



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 5164

Proposition de loi portant modification de l'article 12 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques modifiée par les lois des 2 mars 1963, 17 avril 1970, 1er août 1971, 7 avril 1976, 7 juillet 1977, 31 mars 1978, 9 juillet 1982, 3 mai 1984, 28 janvier 1986, 8 avril 1986, 7 septembre 1987, 15 janvier 1991, 21 décembre 1991, 1er juillet 1992, 27 juillet 1993, 26 août 1993, 18 mars 1997 et du 5 juin 1998

Date de dépôt : 20-05-2003

Date de l'avis du Conseil d'État : 13-04-2005

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
20-05-2003	Déposé	5164/00	<u>3</u>
11-05-2004	Prise de position du Gouvernement (11.5.2004)	5164/01	<u>11</u>
13-04-2005	Avis du Conseil d'Etat (13.4.2005)	5366/01, 5164/02	<u>14</u>

5164/00

N° 5164

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE LOI

portant modification de l'article 12 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques modifiée par les lois des 2 mars 1963, 17 avril 1970, 1er août 1971, 7 avril 1976, 7 juillet 1977, 31 mars 1978, 9 juillet 1982, 3 mai 1984, 28 janvier 1986, 8 avril 1986, 7 septembre 1987, 15 janvier 1991, 21 décembre 1991, 1er juillet 1992, 27 juillet 1993, 26 août 1993, 18 mars 1997 et du 5 juin 1998

* * *

(Dépôt, M. Niki Bettendorf: le 20.5.2003)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de loi	1
2) Exposé des motifs.....	3
3) Commentaire des articles	6

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er.— L'Article 12 est modifié comme suit :

Paragraphe 4

1. Les peines prévues au paragraphe 1er seront également applicables à tout conducteur d'un véhicule ou d'un animal, ainsi qu'à tout piéton impliqué dans un accident, s'il manifeste un comportement caractéristique résultant de l'emploi de produits hallucinogènes ou de drogues ayant rendu ou pouvant rendre dangereuse la circulation sur la voie publique.

2. Les mêmes peines s'appliqueront à tout conducteur d'un véhicule ou d'un animal, ainsi qu'à tout piéton impliqué dans un accident, ayant consommé des substances médicamenteuses à caractère toxique, soporifique ou psychotrope, dosées de manière à rendre ou à pouvoir rendre dangereuse la circulation sur la voie publique.

Paragraphe 5 nouveau

1. S'il existe un indice grave faisant présumer qu'une personne qui aura conduit un véhicule ou un animal, se trouve sous l'influence de produits hallucinogènes ou de drogues, cette personne devra se soumettre à un examen de la salive ou de la sueur permettant de déceler, le cas échéant, la consommation des substances prémentionnées à effectuer par les membres de la police grand-ducale.

2. Si cet examen de la salive ou de la sueur s'avère être concluant le membre de la police grand-ducale en notifie immédiatement le résultat à la personne faisant l'objet de cette vérification. Le membre de la police grand-ducale avise la personne qu'elle peut demander à titre de preuve contraire à être soumise à une prise de sang.

Il sera tenu compte d'une élimination adéquate d'hallucinogènes ou de drogues par l'organisme entre le moment dudit examen et celui de la prise de sang.

3. En cas d'impossibilité médicale constatée par un médecin de procéder à un test urinaire ou une prise de sang, la personne concernée devra se soumettre à un examen médical à l'effet de constater si elle présente des signes manifestes prouvant qu'elle est sous influence de produits hallucinogènes ou de drogues.

4. Toutefois, en l'absence d'un examen de la salive ou de la sueur, d'un examen urinaire, d'une prise de sang ou d'un examen médical, l'influence de produits hallucinogènes ou de drogues pourra être établie par tous les autres moyens de preuve prévus en matière pénale.

5. Même en l'absence de tout indice grave visé au premier alinéa du présent paragraphe, toute personne qui aura conduit un véhicule ou un animal et sera impliquée dans un accident de la circulation qui aura causé des dommages corporels sera astreinte à subir les vérifications destinées à établir si elle est sous influence de produits hallucinogènes ou de drogues.

6. Pourra également être astreinte à subir les vérifications destinées à établir si elle est sous influence d'hallucinogènes ou de drogues toute personne qui, même en l'absence de tout indice grave visé au premier alinéa du présent paragraphe, aura conduit un véhicule ou un animal et sera impliquée dans un accident de la circulation n'ayant pas causé de dommages corporels.

7. Pourra aussi être astreint à ces mêmes vérifications le piéton qui, présentant un indice grave visé au premier alinéa du présent paragraphe, aura circulé sur la voie publique et sera impliqué dans un accident quelconque de la circulation.

8. Le procureur d'Etat peut requérir les membres de la police grand-ducale de soumettre, aux dates et heures et sur les voies publiques qu'il déterminera, tout conducteur d'un véhicule ou d'un animal à l'examen de salive ou de sueur visé au même alinéa et en l'absence d'accident. Si cet examen est concluant, le membre de la police grand-ducale en notifie immédiatement le résultat à la personne faisant l'objet de cette vérification. Il avise la personne qu'elle peut demander à titre de preuve contraire à être soumise à une prise de sang. Il sera tenu compte d'une élimination adéquate du produit hallucinogène ou de la drogue par l'organisme entre le moment de l'examen de la sueur ou de la salive et la prise de sang.

9. L'examen urinaire, la prise de sang et l'examen médical seront ordonnés soit par le juge d'instruction, soit par le procureur d'Etat, soit par les membres de la police grand-ducale. L'examen médical ne pourra être effectué que par un médecin autorisé à exercer la profession de médecin au Grand-Duché de Luxembourg. Un règlement grand-ducal déterminera les personnes qui, en dehors de ces médecins, sont habilitées à procéder à l'examen urinaire et à effectuer une prise de sang, ainsi que les conditions sous lesquelles un examen urinaire ou une prise de sang doivent intervenir.

Paragraphe 8 nouveau (ancien paragraphe 7)

1. Un règlement grand-ducal fixera les critères techniques à remplir par les appareils servant à l'examen sommaire de l'haleine et les appareils destinés à déterminer le taux d'alcool par l'analyse de l'air expiré ainsi que les conditions d'homologation de ces appareils.

Les types d'appareils homologués, tant pour l'examen sommaire de l'haleine que pour la détermination du taux d'alcool par l'analyse de l'air expiré, ainsi que les conditions de l'utilisation, de contrôle et de vérification de ces appareils seront arrêtés par règlement grand-ducal. La procédure d'homologation de ces appareils est arrêtée par règlement grand-ducal. Le Ministre des Transports dresse et tient à jour une liste des appareils homologués.

2. Un règlement grand-ducal fixera les critères techniques à remplir par les appareils servant à l'examen de la salive ou de la sueur destinés à déceler la présence de stupéfiants ainsi que les conditions d'homologation de ces appareils.

Les types d'appareils homologués pour l'examen de la salive ou de la sueur ainsi que les conditions de l'utilisation, de contrôle et de vérification de ces appareils seront arrêtés par règlement grand-ducal. La procédure d'homologation de ces appareils est arrêtée par règlement grand-ducal. Le Ministre des Transports dresse et tient à jour une liste des appareils homologués.

3. Les modalités de la prise de sang et des examens médicaux sont fixées par règlement grand-ducal. Les procès-verbaux à remplir à l'occasion d'une prise de sang ainsi que le procès-verbal à remplir à l'occasion d'un examen médical seront arrêtés par règlement grand-ducal.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Pour l'année 2002, le bilan des accidents de la circulation a dénombré 8.016 accidents, dont 753 accidents corporels. 52 accidents ont été mortels pour 62 personnes. 1.128 personnes ont été blessées.

Le rapport 2002 du Réseau national d'information sur les stupéfiants et les toxicomanies (R.E.L.I.S.) sur „L'état du phénomène de la drogue au Grand-Duché de Luxembourg“ retient: „Lors des dernières cinq années, un accroissement de la prévalence d'héroïne et de cocaïne s'observe et une diminution continue de l'âge du premier contact avec des drogues licites et illicites. Si en 1998, le mode d'administration par voie non intraveineuse (non i.v.) affichait une nette augmentation au détriment du mode i.v., on assiste actuellement à une stabilisation du mode non i.v.“

L'usage de cannabis et de ses produits dérivés ne cesse de se développer; une tendance qui se confirme à la lumière des saisies, du nombre de personnes impliquées dans les affaires de saisies et de l'augmentation de la fréquence des contacts institutionnels pour usage problématique de cannabis recensés au cours des dernières quatre années.“

En 2001, le rapport R.E.L.I.S. indiquait qu'en matière d'accidents de la route, les résultats des expertises toxicologiques du LNS ont montré que „dans 30,3% des expertises effectuées en 1995, des traces de cannabinoïdes furent détectées, en 2000 cette même proportion est de 48%“. Or, si l'on peut éventuellement discuter du droit de chaque individu à mettre en danger sa propre vie par l'absorption de substances dangereuses pour sa santé, l'interdiction de tout ce qui est susceptible de mettre en danger la vie d'autrui apparaît comme une évidence.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente proposition de loi généralisant le dépistage de stupéfiants en cas d'accidents corporels, autorisant les contrôles préventifs et créant un délit de conduite sous l'empire de stupéfiants.

Les initiatives communautaires et les législations en vigueur dans les pays européens, qui ont pratiquement tous adopté des dispositions réprimant la conduite sous l'empire de stupéfiants soulignent cette démarche.

1. Les modèles européens

Les recommandations prises au niveau européen comme les législations en vigueur chez nos voisins plaident, en effet, en faveur d'une modification des dispositions relatives à la conduite sous influence de stupéfiants.

Au niveau communautaire, la directive européenne 91/439/CEE du 29 juillet 1991, applicable à compter du 1er juillet 1996, définit les conditions de délivrance de permis de conduire. En plus du contrôle des aptitudes et des connaissances, le futur conducteur doit satisfaire à des normes médicales, dont certaines concernent la consommation des drogues et de médicament. Il est ainsi précisé que le „permis de conduire ne doit être ni délivré ni renouvelé à tout candidat ou conducteur en état de dépendance vis-à-vis de substances à action psychotrope ou qui, sans être dépendant, en abuse régulièrement“. Par ailleurs, le plan d'action de l'Union européenne de lutte contre la drogue pour la période 2000-2004 prévoit d'analyser les effets de la conduite d'un véhicule automobile sous influence de drogues illicites ou de médicaments.

Mis en place dans le cadre du Conseil de l'Europe, le groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants (groupe Pompidou), dans ses recommandations formulées à l'issue d'un séminaire d'avril 1999 consacré à la circulation routière et aux drogues illicites, propose notamment de donner à la police des pouvoirs suffisants pour pouvoir procéder à des tests de dépistage

sur les conducteurs. Il considère que „*la tolérance zéro vis-à-vis d'une substance psychoactive illicite quelconque devrait être une option possible pour le législateur de tout pays européen, quel qu'il soit*“, l'autre option consistant à adapter l'approche de l'altération de l'aptitude à conduire au problème particulier de la conduite sous influence de drogues.

La plupart des pays européens ont adopté une législation donnant aux forces de police des pouvoirs de contrôle en matière de stupéfiants et fait de la conduite sous influence de stupéfiants une infraction spécifique.

Si ces contrôles peuvent être inopinés en Allemagne, en Belgique et en Espagne et en Suède, la police doit avoir des soupçons sur une possible consommation de stupéfiants au Danemark et aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, le dépistage n'est possible que si le conducteur a commis une infraction au code de la route ou s'il a été impliqué dans un accident. Quant à l'Italie, elle autorise le dépistage en cas d'accident ou lorsqu'il existe des raisons valables de penser que le conducteur est sous l'influence de stupéfiants. La quasi-totalité des pays prévoient une étude de comportement préalable au dépistage proprement dit.

La conduite sous influence de stupéfiants constitue dans ces pays une infraction spécifique, punie des mêmes peines que la conduite sous l'emprise d'un état alcoolique.

En Espagne, en Suède, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, cette infraction n'est constituée que si la capacité à conduire un véhicule est amoindrie en raison de la consommation de stupéfiants. Le Royaume-Uni a même fait de l'homicide par imprudence commis par un conducteur sous l'empire de stupéfiants une infraction spécifique punie d'une peine d'emprisonnement de dix ans.

Tout en incriminant la conduite sous l'influence de stupéfiants en dehors de tout comportement dangereux, la Belgique a fixé, pour chaque substance, un seuil technique en dessous duquel la présence de stupéfiants dans l'organisme n'est pas considérée comme significative. L'Allemagne a, elle aussi, choisi l'option de la tolérance zéro en prévoyant une sanction administrative (amende et retrait du permis de conduire) en cas d'usage de drogue au volant, la sanction pénale (cinq ans d'emprisonnement et une amende) ne s'appliquant toutefois que si le conducteur met en danger la sécurité des personnes et des biens. Ces deux pays ont précisé les substances visées par cette interdiction (cannabis, cocaïne, morphine, héroïne, amphétamines, ecstasy).

Outre une peine d'amende et de prison, la plupart des pays prévoient des peines complémentaires: interdiction de conduire en Allemagne, en Espagne et en Italie, retrait du permis de conduire en Belgique ou au Royaume-Uni.

Il existe donc deux catégories de législation, l'une sanctionnant la conduite sous l'influence de stupéfiants sans condition, l'autre uniquement lorsque la capacité à conduire se trouve amoindrie. Comme le souligne le rapport du groupe Pompidou évoqué ci-dessus, „*cette déficience étant difficile à prouver, l'application des lois pose des problèmes considérables et seuls sont déférés devant les tribunaux les cas, relativement peu nombreux, où des fautes de conduite patentes ou des accidents attestent d'une telle déficience*“. Il paraît dès lors préférable, dans un souci d'efficacité, que la France se range dans la première catégorie.

2. Les effets de la consommation de stupéfiants sur la conduite automobile

Même s'il n'existe pas d'enquête exhaustive sur cette question, il est indéniable que la consommation de stupéfiants a un effet négatif sur la conduite automobile.

Toutes les études réalisées en laboratoire mettent en effet en évidence l'altération du comportement à la suite de l'absorption de substances psychoactives.

En ce qui concerne le cannabis, ses effets durent en moyenne de deux à dix heures. Ils se caractérisent par un état de somnolence et une euphorie qui s'accompagne d'une détérioration de la perception temporelle et d'une incapacité à accomplir certaines tâches complexes. A un niveau de consommation plus élevée, des troubles du langage et de la coordination motrice peuvent apparaître et le temps de réaction est augmenté. Selon l'expertise collective réalisée en novembre 2001 par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) sur les effets du cannabis sur le comportement et la santé, „*certaines effets apparaissant dans les heures qui suivent la prise de cannabis sont incompatibles avec la conduite automobile: temps de réaction augmenté, capacité amoindrie de contrôle de trajectoire, mauvaise appréciation du temps et de l'espace et réponses perturbées en situation d'urgence*“. Si les effets peuvent varier selon la dose et les individus, la consommation reste dangereuse dans les situations d'urgence, en cas de conduite prolongée ou en cas de prise concomitante de cannabis et d'alcool.

L'ecstasy provoque des troubles de l'accommodation et une certaine rigidité musculaire. La consommation de cocaïne entraîne une surestimation des capacités du conducteur, conduisant à une prise de risque accrue. Elle provoque également une altération de la vision. Quant à l'héroïne, à faible dose, elle augmente les risques de somnolence et conduit à des malaises cardiaques et, à forte dose, elle entraîne des hallucinations.

Une étude menée en France à partir de 169 analyses sanguines réalisées en 1998 et 1999 sur des conducteurs impliqués dans des accidents corporels ou mortels a révélé la présence d'au moins une famille de stupéfiants chez 34,9% des conducteurs. Les auteurs de cette étude ont tiré la conclusion que „*la consommation de psychotropes illicites est indéniablement devenue un facteur d'insécurité routière majeur*“ et considèrent „*qu'il y aurait tout autant lieu de les rechercher chez les conducteurs impliqués dans un accident corporel que dans les seuls accidents mortels*“.

Une étude menée parallèlement dans plusieurs villes françaises, à savoir Poitiers, Strasbourg, Grenoble, Le Havre, Limoges et Lyon, a démontré que chez les conducteurs âgés de moins de 27 ans, la fréquence des accidents est multipliée par 1,8 avec les médicaments, par 2,5 avec le cannabis seul, par 3,8 avec l'alcool seul, par 4,8 avec l'association alcool-cannabis et par 9 avec la morphine. L'étude conclut en indiquant que „*ces résultats confirment qu'une consommation récente de substances psychoactives licites ou illicites est de nature à fortement altérer les capacités à conduire un véhicule en toute sécurité*“. Même si les résultats de cette étude peuvent être discutés, notamment en raison du choix, pas forcément très pertinent, du groupe témoin, il n'en demeure pas moins qu'ils confirment la dangerosité de la conduite sous l'influence de stupéfiants.

Cette analyse est renforcée par une enquête réalisée à la demande de la société de l'assurance automobile du Québec. Menée entre avril 1999 et novembre 2001 sur 354 conducteurs mortellement blessés et 5.931 conducteurs témoins contrôlés sur le bord de la route, cette enquête montre que le risque d'accident mortel est multiplié par 3,7 avec l'alcool, par 2,2 avec le cannabis, par 4,9 avec la cocaïne et par 2,5 avec le benzodiazépine. Il convient, en outre, de souligner que, comme pour les autres études, le facteur risque pour l'alcool a été calculé uniquement lorsque le taux d'alcoolémie était supérieur à 0,5g/l, alors que celui du cannabis n'a intégré aucune notion de seuil, minorant par là même le résultat.

3. L'extension du dépistage et la création d'un délit de conduite sous l'influence de stupéfiants

En s'inspirant du dispositif réprimant l'alcool au volant, la proposition de loi étend le dépistage des produits stupéfiants.

Le dispositif proposé instaure ainsi un contrôle systématique de la présence de stupéfiants chez les conducteurs impliqués dans des accidents corporels (art.12, § 5 nouveau), alors que celui-ci est actuellement une simple possibilité. Elle autorise également les membres de la police grand-ducale de leur propre initiative ou sur instruction du procureur d'Etat, à soumettre toute personne qui conduit un véhicule à des épreuves de dépistage, sur le modèle de ce qui existe en matière d'alcoolémie. Ces contrôles aléatoires devraient avoir un effet pédagogique certain et contrebalancer la banalisation actuelle de la consommation de cannabis.

La proposition de loi crée également un délit de conduite sous l'influence de plantes ou de substances classées comme stupéfiants, puni des mêmes peines que le délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, soit d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 63 à 1.250 € ou d'une de ces peines seulement.

Force est de reconnaître que le dispositif proposé soulève, en l'état actuel des techniques de dépistage, d'importantes difficultés pratiques. Il semble, en effet, difficile d'envisager, comme le font pour certains pays étrangers, comme la Belgique, l'installation au bord des routes de véhicules à l'intérieur desquels se pratiqueraient les tests urinaires. Dès lors, la mise en œuvre de ce dépistage, notamment en cas de contrôles aléatoires, risque de conduire à la mobilisation d'importantes forces de l'ordre, chargées d'accompagner les conducteurs vers l'unité médicale où seront pratiquées les analyses et les tests. Cette procédure peut s'avérer particulièrement contraignante pour les unités de la police qui travaillent souvent dans des lieux isolés et à petits effectifs, le dépistage les mobilisant alors pendant plusieurs heures, durant lesquelles aucune autre action ne peut être menée.

Une première réponse à ces difficultés réside dans la mise en place d'une formation adaptée des officiers et des agents de police judiciaire chargés de ces contrôles, leur permettant d'effectuer un premier tri entre les conducteurs contrôlés.

Le recours aux tests de comportement, utilisés dans la plupart des pays européens, permettrait notamment de ne pratiquer des analyses urinaires que sur les conducteurs présentant des troubles du comportement (difficultés de coordination des mouvements par exemple) ne pouvant être imputés à la consommation d'alcool. Cet effort de formation doit également porter sur les médecins urgentistes chargés de procéder aux tests et aux analyses.

Des études devront également être menées sur l'applicabilité dans notre pays des tests utilisés chez nos voisins européens, notamment en Allemagne. Plusieurs Länder ont en effet mis en service de petits appareils, mesurant 13 cm et pesant à peine plus de 10 grammes, capables de détecter la présence de cannabis, de cocaïne, d'opiacés ou d'amphétamines dans un échantillon de salive ou de sueur.

Cet appareil, connu sous le nom de „Drugwipe II“ est fabriqué par une société implantée en Allemagne et proposé au prix unitaire de 10 euros. La salive ou la sueur sont prélevées au moyen d'un petit tampon, introduit ensuite dans l'appareil. Trempé une quinzaine de secondes dans l'eau, le testeur réagit par une coloration qui indique la présence ou l'absence de substances recherchées. La fiabilité de l'appareil permettrait la constatation de traces infimes de stupéfiants jusqu'à douze heures après leur absorption. Cet appareil pourrait donc se substituer aux tests urinaires, mais ne dispenserait pas les forces de l'ordre, en cas de résultat positif, de soumettre le conducteur à une analyse de sang, seule à même d'établir la réalité de l'infraction.

Il est en tout état de cause très probable que, lorsqu'elle sera adoptée, l'extension du dépistage des substances stupéfiantes proposée par le texte entraînera une intensification des recherches aboutissant, dans un délai relativement bref, à la mise au point de tests fiables et pratiques d'utilisation.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

En modifiant l'article 12 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, la proposition de loi entend donner les moyens requis aux forces de l'ordre de retirer de la circulation des personnes ayant consommé des stupéfiants.

Considérant qu'il existe des tests de dépistage de la consommation de drogues fiables et rapides, permettant de détecter chez la personne concernée un usage de produits stupéfiants, le point 1 du paragraphe 5 nouveau donnera la possibilité à la police grand-ducale à effectuer des examens y relatifs.

Par analogie à la réglementation existant en matière d'examens de l'état alcoolique d'un conducteur, toutes les mesures de contrôle médical et de vérification sont également introduites en ce qui concerne l'influence de produits hallucinogènes ou de drogues.

Considérant qu'il est avéré qu'il existe un lien entre l'absorption de drogues et une conduite automobile dangereuse, le point 8 du paragraphe 5 nouveau de l'article mentionné entend introduire la possibilité de procéder à des contrôles préventifs.

Le paragraphe 8 nouveau (ancien paragraphe 7) de l'article 12 introduit la réglementation en ce qui concerne les références techniques des appareils servant à l'examen de la salive ou de la sueur, ainsi que les conditions à respecter pour la manipulation et le maniement de ces appareils.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5164/01

N° 5164¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROPOSITION DE LOI

portant modification de l'article 12 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques modifiée par les lois des 2 mars 1963, 17 avril 1970, 1er août 1971, 7 avril 1976, 7 juillet 1977, 31 mars 1978, 9 juillet 1982, 3 mai 1984, 28 janvier 1986, 8 avril 1986, 7 septembre 1987, 15 janvier 1991, 21 décembre 1991, 1er juillet 1992, 27 juillet 1993, 26 août 1993, 18 mars 1997 et du 5 juin 1998

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

(11.5.2004)

La proposition de loi sous objet a été déposée le 20 mai 2003 par l'honorable député Monsieur Niki Bettendorf et ne comporte qu'un seul article. L'objet de cet article unique est de modifier le paragraphe 4 de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et d'y adjoindre un nouveau paragraphe 5 et un nouveau paragraphe 8. En s'inspirant du dispositif réprimant l'alcool au volant, la proposition de loi entend étendre le dépistage de produits stupéfiants. Le dispositif proposé vise à instaurer un contrôle systématique de la présence de stupéfiants chez les conducteurs impliqués dans les accidents corporels. Elle autoriserait les membres de la Police Grand-Ducale de leur propre initiative ou sur instruction du procureur d'Etat, à soumettre toute personne qui conduit un véhicule à des épreuves de dépistage, sur le modèle de ce qui existe en matière de dépistage de l'alcoolémie.

La proposition de loi passe en revue les modèles européens en place, se prononce sur les effets de la consommation de stupéfiants sur la conduite automobile et milite en faveur de l'extension du dépistage et de la création d'un délit de conduite sous l'influence de stupéfiants en s'inspirant du dispositif réprimant l'alcool au volant.

Dans ce contexte, il est à noter que le Gouvernement a élaboré un avant-projet de loi qui concrétise sur le plan légal certaines initiatives en vue de l'intensification de la lutte contre l'insécurité routière et qui a trait à côté de l'interdiction de l'abus de substances illicites au volant, à la refonte de la période de stage et à une répression plus sévère de certaines infractions routières qui sont jugées comme étant particulièrement graves.

Le 11 septembre 2003, le Conseil de Gouvernement a marqué son accord avec les orientations d'une note de réflexion préparée, à la demande de Monsieur le Ministre des Transports, par Monsieur Robert Biver, procureur d'Etat à Luxembourg, Monsieur Pierre Reuland, directeur général de la Police Grand-Ducale, et Monsieur Paul Schmit, secrétaire général du Ministère des Transports et président de la Commission de circulation de l'Etat. Cette initiative s'inscrit dans la mise en œuvre du programme d'action européenne pour la sécurité routière „réduire de moitié le nombre de victimes de la route dans l'Union européenne d'ici 2010: une responsabilité partagée“ auquel le Luxembourg a donné son appui lors du Conseil des Ministres des Transports en date du 5 juin 2003. Parmi les mesures proposées par la note de réflexion susmentionnée figure la consommation de drogues en relation avec la conduite.

Le 26 septembre 2003 a eu lieu, sur initiative du Gouvernement, un colloque dont le sujet de discussion fût „les drogues au volant“. Cet événement a permis de réunir des experts nationaux et étrangers issus des forces publiques, du corps médical et scientifique et des administrations concernées. A partir

de l'information y recueillie, un constat de la situation actuelle au Luxembourg ainsi qu'aux pays voisins a pu être établi et des solutions ont pu être discutées.

Sur ce fondement, l'avant-projet de loi se propose de modifier la législation en vigueur dans son volet concernant le dépistage et la répression de substances illicites auprès des conducteurs. L'avant-projet de loi généralise le dépistage de stupéfiants en cas d'accident ayant causé des dommages corporels, autorise les contrôles préventifs et crée un délit de conduite sous l'empire de stupéfiants et rejoint donc les revendications exprimées par la proposition de loi susmentionnée. L'avant-projet de loi va dans la direction d'une actualisation de la législation luxembourgeoise sur l'interdiction de conduire sous l'effet de substances illicites pouvant influencer la conduite d'un véhicule et de l'aligner aux récentes innovations légales dans nos pays voisins, notamment pour simplifier les conditions de dépistage et pour rendre celui-ci systématique à l'instar de l'approche légale retenue pour contrer l'abus d'alcool au volant.

Il n'y a plus lieu de donner une suite à une initiative législative traitant d'une manière isolée de la question de l'interdiction des substances illicites derrière le volant.

5366/01, 5164/02

**N^{os} 5366¹
5164²**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

modifiant

- a) la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques
- b) la loi du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs

PROPOSITION DE LOI

portant modification de l'article 12 de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques modifiée par les lois des 2 mars 1963, 17 avril 1970, 1er août 1971, 7 avril 1976, 7 juillet 1977, 31 mars 1978, 9 juillet 1982, 3 mai 1984, 28 janvier 1986, 8 avril 1986, 7 septembre 1987, 15 janvier 1991, 21 décembre 1991, 1er juillet 1992, 27 juillet 1993, 26 août 1993, 18 mars 1997 et du 5 juin 1998

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(13.4.2005)

Par dépêche en date du 22 juillet 2004, le Conseil d'Etat s'est vu saisir, pour avis, du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Transports.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles.

Par dépêche en date du 26 mai 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, avait soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par le député Niki Bettendorf en séance publique du 20 mai 2003.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles. La prise de position du Gouvernement sur ladite proposition de loi avait été transmise au Conseil d'Etat le 11 mai 2004.

Dans la mesure où la refonte des dispositions légales actuelles relatives à la conduite sous l'emprise de produits hallucinogènes ou de drogues fait l'objet (unique) de la proposition de loi et constitue aussi l'un des objectifs poursuivis par le projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat avisera ensemble les dispositions afférentes.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis s'inscrit dans le cadre d'une intensification de la lutte contre l'insécurité routière. Une note de réflexion préparée, à la demande du ministre des Transports, par le procureur d'Etat à Luxembourg, le directeur général de la Police grand-ducale et le secrétaire général du ministère des Transports, et dont le Conseil d'Etat a pu prendre connaissance via le site Internet du Gouver-

nement, arrive à la conclusion qu'„il est un fait que malgré le travail continu en matière de sécurité de la circulation consenti par les instances politiques et administratives en charge du dossier, les données sur les accidents restent accablantes et demandent un renforcement conséquent de la lutte contre l'insécurité de nos routes“.

Si les statistiques dont font état les auteurs du projet de loi permettent de retenir que le nombre d'accidents corporels est depuis 1999 en régression, le nombre de blessés graves et de tués reste néanmoins élevé. Même en tenant compte du fait qu'une comparaison des chiffres luxembourgeois pour ce qui est des décès dus aux accidents de la route aux chiffres européens est quelque peu faussée (du fait du nombre de frontaliers circulant sur le réseau routier luxembourgeois, le rapport entre la population résidente et le trafic n'est comparable à la situation dans aucun autre Etat membre de l'Union européenne), il n'en reste pas moins que le Luxembourg est toujours parmi les pays européens où le trafic routier cause le plus grand nombre de décès. Le trafic routier engendrera certes toujours des accidents, causant des blessures graves voire mortelles aux victimes. Il n'y a cependant pas lieu de n'y voir qu'une fatalité: dans bien des cas, le décès dû à un accident de la circulation est en relation avec un comportement délictueux préalable. Le projet de loi se propose précisément de renforcer les instruments légaux à la disposition des pouvoirs publics pour mieux réprimer les aspects plus graves de la délinquance routière. A ce titre, l'exposé des motifs retient que le projet de loi constitue un apport concret à la mise en œuvre du programme d'action européen pour la sécurité routière visant à réduire de moitié le nombre des victimes de la route dans l'Union européenne d'ici 2010.

Les modifications légales envisagées peuvent être regroupées, d'après l'exposé des motifs, sous les trois aspects suivants:

- la refonte de la période de stage;
- l'adaptation des instruments légaux pour réprimer de façon ciblée les infractions routières particulièrement graves pour la sécurité routière;
- la mise en place d'un système de dépistage légal des conducteurs se trouvant sous l'emprise de drogues.

*

EXAMEN DES TEXTES

Article I

L'article I du projet de loi a trait à la refonte de la période de stage.

D'après l'exposé des motifs, „compte tenu de l'évolution dans les domaines de l'infrastructure routière, les conditions de circulation et des progrès techniques réalisés dans le secteur automobile ainsi qu'au vu des efforts consentis sur le plan de l'éducation et de la formation des futurs conducteurs, le moment est venu pour repenser la période de stage sous sa forme actuelle et pour envisager une refonte du système en place“. Les auteurs du projet de loi de continuer qu'une étude „DAN“ (Description and Analysis of post licensing measures for novice drivers) de l'Union européenne arrive à la conclusion qu'il n'est pas recommandé d'introduire par une loi des mesures restrictives spéciales pour les apprentis conducteurs telles qu'une limitation de la vitesse, une interdiction de conduire à des heures précises ou autres.

La réglementation luxembourgeoise relative à la période de stage a déjà été adaptée: le règlement grand-ducal du 13 janvier 2005 modifiant, entre autres, l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques a supprimé les limitations de vitesse imposées spécifiquement aux conducteurs en période de stage (ancien article 139, paragraphe 3, lettre d)). Le même règlement grand-ducal a supprimé le caractère obligatoire de l'apposition de la lettre „L“ apparaissant en blanc sur fond bleu. Finalement, une autre recommandation de l'étude „DAN“, à savoir la réduction du délai d'admission au cours de formation complémentaire, a également été transposée par le prédit règlement grand-ducal du 13 janvier 2005.

Les intentions des auteurs du projet de loi quant à d'autre(s) refonte(s) du système mis en place restent vagues. Il semble en tout cas qu'il n'est pas dans leurs intentions de supprimer la période de stage en tant que telle, dans la mesure où la notion de période de stage est précisément nouvellement introduite dans l'article 4^{ter}. Pour le surplus, il est dans ces conditions difficile au Conseil d'Etat de se prononcer sur les tenants et aboutissants de la modification opérée audit article 4^{ter} par l'article I du projet de loi.

Article II

L'article II du projet de loi envisage une modification à l'endroit de l'article 7 actuel. L'inobservation de la limitation réglementaire de la vitesse ne serait plus à considérer dans tous les cas comme une contravention grave, mais seulement si la vitesse constatée est supérieure à plus de 15 km/h à la vitesse maximale autorisée en agglomération, à plus de 20 km/h à la vitesse maximale autorisée sur la voirie normale en dehors des agglomérations ou à plus de 25 km/h à la vitesse maximale autorisée sur autoroute.

Le catalogue des avertissements taxés (règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non-résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points) prévoit sous la rubrique 139 différentes infractions suivant que le dépassement de la vitesse est inférieur ou égal, selon les cas, à 15, 20 ou 25 km/h ou supérieur à ces valeurs. Ce n'est que pour les dépassements de vitesse supérieurs à respectivement 15, 20 ou 25 km/h que le catalogue des avertissements taxés indique qu'il y a lieu à réduction de points en vertu de l'article 2*bis* de la loi modifiée du 14 février 1955. Or, le paragraphe 2 de l'article 2*bis* susvisé prévoit une réduction de 2 points en cas de dépassement de la limitation réglementaire de la vitesse considéré comme contravention grave en vertu de l'article 7; constitue une contravention grave en vertu de l'article 7 toute inobservation de la limitation réglementaire de la vitesse quelle qu'en soit l'importance (sous réserve des dispositions de l'article 11*bis* relatives au délit de grande vitesse). Les auteurs du projet de loi entendent remédier à cette „non-conformité formelle“ en modifiant l'article 7 de la loi à l'effet d'y introduire les distinctions qui sont déjà à l'heure actuelle prévues au catalogue des avertissements taxés.

Face au constat de la note de réflexion dont question ci-dessus, que les infractions les plus couramment recensées ont trait en particulier aux excès de vitesse, d'une part, face à un projet qui se veut être un instrument pédagogique efficace, d'autre part, il est permis de s'interroger quel est en définitive le message que la législation routière en projet entend voir passer auprès de l'usager de la route (surtout si on fait le rapprochement avec le commentaire d'autres dispositions: objectif pédagogique d'incitation au respect des règles, voir à ce sujet le commentaire des articles IV, VII, XI, XII et XIII). Il ne faudrait pas que d'aucuns aient l'impression que le législateur lui-même les confirme dans leur conviction que les limitations réglementaires de vitesse n'ont en définitive qu'un caractère contraignant relatif (cf. article paru à la *Revue de droit pénal et de criminologie de l'année 2002* (pages 154 et ss.) au sujet du non-respect des limitations de vitesse. Ledit article fait état des recherches sur la façon dont est perçu, en termes de légitimité et d'efficacité, le système de contrôle et de répression appliqué en matière d'infractions de vitesse). La terminologie utilisée, dont le Conseil d'Etat n'a jamais été un adepte, pourrait d'ailleurs encore renforcer une telle perception: la contravention d'excès de vitesse n'étant à considérer comme contravention grave qu'à partir d'un certain seuil, les comportements délictueux qui restent au-dessous de ce seuil ne sont donc pas graves.

Le Conseil d'Etat constate encore que la vitesse dangereuse selon les circonstances ne serait plus à considérer comme contravention grave. Cette modification, non autrement motivée, n'est en tout cas pas dictée par un besoin d'adaptation au regard de la réglementation sur le permis à points.

Les nouvelles spécifications de la contravention grave en matière d'excès de vitesse utilisent par ailleurs des concepts aux contours incertains: quelle est par exemple la signification des termes „la voirie normale en dehors des agglomérations“. L'article 5 de la loi de 1955, après sa modification par la loi du 6 juillet 2004, utilise certes les termes de „voirie normale“, mais il s'agit de la voirie de l'Etat, comprenant les routes nationales et les chemins repris/régionaux. Il n'est cependant certainement pas dans les intentions des auteurs du projet de loi de limiter la portée de l'article 7 à la voirie de l'Etat.

Le Conseil d'Etat se prononce par ailleurs pour le maintien du bout de phrase „ , sans préjudice des dispositions du chiffre 3. de l'article 11*bis*“.

Le texte de l'article sous examen est donc à revoir.

Quant à la forme, la modification à opérer serait à insérer au premier tiret du *deuxième* alinéa de l'article 7.

La future disposition légale ne permettra plus de qualifier de „délict de grande vitesse“ des faits non encore définitivement jugés au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, dès lors que l'un des éléments constitutifs du délict de grande vitesse (en l'occurrence la contravention grave) vient à faire défaut par suite du changement de la législation.

Article III

L'article III propose de porter le délai de la récidive concernant les infractions à la réglementation routière à trois ans. La disposition sous rubrique est à rapprocher de la disposition finale de l'article 7 de la loi modifiée de 1955 (que reproduit par ailleurs l'article 174 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955), qu'en cas de récidive le maximum de l'amende est prononcé. Une extension du délai de la récidive ne se heurte pas aux dispositions sur la réhabilitation de droit des condamnations de police (en cas de réhabilitation, les condamnations ne peuvent pas servir de base à la récidive), dans la mesure où le délai de la réhabilitation en la matière est de 5 ans. Il n'est peut-être pas sans intérêt de rappeler qu'en matière de contraventions il n'y a récidive que si la deuxième contravention est la même que celle pour laquelle une première condamnation est intervenue. L'extension, par l'article sous examen, du délai dans lequel la récidive en matière de contraventions à la réglementation routière peut être constituée, n'affecte pas cette condition de la récidive. Il y a finalement lieu d'ajouter qu'en aggravant la récidive, la loi en projet relève des lois de fond soumis au principe de la non-rétroactivité: le nouveau délai de récidive ne saurait donc que jouer pour l'avenir.

Article IV

Les dispositions figurant sous les articles IV, VI, VII, XI, XII et XIII relèvent de ce que les auteurs du projet de loi qualifient de „réaménagement des peines en matière d'infractions routières dans le sens d'un renforcement sélectif des sanctions valant pour les infractions graves“. D'après l'exposé des motifs, le projet de loi est axé sur une responsabilisation accrue des conducteurs: il s'agit de sanctionner plus sévèrement les délits qui sont considérés comme particulièrement graves, tout en augmentant la rigueur de la législation routière vis-à-vis des délinquants récidivistes. En tablant sur le caractère dissuasif d'une répression renforcée, les auteurs du projet de loi entendent contribuer à la prévention des accidents graves.

L'article IV entend modifier l'article 9 de la loi de 1955, en portant le maximum de la peine d'emprisonnement encourue à 3 ans, et en fixant la peine d'amende encourue de 501 à 10.000 euros, doublant de ce fait la peine actuellement prévue.

Pour ce qui est de la peine d'emprisonnement, il y a lieu de constater que les auteurs du projet de loi entendent revenir aux taux tels qu'ils étaient en vigueur avant la loi du 2 août 2002 ayant modifié la loi modifiée du 14 février 1955 (introduction du permis à points). Par cette loi, le législateur avait abaissé le maximum de la peine d'emprisonnement encourue au titre des articles 8bis, 9, 11 et 12, en le ramenant à chaque fois de 3 ans à 1 an. Actuellement, il est proposé de rétablir l'ancien maximum dans le contexte de l'article 9 (délit de fuite) et de l'article 12 (ivresse au volant). Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'une telle volte-face, en un laps de temps aussi court, ne relève guère d'une politique cohérente en la matière.

Il est intéressant de constater que le législateur belge (loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière) ne semble pas considérer la peine d'emprisonnement comme un moyen permettant de lutter efficacement contre l'insécurité routière. Dans le cadre de la prédite loi, de nombreuses infractions ne sont plus sanctionnées par une peine de prison: à signaler, par exemple, qu'une peine d'emprisonnement, pour sanctionner la conduite dans un état alcoolique prohibé, n'est plus encourue qu'en cas de récidive; la conduite sans permis de conduire valable ne fait encourir une peine d'emprisonnement que si le coupable conduit en dépit d'une déchéance du droit de conduire prononcée contre lui. A signaler encore que la peine d'emprisonnement encourue au titre de la loi belge relative à la police de la circulation routière à raison d'un délit de fuite, n'ayant pas entraîné de dommages corporels pour autrui, est de 15 jours à 6 mois.

Pour ce qui est de l'augmentation proposée de la peine d'amende, une telle mesure n'aura guère d'impact sur la conduite automobile si le risque de faire l'objet d'un constat d'infraction n'augmente pas. Une augmentation de la peine d'amende ne fait donc *a priori* de sens que pour les infractions routières susceptibles d'être constatées lors de contrôles policiers, le cas échéant renforcés (excès de vitesse, alcoolémie, etc.). Le délit de fuite ne relève en principe pas de cette catégorie d'infractions. A signaler, et ce de manière générale pour tout le texte, qu'en cas d'adaptation du minimum de l'amende correctionnelle, il y a lieu d'écrire „500 euros“ et non pas „501 euros“, alors qu'au-delà du seuil minimal de l'amende correctionnelle (251 euros) il peut être procédé par chiffres arrondis.

Le Conseil d'Etat renvoie par ailleurs à ses observations à l'endroit de l'article V du projet de loi.

Article V

L'article V entend incriminer spécifiquement les lésions corporelles involontaires et l'homicide involontaire, lorsqu'ils ont été commis en relation avec une ou plusieurs infractions à la législation ou à la réglementation routière.

Les incriminations du défaut de prévoyance et de précaution sont restées exceptionnelles dans le Code pénal. Les plus connues sont celles des articles 418 à 420 du Code pénal. L'importance de ces incriminations était originellement mineure; elle ne s'est accrue qu'avec le développement du machinisme et, surtout, l'utilisation croissante de l'automobile et l'augmentation des accidents de la circulation.

Il pourrait être soutenu que la gravité des conséquences préjudiciables engendrées par les accidents de la circulation n'est pas (ou n'est plus) suffisamment prise en considération par une répression au titre des articles 419 et 420 du Code pénal, et qu'il y a lieu de prévoir une incrimination nouvelle pour réprimer spécifiquement les conséquences préjudiciables que les infractions à la législation routière entraînent.

Sans aucun doute, la lutte contre l'insécurité routière, avec pour objectif une réduction sensible des accidents graves et du nombre des blessés graves et des tués, doit constituer une priorité politique. S'agissant de la répression de l'homicide et des lésions par imprudence commis en matière de circulation, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe s'est montré, dans sa résolution (75)24, „persuadé que les poursuites pénales ne sont efficaces que si elles peuvent contribuer à la prévention des comportements dangereux des usagers de la route“, et a considéré „qu'à cet égard un système répressif exclusivement fondé sur les conséquences dommageables de l'accident ne permet pas d'assurer une action répressive et préventive adéquate“.

Le texte proposé semble pourtant aller à l'encontre de ces recommandations, alors qu'il vise à punir en fonction de l'ampleur de la lésion causée quelle que soit par ailleurs la faute reprochée au conducteur responsable. Il est pourtant un fait que l'automobiliste attentionné, en raison d'une simple inadvertance, peut être à l'origine d'un accident grave de la circulation, alors que l'automobiliste, qui eu égard à sa façon de conduire irresponsable peut être qualifié de „chauffard“, peut causer un accident dont les victimes sortent, par chance ou par hasard, indemnes. Qu'il n'y ait pas de méprise: le Conseil d'Etat ne considère nullement qu'il appartient à chaque automobiliste de décider, *in concreto*, de l'observation des règles du code de la route. Il lui semble uniquement, au regard des objectifs que les auteurs du texte se sont fixés (meilleure répression des aspects les plus graves de la délinquance routière), que le texte proposé fait par trop abstraction du critère de la faute. Il est certes possible de rétorquer que le juge pourra toujours tenir compte de la gravité de la faute, la fourchette des peines étant suffisamment large (en combinaison avec les dispositions de l'article 20 du Code pénal, et les dispositions relatives aux circonstances atténuantes) pour individualiser la peine. Le Conseil d'Etat est toutefois à se demander si le législateur fait véritablement œuvre utile, sur le plan de la politique criminelle, en se fondant uniquement sur le résultat produit pour fixer le niveau de la peine.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime encore qu'il n'est pas possible d'établir un parallèle avec une autre incrimination spécifique qui existe dans le domaine de la navigation aérienne: la loi du 31 janvier 1948 relative à la navigation aérienne dispose en son article 32 que „sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois (et/ou d'une amende), quiconque, involontairement ou par défaut de prévoyance ou de précautions, aura commis un fait de nature à mettre en péril les personnes se trouvant à bord d'un aéronef. S'il est résulté de l'accident des lésions corporelles, le coupable sera puni d'un emprisonnement d'un mois à trois ans (et d'une amende). Si l'accident a causé la mort, l'emprisonnement sera de six mois à cinq ans (et une amende)“. Il ne faut pas perdre de vue que les conséquences d'une infraction en cette matière peuvent entraîner des risques considérables pour les personnes et les biens. La sécurité publique exige des mesures énergiques (avis du Conseil d'Etat du 14 novembre 1947 sur le projet de loi devenu la loi susmentionnée du 31 janvier 1948, *doc. parl. No 161*). Quelle que soit la faute à l'origine de l'accident, les conséquences préjudiciables seront pour ainsi dire toujours des plus dramatiques, et la répression accrue peut se comprendre comme soulignant la nécessité impérieuse de respecter scrupuleusement la réglementation en la matière au regard des risques encourus par les tiers.

Il est vrai que le législateur belge s'est engagé lui aussi dans la voie d'une incrimination spécifique de l'homicide involontaire et des lésions corporelles involontaires en matière d'accidents de la circulation: l'article 419*bis* du Code pénal punit d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans (et/ou d'une amende) tout usager de la route qui par défaut de prévoyance ou de précaution aura provoqué un

accident de la circulation d'où il est résulté la mort d'une personne. La peine d'emprisonnement est de huit jours à un an en cas de lésions corporelles (article 420*bis* du Code pénal belge). Il semble toutefois au Conseil d'Etat qu'il y a lieu de faire ici le rapprochement avec la suppression, en Belgique, de la peine d'emprisonnement pour bon nombre d'infractions. Prenons l'exemple du délit de fuite (article 9 de la loi modifiée de 1955), à propos duquel le présent projet de loi propose un relèvement du taux maximum de la peine d'emprisonnement encourue: en cas de délit de fuite, suite à un accident de la circulation avec des blessés, voire des tués, la peine la plus forte sera seule prononcée; elle pourra même être élevée au double du maximum, sans pouvoir excéder la somme des peines prévues pour les différents délits (règles du concours réel d'infractions). Le conducteur encourra donc, en cas de condamnation du chef de délit de fuite (peine d'emprisonnement jusqu'à 3 ans), en concours réel avec le délit d'homicide involontaire, une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans, et, en cas de concours réel avec le délit de lésions corporelles involontaires, une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 ans et deux mois. Dans un cas comme dans l'autre, les règles sur le concours réel d'infractions permettront d'atteindre le but recherché, c'est-à-dire une sanction répressive plus sévère, sans devoir passer par une nouvelle incrimination.

Le Conseil d'Etat, au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, recommande d'abandonner l'idée d'une nouvelle incrimination. Un relèvement du maximum de la peine d'emprisonnement, tel que proposé par le projet de loi sous avis s'agissant de certaines infractions graves à la législation routière, pourrait à cet égard apparaître comme plus approprié.

Si néanmoins la Chambre des députés devait s'engager dans la voie tracée par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'Etat recommande de ne pas choisir la loi modifiée du 14 février 1955 comme emplacement de cette nouvelle incrimination: au regard du libellé proposé de la nouvelle incrimination, la faute du conducteur responsable résulte d'une infraction à la loi modifiée du 14 février 1955 ou d'une infraction aux dispositions réglementaires prises en son exécution (c'est-à-dire essentiellement une infraction aux dispositions de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955, dit „code de la route“). Or, il existe de multiples réglementations qui ne se basent pas sur la loi de 1955: le Conseil d'Etat de penser plus particulièrement à la réglementation des temps de conduite et de repos dans le domaine des transports par route. Il faudrait pouvoir être certain, en cas d'accident, de pouvoir recourir à des incriminations „passe-partout“ (tel le défaut de maîtrise) du code de la route pour servir de base à une condamnation au titre de la nouvelle incrimination. Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne serait pas plus sûr de suivre alors la voie du législateur belge et d'inscrire la nouvelle incrimination au Code pénal.

Pour ce qui est du libellé, le Conseil d'Etat recommande également de s'orienter davantage sur les textes belges. L'article V pourrait alors être libellé comme suit:

„**Art. V.**– Sont introduits au Code pénal un article 419*bis* et un article 420*bis* de la teneur suivante:

„**Art. 419*bis*.**– Sera puni d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans et d'une amende de 500 à 25.000 euros tout usager de la route qui par défaut de prévoyance ou de précaution aura causé ou occasionné un accident ayant entraîné la mort d'une personne.

Art. 420*bis*.– Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à 3 ans et d'une amende de 500 à 12.500 euros, ou d'une de ces peines seulement, tout usager de la route qui par défaut de prévoyance ou de précaution aura causé ou occasionné un accident de la circulation entraînant des coups ou des blessures.“ “

Article VI

S'agissant de l'article VI, le Conseil d'Etat signale de suite qu'une telle disposition ne pourra être adoptée qu'à la condition que le règlement grand-ducal du 21 décembre 2004 portant autorisation de la création d'un fichier des personnes ayant subi un avertissement taxé en matière de circulation routière (et modification du règlement grand-ducal modifié du 7 juin 1979 déterminant les actes, documents et fichiers autorisés à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques) soit adapté. En effet, ledit règlement grand-ducal prévoit une durée de conservation jusqu'à seulement 24 mois après le paiement de l'avertissement taxé (seule hypothèse qui intéresse en l'espèce).

Si le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer par principe à l'extension du délai de récidive en matière de délit de grande vitesse, il lui semble toutefois qu'une meilleure discipline des conducteurs pourrait également être obtenue, en l'état actuel des textes, par des contrôles de police renforcés et réguliers; si les automobilistes doivent compter à tout moment avec des contrôles de vitesse, il est permis de

penser qu'ils adapteront assez rapidement leur comportement à cet état de fait, quel que soit par ailleurs le délai de récidive en la matière. L'intensification des contrôles routiers, avec comme corollaire l'augmentation du risque d'être pris, peut être considéré comme un instrument préventif au moins aussi efficace que l'augmentation des peines ou des délais de récidive.

Article VII

S'agissant de l'article VII, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article IV, pour ce qui est du relèvement du maximum de la peine d'emprisonnement encourue. Le minimum de l'amende sera de „500 euros“.

Article VIII

L'article VIII opère une refonte des dispositions actuelles de la loi concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques incriminant la conduite d'un véhicule (ou d'un animal) par une personne manifestant un comportement caractéristique résultant de l'emploi de produits hallucinogènes ou de drogues ayant rendu ou pouvant rendre dangereuse la circulation sur la voie publique. Une telle refonte est aussi l'objet de la proposition de loi du député Niki Bettendorf.

Tant l'auteur de la proposition de loi que les auteurs du projet de loi partent du constat que la consommation de stupéfiants, en particulier celle de cannabis, est de plus en plus répandue, notamment chez les jeunes. Les auteurs du projet de loi retiennent que cette évolution de la consommation des drogues a incontestablement des conséquences sur la sécurité routière. L'auteur de la proposition de loi relève à son tour qu'il est indéniable que la consommation de stupéfiants a un effet négatif sur la conduite automobile.

La question cruciale est bien celle des effets de la consommation de substances illicites sur la conduite. S'agissant plus particulièrement du cannabis, les résultats expérimentaux montrent une nette détérioration de certaines facultés sous l'influence de cette substance (au niveau de la capacité de contrôle d'une trajectoire, du temps de décision, des mécanismes d'attention et des réponses en situation d'urgence), et permettent donc de préjuger d'une dangerosité routière liée à sa consommation.

Les auteurs du projet de loi relèvent dans leur exposé des motifs que le groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants (groupe *Pompidou*), mis en place dans le cadre du Conseil de l'Europe, considère que la tolérance zéro vis-à-vis d'une substance psychoactive illicite quelconque devrait être une option possible pour le législateur de tout pays européen, quel qu'il soit, l'autre option consistant à adapter l'approche de l'altération de l'aptitude à conduire au problème particulier de la conduite sous l'influence de drogues.

Le Conseil d'Etat admet que la tolérance zéro est l'approche retenue tant par la proposition de loi que par le projet de loi sous examen, en ce sens que la conduite sous l'influence de drogues illicites est punissable dès que la substance peut être décelée.

La proposition de loi entend incriminer la conduite sous l'influence de „produits hallucinogènes ou de drogues“, avec une disposition rendant applicables les mêmes pénalités à la conduite sous l'influence de „substances médicamenteuses à caractère toxique, soporifique ou psychotrope“. Le projet de loi entend incriminer la conduite sous l'influence d'„une des substances prévues par la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente des substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie“, c'est-à-dire les stupéfiants et les substances toxiques, soporifiques ou psychotropes. Le Conseil d'Etat de signaler d'ores et déjà que le libellé du point 1 du nouveau paragraphe 4 de la loi de 1955, tel que proposé par le projet de loi, ne pourra en aucun cas être maintenu: la construction de la phrase „s'il a consommé une des substances prévues par la loi modifiée ... ainsi que les métabolites ou produits de décomposition spontanée formés à partir de ces substances“ ne fait en effet pas de sens. On ne consomme pas des métabolites ou des produits de décomposition spontanée des substances prohibées.

Tant la proposition de loi que le projet de loi proposent de calquer les nouvelles dispositions concernant le dépistage des substances visées sur celles régissant la conduite dans un état alcoolique prohibé. Il serait procédé par étapes:

Les deux textes sous examen exigent qu'il existe un indice grave que le conducteur se trouve sous l'influence d'une substance prohibée. Ils abandonnent ainsi l'exigence d'un comportement caractéristique, et se rabattent sur la solution retenue en matière d'alcoolémie. Le texte français (L 235-2 du code de la route français) exige, dans les hypothèses autres que celles liées à un accident, qu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que le conducteur a fait usage de stupéfiants. La loi belge relative à la police de la circulation routière permet aux agents de l'autorité de soumettre toute personne,

qui, dans un lieu public, conduit un véhicule ou s'apprête à conduire un véhicule, à un test consistant tout d'abord dans la constatation, au moyen d'une batterie de tests standardisés, de signes extérieurs de présomption d'influence d'une substance illicite sur la capacité de conduite (article 61*bis*). Le Conseil d'Etat est à s'interroger s'il est réellement approprié de vouloir en l'espèce suivre le même régime qu'en matière d'alcoolémie, une telle appréciation risquant de se révéler difficile et subjective compte tenu du nombre de substances pouvant entrer en lice, et de la réponse individuelle à ces substances. Le Conseil d'Etat aurait en tout cas du mal à concevoir que l'indice grave relevé pour soumettre un conducteur aux tests de dépistage d'une alcoolémie soit ensuite, et en cas de résultat négatif de l'examen sommaire de l'haleine, invoqué pour soumettre le conducteur aux tests de dépistage d'influence d'une des substances prohibées. Ne vaudrait-il alors pas mieux faire abstraction de toute exigence d'indice(s)?

La deuxième étape consiste à soumettre, en cas d'indice grave, le conducteur à un examen de la sueur ou de la salive.

Avant d'aborder la question de la fiabilité de ces tests, il y a lieu de clarifier à propos de quelles substances il y a lieu de recourir à ces tests de dépistage (et, selon les cas, à une prise d'urine et une prise de sang).

Il est question au point 2 du nouveau paragraphe „des substances prévues au chiffre 1.“ (le point 3 parle à son tour de la détermination de la consommation d'une des substances prévues au chiffre 1.). Le point 1 auquel il est ainsi renvoyé précise qu'il s'agit d'une des substances prévues par la loi modifiée du 19 février 1973: ces substances comprennent les stupéfiants et les substances toxiques, soporifiques ou psychotropes.

Il est alors pour le moins surprenant de constater que la consommation de substances médicamenteuses à caractère toxique, soporifique ou psychotrope, qui devraient logiquement tomber sous le coup des dispositions générales du nouveau paragraphe 4 en tant que substances prévues par la loi modifiée de 1973, font l'objet d'une disposition spécifique (point 11 du nouveau paragraphe 4), et que les tests de dépistage (test de la sueur ou de la salive) et les tests permettant d'en déterminer la consommation ne sont pas applicables. Seul l'examen médical est en effet prévu par le point 12. Afin d'éviter des confusions inutiles, il y a lieu de préciser clairement que les points 1 à 10 ne visent que les stupéfiants, et d'employer en conséquence ce terme au point 1 du nouveau paragraphe 4.

Il va sans dire que les systèmes de dépistage doivent être précis et fiables en eux-mêmes. Ils doivent par ailleurs présenter les mêmes garanties de fiabilité, alors qu'il y a lieu d'admettre, de par le texte même, qu'il s'agit de procédés équivalents: un conducteur, dont le test de la salive a été concluant, ne peut pas réclamer qu'il soit soumis encore à un test de la sueur. L'auteur de la proposition de loi sous examen se contente d'ailleurs du caractère concluant de ces tests, la prise de sang n'étant envisagée qu'à titre de preuve contraire, sur demande du conducteur, ce qui souligne encore une fois la nécessité impérieuse d'une fiabilité de ces systèmes. Le projet européen *Rosita* a mis en place une étude analytique permettant d'évaluer l'intérêt comparé des quatre milieux biologiques que constituent le sang, l'urine, la salive et la sueur dans la détection de substances psychoactives „au bord de la route“ (roadside testing assessment).

D'après le commentaire de l'article VIII du projet de loi, „comme des dispositifs de dépistage de la consommation de certaines drogues permettant d'obtenir des résultats rapides existent désormais et sont capables de détecter chez les conducteurs un usage de substances illicites, il convient de poser la base légale pour en permettre l'utilisation par la police grand-ducale qui pourra dès lors les employer pour effectuer les examens utiles de la sueur ou de la salive“. La question se pose donc si les tests de la sueur ou de la salive permettent de détecter tous les stupéfiants.

Le projet de loi prévoit enfin que si l'examen de la sueur ou de la salive s'avère être concluant la consommation d'une des substances prévues par la loi modifiée de 1973 sera déterminée par une prise de sang et par une prise d'urine. Cette disposition donne lieu à de nombreuses interrogations:

- que doit révéler l'examen de la sueur ou de la salive pour que le test en question puisse être considéré comme concluant?
- quelle est, de la prise d'urine ou de la prise de sang, la preuve qui fera en définitive foi? Que doit-on rechercher au niveau de l'analyse de ces prises d'urine et de sang? Le commentaire de l'article VIII du projet de loi de préciser que „cette infraction est constituée lorsqu'une personne conduit un véhicule sous l'influence de substances couvertes par la loi modifiée du 19 février 1973 ou sous l'influence de leurs métabolites ou produits de décomposition spontanée“: quels sont ces métabolites, quels sont ces produits de décomposition spontanée? Faut-il tenir compte uniquement

des métabolites qui sont eux-mêmes psychoactifs? Est-ce qu'un certain dosage est nécessaire? La loi en projet a pour objectif d'accroître la sécurité routière et non de s'attaquer à la consommation de drogues: il y aurait une incohérence certaine au niveau de la législation, si la loi en projet se contentait de la preuve de la consommation (que cette consommation soit proche ou éloignée dans le temps, en d'autres termes sans égard à l'influence que cette consommation a ou peut avoir sur la capacité de conduire) pour sanctionner ce conducteur de peines pouvant aller jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 10.000 euros (voir article VII du projet de loi), si la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ne sanctionne cet usage, en dehors de la conduite d'un véhicule automoteur, que d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 6 mois et d'une amende d'un maximum de 2.500 euros, voire uniquement d'une amende d'un maximum de 2.500 euros en cas d'usage de cannabis. Il n'est pas possible de raisonner en la matière en termes de risques: l'alcoolique n'est pas sanctionné au titre de l'article 12, paragraphe 2 de la loi de 1955 parce qu'il est alcoolique; il sera puni si les taux d'alcool relevés dans l'air expiré ou dans le sang dépassent les seuils retenus par le législateur. De même, le toxicomane n'est pas à punir parce qu'il est toxicomane, mais parce qu'il a conduit un véhicule sur la voie publique alors que sa capacité de conduire se trouvait à ce moment affectée par sa consommation de stupéfiants.

Les interrogations et les incertitudes que suscitent les textes sous examen font qu'ils doivent être revus, alors que dans leur teneur actuelle ils sont incompatibles avec le principe de la légalité des incriminations, qui entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de répression pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la portée des dispositions (*Cour constitutionnelle, arrêt 23/04 du 3 décembre 2004*). Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement aux dispositions sous examen. Il donne à considérer s'il n'y aurait pas lieu de se limiter dans un premier temps, à l'instar du législateur belge, à certaines substances (par référence aux agents psychoactifs majeurs ayant une influence sur la capacité de conduire), et en précisant quels substances, métabolites ou produits de décomposition devront être révélés par l'analyse de l'urine et/ou l'analyse de sang et en quelles quantités (présomption légale d'influence sur la capacité de conduire).

Article IX

L'article IX ne donne pas lieu à observations, sous réserve bien entendu de ce que cette disposition ne pourra pas être adoptée indépendamment de l'article VIII.

Article X

S'agissant de l'article X, le Conseil d'Etat renvoie, pour ce qui est de la terminologie („stupéfiants“ au lieu de „substances“) à ses observations à l'endroit de l'article VIII. Il y a lieu de faire la même observation finale qu'à propos de l'article IX.

Article XI

L'article XI opère de nombreuses modifications à l'endroit de l'article 13 de la loi modifiée de 1955: extension des hypothèses où l'interdiction de conduire est obligatoire, limitation de la faculté accordée au juge de moduler l'interdiction de conduire, exclusion du sursis intégral à l'exécution d'une interdiction de conduire égale ou supérieure à 6 mois, augmentation du maximum de la peine d'emprisonnement encourue en cas de conduite sans être titulaire d'un permis de conduire valable, retrait immédiat du permis de conduire.

a) Pour ce qui est de l'extension des hypothèses où l'interdiction de conduire est obligatoire, le Conseil d'Etat suppose (à défaut de plus ample commentaire de la part des auteurs) que la loi belge du 7 février 2003 a servi de modèle, en ce que cette loi prévoit également, plus souvent que par le passé, le caractère obligatoire des peines de déchéance du droit de conduire. Il y a cependant lieu de rappeler que la loi belge précitée a instauré une nouvelle politique de pénalités, en supprimant dans de nombreux cas la peine d'emprisonnement, et en généralisant la déchéance du droit de conduire. Le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer par principe à l'extension proposée.

L'obligation faite au juge de prononcer une interdiction de conduire (en tant que peine accessoire) est étendue à la récidive après une précédente condamnation du chef de délit de grande vitesse ou de défaut d'assurance. S'agit-il d'une récidive spécifique (c'est-à-dire subordonnée à la commission de la même infraction que celle pour laquelle la précédente condamnation a été encourue)? Il y a impérativement lieu de le préciser.

Le Conseil d'Etat relève que les auteurs du projet de loi n'entendent pas sanctionner d'une interdiction de conduire obligatoire le conducteur qui a conduit sous l'influence de stupéfiants.

- b) Le paragraphe *1ter* de l'article 13 a été introduit dans la loi de 1955 par la loi du 9 juillet 1982. Le large éventail de possibilités offertes au juge au titre de cette disposition est dicté par le souci de permettre aux juridictions de prendre des décisions qui tiennent compte de tous les aspects de la situation individuelle du délinquant (*doc. parl. No 2505*). La disposition en question relève donc de l'individualisation des peines. Il peut paraître surprenant que les auteurs du projet de loi entendent limiter à cet égard l'individualisation des peines, alors que cette individualisation est renforcée sur d'autres points: l'individualisation dans le prononcé de la peine découle en effet également de la prise en considération de la récidive que le présent projet de loi entend aggraver.

Il est exact que la prise en compte, par le juge, de facteurs très divers, se répercutant sur le taux, voire la nature de la peine, ou se traduisant comme en l'espèce par des modulations de la peine, risque d'obscurcir le message du législateur concernant l'importance de la norme transgressée (*Droit pénal général, par Christiane Hennau et Jacques Verhaegen*, troisième édition, No 423). C'est à ce titre que les auteurs du projet de loi critiquent d'ailleurs la tendance des juridictions d'accorder de plus en plus systématiquement des exemptions en relation avec les interdictions de conduire prononcées pour des besoins professionnels, la participation à des activités sportives ou autres.

Le Conseil d'Etat émet de nettes réserves à l'égard de la modification envisagée: s'il est certainement possible de critiquer une application de plus en plus systématique de l'article 13, paragraphe *1ter*, il paraît cependant au Conseil d'Etat au moins aussi critiquable de vouloir refuser systématiquement tout allègement de la peine, à raison de certaines infractions considérées par le législateur comme constituant, en matière de circulation routière, des infractions graves. La peine risquera dans bien des cas d'être démesurée. Or, la pénalité a, quant à la mesure des peines, deux limites: celle du juste et celle de l'utile; elle ne peut dépasser ni l'une ni l'autre: jamais plus qu'il n'est juste et jamais plus qu'il n'est utile; à la moins élevée de ces deux limites le droit de punir pour la société s'arrête (d'après J. Ortolan). Le Conseil d'Etat recommande vivement à la Chambre des députés de ne pas s'engager dans la voie préconisée par les auteurs du projet de loi.

Si néanmoins la Chambre des députés décidait de s'engager dans cette voie, le renvoi au paragraphe 1er serait à préciser, alors qu'il y a lieu d'admettre que sont visées les infractions pour lesquelles l'interdiction de conduire doit obligatoirement être prononcée (paragraphe 1er, alinéa 2).

- c) Selon le projet de loi, si le juge prononce une interdiction de conduire égale ou supérieure à 6 mois, il ne pourra plus l'assortir du sursis intégral à l'exécution. Le projet de loi suit à cet égard l'exemple du législateur belge (loi du 7 février 2003, article 41 de la loi belge relative à la police de la circulation routière) et du législateur français (loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière).

Le libellé de la nouvelle disposition est à redresser et l'emplacement serait à modifier:

La nouvelle disposition serait à insérer en tant que nouveau paragraphe 2 à l'article 13, l'actuel paragraphe 2 devenant le nouveau paragraphe *2bis*. La nouvelle disposition pourrait être de la teneur suivante:

„Si le juge souhaite faire application de la disposition de l'article 628 du code d'instruction criminelle, il ne pourra ordonner le sursis à l'exécution du premier mois de toute interdiction de conduire égale ou supérieure à six mois.“

- d) Pour ce qui est de l'augmentation des pénalités, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit d'autres dispositions du projet de loi sous avis (articles IV et V).
- e) Il est proposé de supprimer le paragraphe 9 actuel de l'article 13, qui ne serait qu'une application spécifique de la faculté laissée au juge énoncée au paragraphe *1ter*. Pour les auteurs du projet de loi, l'interdiction de conduire à prononcer en application du paragraphe 1er de l'article 13 engloberait donc toujours toutes les catégories de véhicules, si le juge n'a pas, en application du paragraphe *1ter*, limité l'interdiction de conduire à certaines catégories de véhicules. Dans pareille optique, le paragraphe 9 peut être supprimé.
- f) La modification, qu'on peut considérer comme la plus incisive, est constituée par le retrait immédiat du permis de conduire. Le Conseil d'Etat ne peut que s'étonner qu'à une telle mesure le commentaire des articles consacre à peine dix lignes. On aurait pu s'attendre à un commentaire autrement étoffé, eu égard aux controverses que l'introduction de cette mesure ne manquera pas de susciter et qui risquent de trouver leur aboutissement devant les juridictions nationales, voire internationales.

Le texte proposé prévoit que de l'accord du procureur d'Etat les membres de la Police grand-ducale peuvent procéder au retrait immédiat du permis de conduire dans les cas où ils ont constaté à charge du titulaire de ce permis un des délits mentionnés sous les numéros 1) à 8) du paragraphe 2 de l'article 2bis. Il en est de même en cas de constatation d'un excès de vitesse caractérisé (il s'agit en fait de l'excès de vitesse caractérisé de l'article 11bis, mais qui, en l'absence de récidive, ne constitue pas un délit de grande vitesse). Ce retrait vaut interdiction de conduire provisoire. Il ne peut être maintenu que s'il est validé dans les huit jours sur requête du procureur d'Etat par ordonnance du juge d'instruction.

Se pose la question de la nature de cette mesure: s'agit-il d'une sanction pénale, donc d'une peine, ou s'agit-il d'une mesure de sécurité?

La qualification juridique de la mesure en droit national est importante, alors que, même si elle n'est pas déterminante au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme, elle relève néanmoins des critères, mis en œuvre par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg pour déterminer l'existence d'une „accusation en matière pénale“.

Sous le commentaire „ad articles IV, VII, XI, XII et XIII“, la suppression de la modulation de l'interdiction de conduire, la limitation au sursis à l'exécution des interdictions de conduire égales ou supérieures à 6 mois et le retrait immédiat du permis sont cités en même temps en tant que mesures retenues pour aboutir à un système répressif cohérent, dans l'optique que „l'interdiction de conduire ne peut servir son objectif pédagogique d'incitation au respect des règles que si les conducteurs ont une raison de craindre son application“. A la suite de ce commentaire, on pourrait être tenté de voir dans le retrait immédiat une mesure qui permet d'assurer la protection de la société contre l'inobservation des règles de conduite établies, ce qui revient à définir la mesure comme une peine (cf. *Rép. pén. Dalloz, verbo Peine (nature et prononcé), No 1*).

Le texte sous examen fait cependant également le lien avec l'interdiction de conduire provisoire, puisqu'il dispose que „ce retrait vaut interdiction de conduire provisoire“. Sur base des documents parlementaires relatifs à différentes lois en matière de législation routière, l'interdiction de conduire provisoire semble pouvoir être considérée comme une mesure de sûreté: c'est par exemple parce que l'interdiction de conduire prononcée par le juge d'instruction revêt plutôt le caractère d'une mesure de police qu'une véritable peine, que la loi du 14 février 1955 a décidé qu'elle ne s'impute pas de plein droit sur l'interdiction prononcée par le tribunal (*doc. parl. No 533, exposé des motifs du projet gouvernemental*). Si la loi du 2 mars 1963 a modifié cette disposition, dans le sens d'une imputation de plein droit de la durée de l'interdiction provisoire déjà subie sur l'interdiction prononcée par jugement ou arrêt (paragraphe 6 actuel de l'article 13), le caractère de mesure de sécurité de l'interdiction de conduire provisoire ne s'en trouve pas affecté: la disposition, due à l'initiative de la section centrale, était considérée comme le seul moyen de concilier la nécessité de mesures de sécurité à prendre d'urgence avec le principe que la juridiction de jugement a seule le pouvoir de punir (*doc. parl. No 773*).

Le retrait immédiat du permis de conduire devrait en principe apparaître comme une mesure de prudence dont l'urgence, dans l'intérêt de la sécurité routière, justifie son application immédiate (voir l'arrêt de la Cour d'Arbitrage de Belgique, No 154/2004 du 22 septembre 2004, pour ce qui est de la possibilité reconnue, par la législation routière belge, au ministère public de retirer immédiatement le permis de conduire, et l'arrêt du 28 octobre 1999 (*Revue de droit pénal et de criminologie 2000, pages 214 et ss.*) de la Cour européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre): ce dernier arrêt a en particulier retenu que „l'article 55 (...) ne présuppose aucun examen ou constat de culpabilité et son application est totalement indépendante des poursuites pénales qui pourraient être ultérieurement instituées“. Ces considérants de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme ne semblent pas pouvoir être transposés tels quels au retrait automatique à instituer par le projet de loi sous avis. Le texte proposé requiert en effet la constatation à charge du titulaire du permis de conduire d'un des délits mentionnés aux numéros 1) à 8) du paragraphe 2 de l'article 2bis de la loi modifiée de 1955. De plus, parmi les délits visés (qui sont donc l'homicide involontaire et les lésions corporelles involontaires, en relation avec une ou plusieurs infractions à la législation ou à la réglementation routières, la conduite sans être titulaire d'un permis de conduire valable, ainsi que le fait, pour un propriétaire ou détenteur, de tolérer la mise en circulation d'un véhicule par un tel conducteur, le défaut d'assurance (et le fait, pour le propriétaire ou le détenteur, de tolérer la mise en circulation du véhicule non couvert par une assurance), le délit de fuite, l'excès de plus de 10% de la masse maximale autorisée (de même que le fait, pour le propriétaire ou détenteur, de tolérer la conduite en surcharge), le délit de grande vitesse, „le fait de commettre comme conducteur ou propriétaire d'un véhicule ou d'un animal un des

délits prévus à l'article 12"), il y en a où le constat implique une enquête. Ce sera en règle générale le cas lorsque l'infraction est le fait, non pas du conducteur, mais du propriétaire ou du détenteur du véhicule. Le propriétaire ou détenteur n'encourt de responsabilité pénale que si une faute peut lui être reprochée (seraient visés les comportements où le propriétaire/détenteur a activement incité le conducteur à commettre l'infraction ou fait preuve de négligence en ne l'empêchant pas; voir l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sur le projet de loi *No 4712* devenu la loi du 2 août 2002 relative au permis à points). De telles fautes ne sautent que rarement aux yeux, mais comportent assez souvent de plus amples investigations.

Même si l'exigence d'un constat n'implique pas que le retrait immédiat ne puisse intervenir qu'une fois que les membres de la Police grand-ducale ont dressé procès-verbal de leurs opérations (en l'absence de plus amples explications, le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer sur les exigences que les auteurs du projet de loi ont entendu poser en l'espèce), le retrait du permis de conduire risque en tout cas de ne plus pouvoir être considéré dans tous les cas comme une mesure que commande l'urgence; de ce fait, sa justification en tant que mesure immédiate que commande l'urgence risque de faire défaut.

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur les raisons à la base de l'exigence d'une validation du retrait par le juge d'instruction. Est-ce cette exigence qui est à la base de la disposition prescrivant le constat des infractions (cette exigence devant alors être interprétée comme impliquant que les constatations soient actées par écrit, alors qu'une telle validation n'interviendra selon toute probabilité que sur le vu d'un procès-verbal)? Est-ce pour offrir une garantie au titulaire du permis de conduire qu'on entend faire intervenir le juge d'instruction (le texte prévoit la possibilité d'une intervention, à tout moment, de l'autorité judiciaire, au titre d'une demande en mainlevée; pourquoi exiger en plus la validation du retrait immédiat par le juge d'instruction)? Serait-ce pour ne pas avoir à régler spécifiquement la durée du retrait immédiat que les auteurs entendent établir un parallèle avec l'interdiction de conduire prononcée à titre provisoire par le juge d'instruction? Est-ce pour ne pas avoir à modifier les éléments constitutifs du délit de conduite sans être titulaire d'un permis de conduire valable (article 13, paragraphe 13, alinéa 1) que l'on entend faire intervenir le juge d'instruction (qu'en est-il alors de l'intervalle de temps se situant entre le retrait immédiat et la validation)?

Face à toutes les incertitudes qui subsistent, le retrait administratif apparaît comme une mesure hybride, qui risque de prêter le flanc à des contestations. Tel ne peut pas être l'objectif poursuivi par les auteurs du projet de loi. Le texte est donc impérativement à revoir, et le Conseil d'Etat ne pourrait accorder une dispense du second vote constitutionnel à une loi qui reprendrait la disposition sous examen dans sa teneur actuelle.

Le retrait immédiat du permis de conduire ne devrait aux yeux du Conseil d'Etat viser que certaines infractions nécessitant une réponse immédiate dans l'intérêt de la sécurité routière. Il n'y a pas lieu de procéder par renvoi aux dispositions de l'article 2bis de la loi de 1955 (quels seraient, dans le contexte dudit renvoi, les délits prévus à l'article 12 de la loi modifiée de 1955?), mais de procéder par une énumération précise. Il faudrait par ailleurs faire la part des choses entre le retrait immédiat et l'interdiction de conduire prononcée à titre provisoire (faut-il maintenir deux mesures de sécurité? Comment, dans l'affirmative, les articuler?).

Article XII

S'agissant de l'article XII, le Conseil d'Etat s'abstient, en l'état, d'examiner les dispositions modificatives qu'il est proposé d'introduire à l'article 14.

Article XIII

Pour ce qui est de l'article XIII, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations antérieures en relation avec le relèvement du maximum de la peine d'emprisonnement et des taux de l'amende.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 avril 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES