

N° 5074¹**CHAMBRE DES DEPUTES**Session ordinaire 2003-2004

PROPOSITION DE LOI

- relative à l'organisation d'une formation et d'un examen en matière de secourisme
- complétant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

(11.5.2004)

La proposition de loi sous objet a été déposée le 18 décembre 2002 par Monsieur le député Nicolas Strotz. Elle comporte 4 articles. Le premier expose l'objet de la proposition étant l'adjonction de nouvelles dispositions dans le texte de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Le second article traite de l'obligation de tout candidat au permis de conduire de suivre une formation de secourisme. Le troisième article concerne l'obligation d'équiper chaque véhicule du matériel nécessaire pour signaler un lieu d'accident et pour fournir les soins de premiers secours. Le quatrième article comporte les dispositions d'entrée en vigueur du texte proposé et des mesures transitoires à appliquer.

Conscient de la problématique de l'insécurité routière et soucieux de promouvoir la sécurité routière, le Gouvernement accueille en principe favorablement et sous réserve de sa faisabilité toute initiative susceptible d'appuyer ses propres efforts en vue d'améliorer le bilan des accidents de la circulation.

*

**1. L'IDEE DE RENDRE LE SECOURISME OBLIGATOIRE
POUR LES CONDUCTEURS****1.1. La portée de la proposition de loi**

La proposition de loi sous examen prévoit que tout candidat à un permis de conduire serait obligé de suivre un enseignement théorique et pratique de secourisme qui porte notamment sur les soins de premiers secours en cas d'accidents de la circulation. Un tel enseignement serait sanctionné par un examen de secourisme. Les candidats devraient présenter un certificat attestant de l'inscription dans un cours de secourisme au moment de la demande en obtention d'un permis de conduire et ne pourraient s'inscrire à l'examen pratique qu'après la réussite de l'examen de secouriste.

Par enseignement théorique et pratique de secourisme il faut entendre le cours élémentaire de secourisme tel que spécifié à l'article 8 du règlement grand-ducal du 5 février 1991 portant organisation des cours élémentaires de secourisme pris sur base de la loi modifiée du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile et qui prévoit une formation divisée en quatorze séances d'une durée de deux heures chacune. Serait également créée l'obligation pour les conducteurs concernés de suivre tous les six ans un cours de recyclage en matière de secourisme.

La proposition de loi prévoit que cet enseignement de secourisme serait organisé par les associations de secourisme agréées et que la participation aux cours et à l'examen de secourisme serait gratuite pour les candidats et partant tous les frais engendrés tomberaient intégralement à charge du budget de l'Etat.

1.2. La loi modifiée du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile

L'approche retenue par la proposition de loi sous rubrique consiste à compléter par certaines dispositions la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. La loi en question n'est pas conçue dans sa version actuelle pour servir de base légale à des dispositions réglementaires allant dans le sens de l'initiative proposée.

Il est néanmoins possible de se fonder, dans ce contexte, sur un autre texte légal, qui est la loi modifiée du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile. L'article 1er de cette loi délimite la notion de la protection civile qui comprend l'ensemble des mesures et des moyens destinés à protéger et à secourir la population dans certaines situations données. L'article 2 de cette loi prévoit expressément la possibilité de déterminer les obligations des habitants dans l'organisation et la réalisation de la protection civile par voie de règlement grand-ducal. Le Gouvernement de l'époque s'est référé expressément aux risques d'accidents individuels de tout genre et notamment au „*trafic routier [qui] expose l'homme en permanence à des risques d'accidents graves. (...)“*, considérant que les „*(...) accidents de circulation (...) ont exigé et exigent des mesures appropriées pour en palier, dans la mesure du possible, les effets. Dans le cadre des ces mesures, la protection civile a été chargée progressivement de tâches nouvelles importantes. La politique consistant à confier à la protection civile la mission de protection et de sauvetage des personnes et des biens en temps de paix (...)“*. Les auteurs du projet qui a abouti à la loi du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile entendaient créer la base légale pour une formation aux premiers secours.

Le règlement grand-ducal à prendre sur base de l'article 2 précité de la loi du 18 novembre 1976 sur avis du Conseil de l'Etat et de l'assentiment de la commission de travail de la Chambre des Députés, peut rendre obligatoire la fréquentation de cours d'aide aux victimes.

Comme la loi modifiée du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile constitue une base légale appropriée, la question de la formation aux premiers secours dans le cadre de l'obtention du permis de conduire peut être réglée par la voie d'un règlement grand-ducal pris sur base de l'article 2 de la loi modifiée du 18 novembre 1976 précitée. Il n'est donc pas nécessaire d'apporter de modification à la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques qui sert de cadre légal à la réglementation applicable sur toutes les voies publiques, tel que prévu dans la proposition de loi sous examen.

1.3. L'examen des conditions de la mise en œuvre de la proposition de loi

Les exigences de la proposition de loi sous examen en relation avec le secourisme s'appliqueraient à toutes les catégories de permis de conduire. Des dispenses pourraient seulement être accordées sur une base individuelle à des personnes dont la maîtrise parfaite des connaissances enseignées lors de la formation de secourisme à intervenir pourrait être présumée.

Le permis de conduire de la catégorie B représente en chiffres absolus une part largement dominante parmi les catégories de permis de conduire. En fait, le taux des demandes en première obtention d'un permis de conduire de la catégorie B se situe aux environs de 70% de l'ensemble des demandes en première obtention d'un permis de conduire.

La possibilité de mettre en œuvre la proposition de loi sera donc largement conditionnée par les moyens à prévoir pour appliquer l'obligation d'un cours de secourisme aux candidats à cette catégorie de permis.

1.3.1. Le permis de conduire de la catégorie B

Avant de procéder à l'analyse des éléments à prendre en considération pour la réalisation pratique des dispositions proposées il semble utile de rappeler l'état de la législation européenne dans ce domaine.

1.3.1.1. La législation européenne

La directive 2000/56/CE du 14 septembre 2000 modifiant la directive 91/439/CEE du Conseil relative au permis de conduire fait figurer parmi les exigences minimales pour les examens de conduite dont

question à l'Annexe II dans son sous-paragraphe 2. sur le contenu de l'épreuve concernant toutes les catégories de véhicules (point 2.1.5.) „(...) *les règles générales spécifiant le comportement que doit adopter le conducteur en cas d'accident (baliser, alerter) et mesures qu'il peut prendre, le cas échéant, pour venir en aide aux victimes d'accidents de la route (...)*“. Les candidats à un permis de conduire de nature professionnelle sont tenus par cette même directive tout comme par la directive 2003/59/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs, modifiant le règlement (CEE) No 3820/85 du Conseil ainsi que la directive 91/439/CEE du Conseil et abrogeant la directive 76/914/CEE du Conseil d'approfondir leurs connaissances en matière de secourisme. La législation européenne n'exige pas de formation spéciale de premiers secours mais prévoit qu'un enseignement des notions de base essentiellement adaptées aux victimes d'accidents de la route soit intégré aux cours préparant le volet théorique de l'examen en vue de l'obtention du permis de conduire de la catégorie B.

La mise en conformité de la législation nationale avec la directive 2000/56/CE susmentionnée qui contient des dispositions applicables à toutes les catégories de permis de conduire est actuellement prévue dans le cadre d'un amendement du Code de la Route préparé par le Ministère des Transports pour lequel la procédure réglementaire est déjà entamée.

Les travaux préparatoires pour la transposition de la directive 2003/59/CE précitée ont également été engagés, l'échéance pour la mise en conformité des dispositions nationales avec cette directive étant fixée au 10 septembre 2006. La directive 2003/59/CE a un champ d'application plus restreint car elle ne vise que les conducteurs professionnels.

1.3.1.2. *La mise en pratique des mesures*

Les derniers relevés statistiques disponibles en matière de permis de conduire couvrent l'année civile 2003. La lecture de ceux-ci permet de constater que 8.439 demandes d'obtention d'un nouveau permis de conduire ont été introduites pour la seule année 2003. Selon la proposition de loi, la quasi-totalité des demandeurs seraient obligés de suivre l'enseignement de secourisme.

La proposition de loi sous examen entend imposer la participation aux cours élémentaires de secourisme tel que spécifié à l'article 8 du règlement grand-ducal du 5 février 1991 portant organisation des cours élémentaires de secourisme tel que décrit ci-dessus.

La simple juxtaposition des données permet de déceler les points suivants:

- En limitant le nombre de participants par classe de cours élémentaires de secourisme à une vingtaine de candidats, il serait nécessaire d'organiser environ 500 cours supplémentaires par an alors qu'au cours de l'année 2002, 125 cours ont été organisés en tout et pour tout. La proposition de loi prévoit que ces cours sont dispensés par les associations de secourisme agréées. Afin de réagir à un tel accroissement de la demande il serait nécessaire de procéder au recrutement d'un nombre élevé de nouveaux instructeurs alors qu'actuellement la Protection Civile ne dispose que de 2 instructeurs professionnels et qu'elle recourt à 54 instructeurs bénévoles pour l'enseignement de la majorité des cours.
- Assurer une offre suffisante de cours et leur fonctionnement requiert un investissement financier important. La proposition de loi retient que la participation aux cours et à l'examen de secourisme serait gratuite pour les candidats au permis de conduire et que les frais engendrés seraient intégralement à charge du budget de l'Etat. En Allemagne et en Autriche, deux pays dans lesquels une formation allégée obligatoire existe, les candidats doivent participer eux-mêmes au coût de la formation.
- Suivant les dispositions de la proposition de loi sous examen, la durée de la formation du candidat au permis de conduire serait de 28 heures. Il est à relever que la formation au permis de conduire de la catégorie B (voiture automobile à personnes) par exemple comporte actuellement un total de 28 heures minimum dont une partie théorique d'au moins 12 heures et une partie pratique d'un minimum de 16 heures. La formation au permis de conduire de la catégorie B s'étire sur une période moyenne de 3 à 4 mois avec un minimum réglementaire de 8 semaines. En admettant que le temps réservé à la formation aux premiers secours ne doit pas dépasser celui nécessaire pour l'apprentissage de la conduite automobile, les 28 heures de cours de secourisme devraient être réparties sur 4 à 6 semaines (= 4,5-7 heures de cours de secourisme par semaine) pour ne pas allonger excessivement la durée de la préparation au permis de conduire. Or cette contrainte de temps ajouterait encore aux

difficultés d'organiser ces cours de secourisme. Un groupe de travail interministériel composé par des représentants du Ministère de l'Intérieur, du Ministère des Transports et du Ministère de la Santé est venu à la conclusion qu'un enseignement de maximum 4 fois deux heures devrait suffire pour apprendre les gestes élémentaires pour sauver une vie en cas d'accident de la circulation.

Au point 4 de l'article 2 de la proposition de loi il est indiqué que tout „(...) *intéressé doit fréquenter tous les six ans un cours de recyclage en matière de secourisme*“. L'obligation d'un recyclage périodique des connaissances en premiers secours a certes son utilité mais soulève un problème d'intendance supplémentaire puisque la périodicité proposée générerait de nouveaux besoins en ressources humaines et en localités qui ne sont pas disponibles. En plus, cette périodicité ne concorde pas avec les durées de validité du permis de conduire qui se trouvent être sensiblement plus longues. Le suivi administratif garantissant le respect effectif d'un tel recyclage périodique devrait être assuré, soit par le département ministériel en charge de l'organisation des cours de secourisme, soit par le Ministère des Transports, requièrent une adaptation conséquente de l'effectif en place.

1.3.2. *Le permis de conduire à caractère professionnel*

La route étant le lieu de travail des conducteurs professionnels, il est évident que cette catégorie d'usagers de la route est confrontée d'une manière beaucoup plus fréquente à des situations dans lesquelles la maîtrise de certaines techniques de premiers secours pourrait sauver des vies.

1.3.2.1. *La législation européenne*

La directive 2003/59/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs, modifiant le règlement (CEE) No 3820/85 du Conseil ainsi que la directive 91/439/CEE du Conseil et abrogeant la directive 76/914/CEE du Conseil s'applique à tous les conducteurs titulaires d'un permis de conduire d'une des catégories C1, C1 + E, C, C + E, D1, D1 + E, D ou D + E et impose à ces derniers d'être capables, entre autres, de secourir les blessés et d'appliquer les premiers soins. La législation communautaire qui doit être transposée en droit interne pour le 10 septembre 2006 ne précise cependant pas la durée ni le contenu exact de la formation de premiers secours qu'elle prescrit et aucune obligation de recyclage périodique des connaissances ainsi acquises n'est prévue.

1.3.2.2. *La mise en pratique des mesures*

Vu le nombre sensiblement plus limité de candidats à un permis de conduire professionnel, les problèmes liés à l'ampleur de la tâche d'organiser l'enseignement des candidats au permis de conduire de la catégorie B ne se posent pas. Le Ministère des Transports a entre-temps entamé les travaux de transposition de la directive 2003/59/CE précitée. Le contexte de cette formation pourrait le cas échéant être élargi à une formation de base en matière de secourisme (allégée par rapport au modèle du rapport) avec le département de la formation professionnelle du MEN et le Centre de formation pour conducteurs de Colmar-Berg.

1.4. Conclusion

Au vu des considérations exposées ci-avant, il ne sera actuellement pas possible d'imposer à l'ensemble des candidats au permis de conduire une formation complète de secourisme. Une formation allégée pourrait cependant être imposée aux conducteurs professionnels conformément aux exigences de la directive 2003/59/CE précitée. Les expériences tirées de cette formation devraient permettre de juger dans une phase ultérieure d'une éventuelle extension (obligatoire) de la formation de secourisme à d'autres catégories d'usagers de la route.

2. EQUIPEMENT DE MATERIEL DE BORD SUPPLEMENTAIRE

2.1. La portée de la proposition de loi

La proposition de loi sous examen dispose que „*chaque véhicule visé par la présente loi doit être équipé du matériel nécessaire pour signaler le lieu de l'accident et pour fournir les soins de premiers secours*“. La proposition de loi se réfère aux candidats au permis de conduire et ne contient aucune disposition relative à des véhicules. Toutes les catégories de permis de conduire étant cependant couverts par les dispositions proposées, cette obligation d'équipement semble s'imposer à toutes les catégories de véhicules.

A l'heure actuelle le Code de la Route ne prescrit pas la présence d'un triangle de signalisation à bord des véhicules automoteurs, la présence d'une trousse de premiers secours ou d'extincteurs étant obligatoire à bord uniquement des autobus/autocars (trousse de premiers secours et extincteurs) ainsi qu'à bord des véhicules effectuant des transports de marchandises dangereuses par route (extincteurs).

2.1.1. *Le matériel nécessaire pour signaler un lieu d'accident et pour fournir les soins de premiers secours*

L'exigence d'équiper tout véhicule en circulation du matériel nécessaire pour signaler un lieu d'accident consistant en un triangle de signalisation ainsi que du matériel pour fournir des soins de premiers secours consistant en une trousse de premiers soins pose moins de problèmes de mise en œuvre. En plus, la généralisation de cette obligation pourra sans doute constituer une plus-value pour la sécurité routière. L'opportunité de reprendre cette exigence dans le droit positif sous forme d'une loi n'est par contre nullement donnée, face à la possibilité de prévoir cette obligation dans le règlement grand-ducal formant le Code de la Route.

2.1.2. *L'extincteur de feu*

Un extincteur de feu est un instrument dont la présence pourrait être rendu obligatoire à bord de tout véhicule automobile, alors que de nombreux propriétaires de véhicules en disposent déjà.

Selon les expériences étrangères, le recours à des extincteurs de feu peut par exemple dans les accidents survenus dans un tunnel permettre d'éviter une catastrophe. Sur avis des experts consultés, une charge de poudre de 2 kg serait le minimum recommandable afin d'en garantir un usage efficace. Afin de mettre les usagers de la route dans de meilleures conditions pour porter secours à soi-même et à d'autres victimes avant l'arrivée des services de secours, l'obligation de faire figurer un extincteur à capacité adaptée parmi les éléments d'équipement obligatoires de tout véhicule automobile paraît judicieuse.

2.2. Le Code de la Route

L'obligation d'équiper tout véhicule du matériel de réaction postaccident spécifié ci-avant ne nécessite pas d'initiative législative telle que suggérée dans la proposition de loi sous examen, mais il suffirait sur le plan formel d'une modification du Code de la Route (arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques).

2.3. Conclusion

Le principe de l'équipement obligatoire de tout véhicule du matériel nécessaire pour signaler le lieu de l'accident et pour fournir les soins de premiers secours est pertinente. Les dispositions nécessaires pourront être intégrées dans le Code de la Route lors d'une prochaine modification de ce dernier en y ajoutant l'exigence d'équiper tout véhicule d'un extincteur de feu d'une puissance adaptée et en prévoyant l'introduction de la mesure par étapes en appliquant l'obligation consécutivement aux différentes catégories de véhicules tout en commençant par les nouvelles immatriculations. Une introduction généralisée mise en œuvre d'un seul coup conduirait par contre à des goulets d'approvisionnement du marché local.

A noter enfin que la présence obligatoire de l'équipement à bord des véhicules automobiles fait partie des règles d'équipement qui selon la Convention de Vienne sur le Circulation Routière de 1968 sont celles du pays d'immatriculation et non pas celles du pays de circulation en cas de circulation internationale. Dès lors les véhicules immatriculés à l'étranger qui empruntent les routes luxembourgeoises ne seront pas visés par les dispositions envisagées par la proposition de loi.

