



MINISTÈRE D'ÉTAT
LE MINISTRE AUX
RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

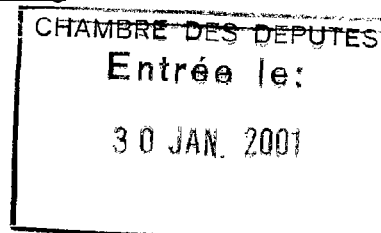
SERVICE CENTRAL DE LÉGISLATION

SCL: 42 - L 3389 / R 3341 à R 3343
Doc. parl. 4712

Luxembourg, le 26 janvier 2001

Monsieur le Président
de la Chambre des Députés

Luxembourg



- Objet:**
- 1) *Projet de loi modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. (Permis à points)*
 - 2) *Projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques.*
 - 3) *Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents et aux mesures d'exécution de la législation sur la mise en fourrière des véhicules en matière de circulation routière.*
 - 4) *Projet de règlement grand-ducal concernant les modalités d'utilisation, d'homologation et de contrôle des cinémomètres.*

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre des Transports, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe l'avis de la Chambre de Travail et de la ~~Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics~~ sur le projet de loi et les trois projets de règlement grand-ducal sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Pour le Ministre aux Relations
avec le Parlement

Daniel Andrich
Conseiller de Gouvernement 1^{re} classe

Transmis en copie pour information
aux honorables Membres de la Conférence des Présidents
Luxembourg, le 30 janvier 2001.
Le Greffier de la Chambre des Députés,



CHAMBRE DE TRAVAIL LUXEMBOURG ARBEITERKAMMER



Monsieur Henri GRETHEN
Ministre des Transports

L - 2938 LUXEMBOURG

MDF/am
31/00

Luxembourg, le 15 décembre 2000

Concerne: Permis à points :

1. projet de loi modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;
2. projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques ;
3. projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents et aux mesures d'exécution de la législation sur la mise en fourrière des véhicules en matière de circulation routière ;
4. projet de règlement grand-ducal concernant les modalités d'utilisation, d'homologation et de contrôle des cinémomètres.

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de vous faire parvenir l'avis de notre Chambre relatif au projet de loi et aux projets de règlement grand-ducal y afférents tels que mentionnés sous rubrique.

Le présent avis vous est communiqué sous réserve de la ratification ultérieure par notre assemblée plénière.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération très distinguée.

Pour la Chambre de Travail:
Le directeur

Marcel DETAILLE

Le président

Henri BOSSI



CHAMBRE DE TRAVAIL LUXEMBOURG ARBEITERKAMMER



AVIS

CONCERNANT LE PERMIS A POINTS :

**1) LE PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 14 FEVRIER 1955
CONCERNANT LA REGLEMENTATION DE LA CIRCULATION SUR TOUTES
LES VOIES PUBLIQUES ;**

**2) LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIANT L'ARRETE
GRAND-DUCAL DU 23 NOVEMBRE 1955 PORTANT REGLEMENT DE LA
CIRCULATION SUR TOUTES LES VOIES PUBLIQUES ;**

**- LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIANT LE REGLEMENT
GRAND-DUCAL DU 26 OUT 1993 RELATIF AUX AVERTISSEMENTS TAXES,
AUX CONSIGNATIONS POUR CONTREVENANTS NON RESIDENTS ET AUX
MESURES D'EXECUTION DE LA LEGISLATION SUR LA MISE EN FOURRIERE
DES VEHICULES EN MATIERE DE CIRCULATION ROUTIERE ;**

**- LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL CONCERNANT LES
MODALITES D'UTILISATION, D'HOMOLOGATION ET DE CONTROLE DES
CINEMOMETRES.**

15.12.2000
Version définitive
A-31/2000
MDF/am

Par lettre en date du 29 septembre 2000, M. le Ministre des Transports a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi concernant le permis à points tel que susénoncé.

Notre chambre tient tout d'abord à soulever qu'elle maintient l'intégralité de sa prise de position exposée dans le questionnaire concernant l'opportunité d'un permis à points qui lui a été soumis par le ministre

Elle se doit de constater que malgré les objections pertinentes qu'elle a formulées, l'auteur du projet de loi est passé outre celles-ci comme si, *ab initio*, le texte de loi était désormais coulé en force de chose jugée.

Cette façon de voir les choses a été corroborée par les déclarations du Ministre lors d'une interview en septembre de cette année dans laquelle il a souligné qu'il ne sera plus disposé à discuter avec les milieux concernés sur l'opportunité du permis à points, mais tout au plus sur ses modalités d'exécution.

Tout laisse à penser que la saisine des acteurs concernés en amont de la procédure législative n'a été qu'un trompe-l'oeil visant à faire croire au public que le projet de loi recueille la légitimité de tout le monde.

Comme souvent, lorsque le gouvernement veut faire passer un projet de loi, a priori évident, mais fort controversé lorsque l'on rentre dans une analyse approfondie, il dissimule au justiciable une partie de la vérité, pour ne pas dire, toute la vérité.

Est-ce une coïncidence malencontreuse ou voulue que, dans l'état actuel des choses, pour quiconque aimerait analyser le texte du projet de loi par rapport à la législation actuellement en vigueur, on ne trouve pas dans les librairies de Code de la Route disponible qui soit à jour - la date de publication étant incertaine - de sorte que l'intéressé est obligé, faute de texte coordonné, de vérifier dans le Mémorial tout l'éventail de modifications de textes qui ont été faites depuis la mise en vigueur de la loi du 14 février 1955 jusqu'à ce jour ?

Ceci dit, à titre liminaire, notre chambre se permet d'analyser *in extenso* le projet de texte avisé.

1. La finalité du projet

Avant d'analyser la légalité du projet (le fond), notre Chambre juge nécessaire d'évaluer son opportunité. L'opportunité est étayée dans l'exposé des motifs où le gouvernement essaie de prouver le bien-fondé du projet, et plus précisément de l'introduction d'un permis à points.

Dans le premier point de l'exposé des motifs intitulé « la politique de sécurité routière », l'auteur constate deux choses : d'une part, que la masse des véhicules a considérablement

AK

augmenté et d'autre part, que le nombre de victimes d'accidents de circulation est également en progression. Sous réserve de l'exactitude de la dernière constatation, faute de preuves à l'appui, il n'ose cependant établir un lien de cause à effet entre les deux, car sinon comment interpréter le fait que l'auteur se contente de lutter contre les *effets* de l'insécurité routière, à savoir, les accidents de circulation, sans expressément prendre des mesures pour combattre sa *cause*, c'est à dire, réduire la masse des véhicules, par exemple, en investissant davantage dans les moyens de transport public non seulement dans l'enceinte des centres d'activités, mais également dans le pays tout entier, voire la Grande Région en collaboration avec les autorités des pays limitrophes.

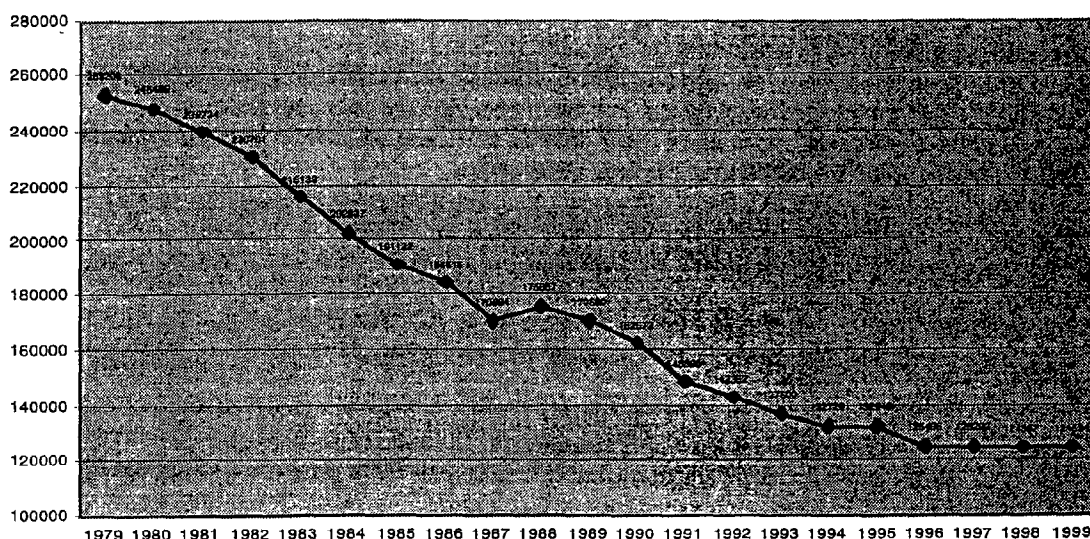
Etant donné qu'à côté de l'augmentation du parc automobile, la vitesse est une autre cause qui est souvent à l'origine de bon nombre d'accidents, la logique ne devrait-elle pas amener les gouvernements des Etats de l'UE à donner des injonctions à l'industrie automobile de fabriquer des voitures moins rapides au lieu d'inciter – par un matraquage publicitaire quotidien – les citoyens à acheter des bolides qui, d'année en année, deviennent de plus en plus rapides ?

Il est évident qu'en 1950, le nombre de tués et de blessés de la route en termes absolus a été moins élevé qu'en 2000, sachant que le parc automobile pendant cette période a augmenté de 13.400 véhicules à 362.300 véhicules immatriculés. En termes relatifs cependant, le nombre d'accidents ne cesse de diminuer par rapport à l'augmentation du parc automobile notamment en raison de dispositifs intégrés de sécurité de plus en plus performants dans les voitures.

Etant donné que le modèle français sert de base pour le présent projet de loi, notre chambre renvoie au graphique ci-dessous qui montre qu'en France, le nombre d'accidents n'a cessé de diminuer depuis plus de 20 ans.

AK

Evolution du nombre d'accidents corporels



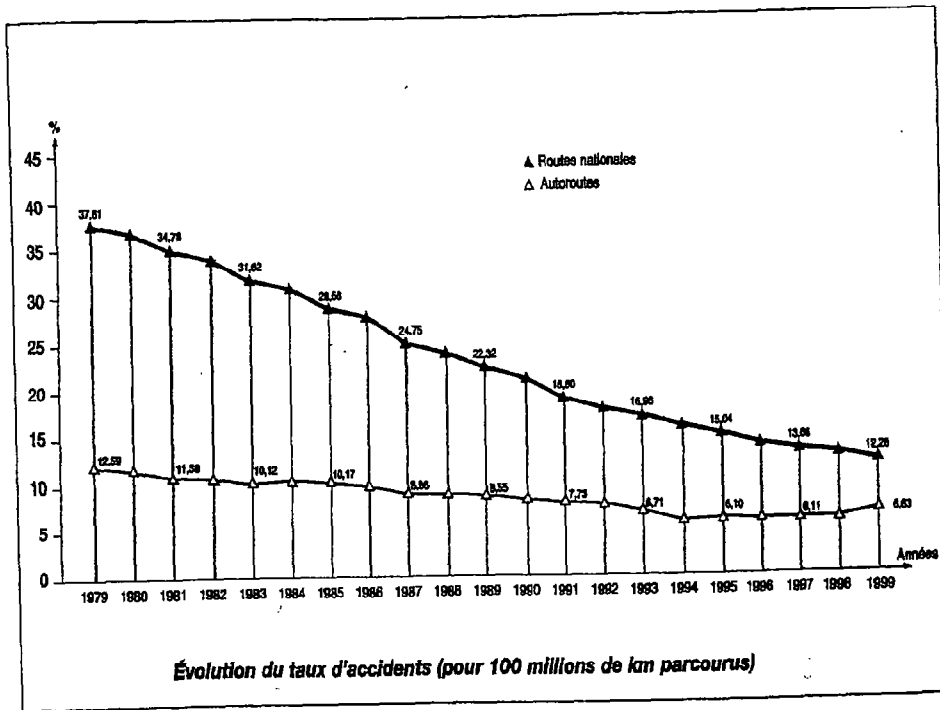
Le permis à points instauré par la loi de 1989 et entré en vigueur seulement en 1994 n'a en rien accéléré la diminution du nombre d'accidents. Plutôt aurait-on tendance à croire le contraire. Par ailleurs aucune étude d'impact des pouvoirs publics français n'a été faite sur le permis à points par rapport à la sécurité routière.

Compte tenu de l'absence de lien de cause à effet entre le permis à points et la sécurité routière, le projet de l'auteur est sans objet.

Malgré l'absence de toute corrélation établie à l'étranger entre le permis à points et la sécurité routière, l'auteur persiste *volens nolens* dans son attitude en expliquant que l'introduction du permis à points serait la panacée pour lutter contre l'insécurité *de* nos routes. Apparemment a-t-il du mal à distinguer entre la (l'in)sécurité *des* routes (infrastructures) et la (l'in)sécurité *sur* les routes, tributaire des usagers.

Notre chambre conteste que le gouvernement ait fait tous les efforts nécessaires pour améliorer le réseau routier. Certes il a contribué à soulager les agglomérations en agrandissant le réseau des autoroutes et voies rapides ; par contre il a négligé d'entretenir bon nombre de routes en dehors des centres d'agglomérations qui sont souvent, comme en France, à l'origine de nombreux accidents (voir graphiques ci-dessous).

AK



AK

Notre chambre ne peut que s'étonner de l'outrecuidance de l'auteur qui prétend, sans vergogne, que le gouvernement ait honoré ses engagements en matière de sécurité routière et qu'il suffit, par conséquent, de s'en prendre à l'automobiliste.

Pour forger « l'automobiliste-modèle », il veut introduire le permis à points pour *détecter les conducteurs potentiellement dangereux*.

D'après l'auteur, sont considérés comme *potentiellement dangereux* les conducteurs qui commettent les infractions telles qu'énoncées à l'article 2 bis du projet et qui donnent lieu à un retrait de points. Le défaut majeur que notre chambre a déjà soulevé dans ses réponses au questionnaire dont elle a été saisie est que le permis à points est dépourvu de tout aspect préventif, éducatif et pédagogique. Il ne sert qu'à ajouter de la répression à la répression.

Notre chambre regrette que l'auteur n'ait pas pris davantage en considération la situation des chauffeurs professionnels particulièrement concernés par le permis à points dans la mesure où le permis de conduire constitue l'instrument de travail indispensable dans l'exécution de leurs fonctions.

Soumettre cette catégorie socio-professionnelle au régime du permis à points a pour effet — en vertu de l'unicité du permis de conduire — de précariser davantage leurs conditions de travail déjà très déplorables. Vu que le projet de loi prévoit un retrait de points pour la moindre inadvertance, bon nombre de conducteurs risquent de se voir licenciés par leur employeur à défaut de permis de conduire. Le marché de travail de ce secteur risquera de se libéraliser davantage et de niveler encore vers le bas les conditions de travail des chauffeurs professionnels.

On peut déduire de ces considérations que le retrait de points touchera davantage les chauffeurs professionnels que les chauffeurs non-professionnels.

Cette répression est d'autant plus arbitraire que les conducteurs potentiellement dangereux sont ceux qui, commettant une infraction, sont interceptés par la police.

A contrario, les « délinquants » de la route qui ne sont pas interceptés par la police ne sont pas potentiellement dangereux.

De là faire un jugement de valeur en mettant les conducteurs dans deux camps, les bons et les mauvais, nous paraît très dangereux. Nul n'ignore que ce n'est qu'une quantité infinitésimale de conducteurs qui se font interceptés par la police, la majeure partie des délinquants perpétrant des infractions restera non détectable et *ergo* ne sera pas considérée comme potentiellement dangereuse.

Notre chambre réfute catégoriquement l'approche de l'auteur.

Par ailleurs le fait même de participer activement ou passivement à la circulation routière est en soi potentiellement dangereux (théorie de l'acceptation des risques). Il n'existe pas de cents pour cents de sécurité, avec ou sans permis à points !

L'auteur ressasse la même rengaine dans la suite de ses développements en prétendant que le permis à points *ait fait ses preuves dans un certain nombre de pays*. Comme déjà soulevé précédemment, aucun élément de preuve ne vient corroborer cette affirmation ; rien que des idées préconçues !

AK

En guise de conclusion, notre chambre en déduit que l'objectif consiste tout simplement à débarrasser à la hussarde les routes des conducteurs soi-disant potentiellement dangereux – non pas vous et moi, mais « les autres » bien sûr (encore s'agit-il de savoir qui sont les autres ?) – plutôt que de compter sur l'enlèvement de la procédure judiciaire. Une telle approche ne trouve pas le soutien de notre chambre.

En somme, elle devrait désormais s'arrêter d'analyser le projet *hic et nunc* parce qu'il est tout simplement dépourvu d'objet. Avec beaucoup de stratagèmes et une association vicieuse d'idées visant à induire en erreur le public, que notre chambre ne manquera pas de déceler par la suite, le gouvernement espère pouvoir compter sur l'aval du parlement.

Le permis à points ne rate non seulement son rôle préventif, mais bouleverse par ailleurs des principes fondamentaux de droits.

2. La légalité du permis à points

Avant d'analyser les effets du permis à points sur le droit, il est indispensable de définir au préalable sa nature juridique.

La question épineuse reste de savoir si le retrait de points est une mesure purement administrative ou bien une sanction relevant de la compétence du juge judiciaire.

2.1. La nature juridique du retrait de points : une sanction pénale !

Force est de constater que le texte de loi ne s'exprime pas sur la qualification juridique du retrait de points.

Ce n'est pas parce que le retrait de points relèverait de la compétence du ministère des Transports – comme veut le laisser entendre l'auteur - que la nature juridique de cette mesure changerait de plein droit. Plutôt faudra-t-il analyser la finalité de la mesure !

La doctrine définit la sanction pénale comme toute suppression, limitation ou restriction des droits et prérogatives d'un individu, prononcée en raison de la commission d'un acte prohibé par une loi d'incrimination.

Le retrait de points qui intervient au fur et à mesure de la commission d'infractions constitue une suspension ou une annulation partielle et progressive du permis de conduire qui se trouvent réalisées dès lors que le capital de points est épuisé ; il constitue donc une atteinte au droit de circuler.

La liberté matérielle de circuler est la condition de la liberté juridique de circuler.

La liberté de circuler est sans doute l'aspect le plus essentiel et le plus évident de la liberté d'aller et venir, liberté fondamentale reconnue tant par la Déclaration des Droits de l'Homme que par toutes les Constitutions des Etats membres de l'UE dont l'autorité judiciaire est garante.

L'usage du permis de conduire n'est autre que l'expression de la liberté matérielle de circuler.

AK

Le retrait de permis, qu'il soit immédiat ou à effet différé, prononcé non pour des raisons médicales mais en raison de la commission d'une infraction, constitue une peine par nature expressément visée par l'article 13 actuellement en vigueur de la loi du 14 février 1955 susénoncée, aux termes duquel le législateur a lui-même considéré la suspension ou l'annulation du permis de conduire comme une peine « privative ou restrictive de droits ».

Le fait de qualifier arbitrairement le retrait de points de « mesure administrative », privant ainsi le contrevenant de la garantie du juge judiciaire, de le priver par ailleurs de toute possibilité de relèvement est en contradiction avec les dispositions du code pénal et de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Le législateur dans l'article 13 actuel du code de la route a donné au juge répressif plénitude de juridiction pour la répression des infractions au Code de la route confirmant ainsi son rôle et son pouvoir décisionnel.

Au demeurant ni le gouvernement ni le législateur n'ont autorisé de baptiser « mesure de police administrative et de sûreté » une sanction qui présente les caractères objectifs d'une peine pour la faire échapper à la compétence des tribunaux répressifs alors même que cette nouvelle peine accessoire apparaît comme plus répressive que les autres puisque le législateur exclut toute possibilité de relèvement de cette peine ou de sa réhabilitation.

Le juge pénal est donc seul compétent pour connaître du retrait de points.

Cette analyse a été corroborée par un arrêt récent rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme en date du 23 septembre 1998 auquel notre chambre reviendra dans la suite de ses développements.

Le fait que le projet de loi attribue compétence au Ministère des Transports a pour effet que le justiciable se voit transgressé dans certains de ses droits.

2.2. La violation de certains principes fondamentaux de droits

Sans être exhaustive, notre chambre se permet de soulever un certain nombre de violations de principes fondamentaux tant de droit privé que de droit public.

2.2.1. Aucune peine ne peut être appliquée si la juridiction ne l'a pas expressément prononcée

Le projet de loi en question attribue pouvoir de pleine juridiction au Ministère des Transports alors qu'une peine ne peut être prononcée que par une juridiction impartiale et indépendante.

2.2.2. Violation de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire

L'empiètement de l'exécutif sur le judiciaire résulte du fait que le Ministère des Transports se voit attribuer des compétences (prononcer des peines) qui sont du domaine exclusif de l'autorité judiciaire.

2.2.3. Violation de la Convention Européenne des Droits de l'Homme

L'article 6 de cette Convention énonce que « toute personne a droit à ce que sa cause soit

AK

entendue par un Tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera... du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». Ce principe fonde la nécessité de l'intervention d'un juge indépendant, garant du droit de l'individu dès lors qu'une infraction lui est reprochée. Cette convention a force de traité international et constitue donc une norme de droit supérieure à la loi nationale, d'application directe en droit interne par le juge répressif.

Le projet de loi en l'espèce, en accordant un pouvoir de pleine juridiction au ministère, prive le contrevenant de deux droits élémentaires :

D'une part, du droit à être entendu publiquement par un tribunal impartial et indépendant prévu par la loi ; le recours devant le juge administratif n'est pas un recours efficace ou de nature à empêcher la violation dont il se plaint parce que le juge administratif a compétence liée quant au fond et ne peut apprécier, au-delà de l'aspect purement formel des retraits de points, le bien-fondé d'une interdiction de conduire.

D'autre part, du droit à un procès équitable qui garantit le principe du contradictoire et des droits de la défense.

2.2.4. Violation du principe de la proportionnalité entre la sanction et la faute

L'automatisme de la sanction et le fait qu'elle soit prononcée par une autorité administrative apparaissent incompatibles avec les principes qui donnent aux juges judiciaires, gardiens de la liberté individuelle le soin de prononcer les peines.

La définition du débat devant le juge ne se limite pas à l'établissement de la réalité de l'infraction et au problème de la culpabilité, mais concerne tout autant la détermination de la sanction susceptible d'être infligée dans sa globalité en considération de la personnalité du prévenu et des conséquences de la peine et ce, en vertu du principe de l'individualisation de la peine.

2.2.5. Violation du principe « non bis in idem »

Le principe « non bis in idem » interdit que pour un même fait, on soit condamné deux fois, en l'espèce, une première fois par le juge judiciaire et une deuxième fois par l'autorité administrative érigée en juridiction. Ne serait-il pas aberrant que le juge judiciaire pour une infraction donnée prononce une interdiction de conduire sans sursis et que le ministère en raison de la perte du capital intégral de points serait contraint – en vertu de la qualification juridique prononcée par le juge - à prononcer une deuxième interdiction de conduire ferme sans sursis ?

En l'espèce, il y aurait donc bel et bien cumul de peines prononcées par le juge pénal d'une part et par le ministère d'autre part comme le prévoit l'article 2 bis paragraphe 3 du projet en disposant que *pendant le temps d'une interdiction de conduire judiciaire non assortie du sursis intervenant en-dehors des conditions du chiffre 1 ter de l'article 13 ou d'un retrait administratif du permis de conduire, la suspension du droit de conduire ne produit pas ses effets.*

Pour prouver la légalité du permis à points, l'auteur se réfère dans l'exposé des motifs à l'arrêt Malige rendu par la Cour en date du 28 septembre 1998.

L'arrêt Malige comporte deux décisions :

AK

- une décision de principe : la sanction de retrait de points est qualifiée de sanction pénale au sens de l'article 6 §1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (voir développement sous le point 2.1.) ;
- une décision d'espèce : l'article 6 §1 qui garantit également l'absence de toute violation du droit d'accès à un tribunal indépendant n'a pas été violé dans le cas Malige.

Conclure de cette décision d'espèce, comme le fait l'auteur, que le droit d'accès à un tribunal indépendant est garanti dans tous les autres cas de retrait de points qui pourront se présenter est tout simplement une inanité !

La solution du contentieux propre à M. Jérôme Malige n'est pas transposable à l'ensemble des contentieux portant sur le retrait de points, notamment quand il emporte interdiction de conduire (annulation du permis de conduire).

La rédaction de cet arrêt autorise à penser que la conclusion de la Cour eut été tout autre si le retrait de points avait pour conséquence d'épuiser son capital de points et plus précisément de lui faire perdre le droit de conduire.

D'ores et déjà, on peut dire que, suite à l'arrêt Malige, le permis de conduire à points vient de connaître une double défaite :

- 1) le caractère pénal reconnu à la sanction de retrait de points par la haute juridiction heurte la lettre et l'esprit du présent projet de loi selon lequel le retrait de points n'est pas une peine accessoire ;
- 2) l'appréciation de non-violation du « droit au juge » pour le seul retrait de 4 points (cas d'espèce), alors qu'il n'entraînerait pas la perte du permis de conduire, ouvre la voie à de nouveaux contentieux sur d'autres cas où précisément il y a perte de validité du permis.

Il en résulte des développements ci-dessus que le permis à points est une mesure qui est non seulement dépourvue d'objet, mais également dépourvue de base légale.

En vertu du caractère pénal du retrait de points, notre chambre conteste également la légalité de l'article 2 de loi du 14 février 1955 actuellement en vigueur qui permet désormais au Ministère des Transports de retirer le permis de conduire si l'intéressé présente des signes manifestes d'alcoolisme ou d'autres intoxications. S'agissant d'infractions au sens du code de la route, il n'appartient pas au Ministère de constater des infractions et de prononcer le retrait du permis. En effet que vaut un jugement du tribunal répressif si l'administration s'érige elle-même en juridiction ? Pour le surplus, notre Chambre renvoie aux conclusions ci-dessus qu'elle a tirées de l'illégalité du permis à points.

A titre tout à fait subsidiaire, notre Chambre fait une analyse des articles.

3. L'analyse du texte du projet de loi

Ad article II

Article 2 bis paragraphe 1

Comme la loi ne dispose que pour l'avenir, notre Chambre est d'avis que le capital initial

AK

de 12 points ne doit subir un retrait que pour des infractions commises après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Afin d'éviter toute divergence d'interprétation par la suite, il serait plus logique d'intégrer le paragraphe 6 prévoyant que les dispositions de l'article 2 bis ne produisent d'effet que pour des infractions perpétrées après mise en vigueur de la présente loi dans le paragraphe 1.

Par ailleurs elle réclame un bref délai à partir du moment où le jugement est coulé en force de chose jugée respectivement à partir du paiement de l'avertissement taxé dans lequel le Ministère doit procéder à un retrait de points et informer l'intéressé sous peine de forclusion .

Paragraphe 2

L'arsenal répressif prévu au paragraphe 2 est totalement illogique, arbitraire et partiellement insensé.

Illogique, parce que le retrait de points est :

- le même pour le conducteur verbalisé à 130km/h sur une route nationale étroite et sinueuse que pour celui qui roule à 170 km/h sur une autoroute dégagée ;
- le même pour le chauffeur d'autobus obligé de violer la priorité pour respecter son horaire à un moment où les croisements, bifurcations ou jonctions de routes sont encombrés que pour l'automobiliste qui sur un croisement dégagé enfreint la priorité des usagers y débouchant venant d'une autre chaussée.

Le passé du conducteur et son taux de bonus d'assurances ne présentent de même aucun intérêt.

Arbitraire, parce qu'un certain nombre de faits n'ont pas été érigés en infractions tels que le fait de téléphoner en conduisant (avec ou sans « kit-main libre »), de ne pas respecter une barrière de dégel, d'utiliser un détecteur de radar...

Partiellement insensé parce que certaines infractions énumérées à l'article 2 bis n'ont aucun impact sur la sécurité routière telles que le fait de conduire un véhicule sans assurance valable ou sans permis de conduire valable ou le fait de conduire un véhicule malgré une interdiction de conduire.

Notre chambre a de sérieux doutes que la police respectivement le ministère soient toujours en mesure de qualifier correctement le cumul d'infractions, c-à-d, de distinguer entre concours idéal et concours réel d'infractions de sorte que le contrevenant qui paie le ou les avertissements taxés risque de se voir retirer un nombre de points trop important.

Au dernier paragraphe, notre chambre demande que l'information du retrait de points adressée à l'intéressé doive également indiquer les délais et voies de recours contre la décision administrative individuelle.

Paragraphe 3

A titre principal, notre chambre réfute un cumul de peines prononcées d'une part par le juge judiciaire et d'autre part par le ministère en vertu des principes énoncés sous le point 2

AK

de l'avis.

A titre subsidiaire, notre chambre estime que l'avant dernier alinéa de ce paragraphe est dépourvu de toute logique lorsqu'il dispose que « *pendant le temps d'une interdiction de conduire judiciaire non assortie du sursis... ou d'un retrait administratif du permis de conduire, la suspension du droit de conduire ne produit pas ses effets* » .

A contrario, cela voudrait dire que la suspension du droit de conduire produirait ses effets à partir du prononcé du jugement si l'interdiction de conduire judiciaire prononcée par le juge était assortie du sursis. Il y aurait donc confusion entre la peine prononcée par le juge et la suspension du droit de conduire - à l'instar de ce qui se fait entre une interdiction provisoire de conduire prononcée par le juge d'instruction et une interdiction de conduire prononcée par le juge du fond.

Cela voudrait dire que la date d'effet de la suspension du droit de conduire serait tributaire non seulement de la qualification juridique des faits retenue par le juge, mais également de la sanction (avec ou sans sursis) prononcée par ce dernier. Cette disposition insensée ne peut trouver l'appui de notre chambre

Paragraphe 4

Notre chambre est d'avis qu'une restitution de points au-delà du total de 12 points doit rester possible afin de rendre plus attrayants les cours de formation complémentaire et de récompenser ceux qui ont fait des efforts.

Notre Chambre est d'avis que le délai de trois ans doit commencer à courir à partir de la commission de l'infraction constatée par la police pour éviter de dissuader l'auteur de l'infraction de former une contestation de l'infraction et/ou de sa sanction devant le tribunal répressif laquelle aurait pour effet de retarder le point de départ du délai de reconstitution de son capital de points.

Paragraphe 5

A l'instar de l'observation faite au paragraphe 4, le délai de reconstitution des points de 3 ans doit commencer à courir à partir de la constatation de l'infraction par la police.

Paragraphe 6

Vu que cette disposition détermine l'applicabilité dans le temps de la loi, notre chambre propose de l'intégrer dans le paragraphe 1.

Ad article VII

C'est dans cet article que l'effet répressif (du permis à points) se fait particulièrement sentir pour les chauffeurs professionnels.

Notre chambre exige que pour toutes irrégularités tenant au véhicule, c'est le propriétaire qui doit être sanctionné et non pas le conducteur.

AK

Ad article VIII le délit de grande vitesse

Si le délit de grande vitesse est aujourd'hui dirigé contre ceux qui dépassent de + 20 km/h + 20% la vitesse maximale autorisée, ce n'est sans doute qu'un début.

Comme le gouvernement est d'avis qu'il pourrait contribuer à diminuer la sinistralité routière par un surplus de répression, rien n'empêche que ce seuil soit descendu progressivement par la suite à + 10 km/h + 10%, +/- 0km/h + 10%...

Cette technique de grignotage a été utilisée dans certains pays en matière de la répression de l'alcool au volant où le seuil du délit a été progressivement abaissé.

Le délit de grande vitesse génère un effet pervers singulier.

Les spécialistes de la question le savent bien : entretenir dans l'esprit du public que l'excès de vitesse est dangereux parce qu'illicite, amène à considérer trop souvent que rouler dans les limites des vitesses autorisées demeure sans danger.

Le sens de la « pédagogie » des pouvoirs publics faisant qu'ils autorisent d'une main la construction de véhicules rapides, et de l'autre main prétendent en interdire l'usage sous peine de sanctions, il y a de quoi s'interroger.

En outre, ceux qui ne bénéficient pas d'une voiture avec chauffeur (la majorité des citoyens, à part les hauts représentants du gouvernement et d'institutions politiques ou financières), savent que l'adaptation de la vitesse à l'environnement de circulation, le simple exercice d'une manœuvre de dépassement, ou de dégagement d'une situation à risques, peuvent amener tout un chacun à dépasser les limitations autorisées et même involontairement à franchir le seuil qui sépare « le petit » du « grand » excès de vitesse.

Notre chambre demande la suppression de l'article VIII. Elle est d'avis que les dispositions actuellement en vigueur suffisent amplement pour punir les auteurs d'excès de vitesse.

Ad article 10 1^{er} et 2^{ième} points dernier alinéa

Cet article est incompréhensible.

De deux choses l'une :

soit le permis de conduire est retiré pendant une interdiction de conduire non assortie du sursis, et alors la question ne se pose pas de savoir si le permis est valable à l'étranger ou non, parce que le titulaire n'en dispose plus.

Soit le permis de conduire est retiré et le titulaire reçoit un permis provisoire si l'interdiction de conduire est assortie du sursis ou d'une exception de conduire pour trajets professionnels, et alors il est inconcevable qu'en vertu de la territorialité de la loi pénale, la restriction du droit de conduire prononcée par le juge puisse avoir des effets hors du territoire luxembourgeois.

Notre chambre demande la radiation des derniers alinéas des points 1 et 2.

AK

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

l'introduction du permis de conduire à points:

- **projet de loi modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;**
- **projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques;**
- **projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents et aux mesures d'exécution de la législation sur la mise en fourrière des véhicules en matière de circulation routière;**
- **projet de règlement grand-ducal concernant les modalités d'utilisation, d'homologation et de contrôle des cinémomètres**

Par dépêche du 29 septembre 2000, Monsieur le Ministre des Transports a demandé, en la priant d'y réserver "*le bénéfice d'un traitement prioritaire*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les projets spécifiés à l'intitulé.

Ils ont pour objet, conformément à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, d'introduire le permis de conduire à points au Grand-Duché de Luxembourg.

A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aimerait répéter, en ce qui concerne le fond, la conclusion qu'elle avait tirée de l'élaboration de ses réponses à un questionnaire lui transmis en début d'année sur le même dossier:

"La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord de principe avec l'introduction, au Grand-Duché de Luxembourg, du permis de conduire dit 'à points'.

Elle aimerait cependant attirer d'ores et déjà l'attention des responsables politiques et autres au fait qu'un tel système - tout comme nombre d'autres mesures, qu'elles soient préventives ou répressives - est certes de nature à sensibiliser davantage le conducteur responsable, mais n'aura vraisemblablement - et malheureusement! - guère d'effet miracle pour ce qui est du carnage routier auquel nous sommes habitués.

Tout comme l'abaissement de 0,8 à 0,5 g/l du taux d'alcool dans le sang n'incitera pas le conducteur habitué à prendre le volant ivre mort à revenir à de meilleures idées, l'introduction du permis à points ne convertira pas ceux qui se font un malin plaisir d'ignorer voire de violer régulièrement et délibérément les règles élémentaires du code de la route.

Ceci dit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve toute initiative allant dans le sens de l'amélioration de la sécurité routière et elle réitère dès lors son approbation aux mesures prévues."

A relire ces quelques lignes, pourtant claires et précises, écrites au mois de mars de cette année, la Chambre se demande pourquoi il est question, à la page 8 de l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, d'un "accord conditionnel (?) donné par ... la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics".

Par ailleurs, la Chambre regrette que la consultation des partenaires sociaux se soit limitée audit questionnaire alors qu'un vrai dialogue et des entrevues entre le Gouvernement et les forces vives de la nation auraient pu contribuer à clarifier certains aspects controversés.

Ceci dit, la Chambre n'entend pas rentrer, dans le cadre du présent avis, dans le détail des différents articles du projet de loi et des trois projets de règlements grand-ducaux d'exécution, somme toute assez techniques.

Elle voudrait toutefois approfondir quelques aspects qui soit ne lui donnent pas satisfaction soit soulèvent des questions.

Traitement des non-résidents

Dans sa prise de position du mois de mars 2000, la Chambre avait soulevé la question de la discrimination des résidents luxembourgeois par rapport notamment aux travailleurs frontaliers.

Le Gouvernement croit avoir trouvé la solution en affectant également de points le permis de conduire d'un non-résident dès que celui-ci se rend coupable d'une infraction au Luxembourg. Cette disposition se trouve commentée comme suit sub article II du projet de loi:

"il est projeté de traiter tous les usagers des routes luxembourgeoises sur un même pied d'égalité".

Aux yeux de la Chambre, il faut être vraiment naïf pour croire en une telle affirmation.

En effet, le traitement "*sur un même pied d'égalité*" ne saurait être garanti en appliquant les mêmes règles à tout conducteur sur le territoire de quelques kilomètres carrés que représente le Grand-Duché dans l'Union Européenne, mais uniquement en soumettant tout le monde partout à une réglementation identique.

Il est évident que ce n'est ni le touriste danois ni le commis voyageur grec qui préoccupent la Chambre, mais que le projet met dans le même sac que les frontaliers.

En général, la plupart de ces derniers entrent au Luxembourg et en sortent aux heures de pointe et par les grands axes routiers, c'est-à-dire à un moment et sur des routes tellement encombrées qu'un contrôle de la circulation, qu'il soit de routine ou ponctuel, est virtuellement impossible à effectuer. Pour le reste, les intéressés sont soumis à leur réglementation nationale, et il n'y a donc aucune comparaison possible avec les résidents.

Mais là n'est pas le seul aspect problématique de la question, qui en comporte une multitude d'autres.

Ainsi, en ce qui concerne un résident français par exemple, il est difficilement imaginable que les infractions au code de la route commises au Grand-Duché de Luxembourg affectent le capital points de son permis de conduire français et vice-versa. Même à supposer que tel fût le cas, la Chambre voit difficilement des autorités luxembourgeoises encaisser le permis de conduire d'un ressortissant étranger. Et même dans cette hypothèse, il faut se demander si l'interdiction de conduire vaudra ailleurs qu'au Grand-Duché.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est évidemment parfaitement consciente que les problèmes soulevés sont impossibles à résoudre en l'absence d'une législation européenne uniforme. Le Gouvernement est d'ailleurs du même avis puisque l'exposé des motifs fait état d'une "*convention élaborée au sein du Conseil de l'Eu-*

rope par un comité d'experts gouvernementaux concernant les effets internationaux de la déchéance du droit de conduire ... signée par le Luxembourg le 3 juin 1976" et tendant "à promouvoir la création d'un 'système tel que la déchéance du droit de conduire prononcée dans un Etat déterminé puisse produire ses effets au niveau international'", accords qui "n'ont jusqu'à présent pas encore été ratifiés ni par le Luxembourg ni par aucun autre Etat signataire".

Parler dans ces conditions de "*traiter tous les usagers des routes luxembourgeoises sur un même pied d'égalité*" relève du domaine du voeu platonique plutôt que de celui de la réalité.

Chauffeurs professionnels

Avant d'approfondir la question, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aimerait citer le passage y relatif figurant dans son document n° A1612 prérappelé du 14 mars 2000:

"Question n° 9: Un traitement particulier des chauffeurs professionnels est-il opportun?"

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics répond à cette question par l'affirmative et elle préconise le retour au permis de conduire professionnel ayant existé autrefois.

Le chauffeur professionnel disposerait donc de deux permis à points distincts dont l'un lui servirait pour sa vie privée et l'autre pour sa vie professionnelle."

Le projet de loi sous avis avance trois arguments pour ne pas s'engager dans cette direction, à savoir:

- application d'un "*régime unique*" dans tous les pays ayant introduit le permis à points;
- impossibilité de distinguer entre chauffeurs professionnels et autres;
- "*professionnalisme*" des intéressés par rapport aux autres.

Quant au premier argument, la Chambre estime que rien n'oblige le Luxembourg à suivre aveuglément les autres pays sur tous les plans.

Le deuxième argument est inacceptable à son tour alors qu'il permettrait de bloquer toute législation nouvelle par le simple renvoi à une difficulté pratique de sa mise en oeuvre! Puisqu'il a été possible de définir avec une précision suffisante ce qu'il y a lieu d'entendre par "*accident de trajet*" en matière d'assurance accident par exemple, il devrait également être possible de circonscrire le champ d'application d'une législation relative à un permis de conduire professionnel. Une solution pourrait consister à prendre en considération les déplacements pendant les heures de travail de catégories de conducteurs définies à l'avance, ce qui permettrait en outre de prévoir, en dehors des chauffeurs d'autobus, de camions et de taxis, une autre catégorie "*semi-professionnelle*" de chauffeurs, comme les médecins en service, les agents de la police, les chauffeurs-livreurs et autres. En effet, la Chambre voit mal pourquoi le chauffeur d'un homme d'affaires voire d'une personnalité politique devrait faire les frais de l'ordre de son chef de griller un feu rouge ou de dépasser la vitesse maximale autorisée pour la seule raison que ce dernier risque d'arriver en retard à une réunion.

Pour ce qui est, en troisième lieu, du "*professionnalisme*" des intéressés, qui devrait, selon l'exposé des motifs, les inciter "*à développer une aptitude plus prononcée de bien se conduire*" et "*de faire preuve d'un sens accru des responsabilités*", la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est bien d'accord avec ces affirmations. Toutefois, ces arguments n'empêchent en rien que le risque d'une infraction - involontaire évidemment - est largement supérieur chez cette catégorie de conducteurs alors que le kilométrage qu'ils parcourent correspond en moyenne au décuple de celui d'un usager "*normal*" de la route.

Pour toutes ces raisons, la Chambre maintient sa vive recommandation de réintroduire le permis de conduire professionnel. Cela aurait d'ailleurs l'avantage d'éliminer sinon d'amoinrir les effets discriminatoires de certaines dispositions du projet de loi à l'égard des chauffeurs professionnels.

Ainsi, la Chambre constate que la conduite d'un véhicule surchargé ou muni d'un ou de plusieurs pneumatiques non réglementaires est sanctionnée par la perte de respectivement 4 et 2 points. Or, il s'agit là d'infractions qui, dans la plupart des cas, ne sont pas à mettre sur le compte du chauffeur professionnel mais sur celui de son employeur!

Enfin, l'introduction du permis professionnel permettrait de sanctionner, sur ce plan, également d'autres manquements, et notamment le non-respect des dispositions en matière de temps de conduite et de repos.

A titre tout à fait subsidiaire, la Chambre estime que la perte de son permis de conduire devrait être contrebalancée, pour le conducteur professionnel, par des mesures sociales d'accompagnement, comme tel est le cas en France par exemple. En effet, il ne faut pas oublier que la perte de son permis signifie pour l'intéressé la perte de son emploi.

Modalités de retrait du permis

Selon l'article X, paragraphe 3 du projet de loi, "*le procureur général d'Etat fait retirer le ou les permis de conduire*" et "*(les) membres de la police grand-ducale (sont) chargés de l'exécution du retrait (du permis)*".

Afin d'enlever à la mesure du retrait du permis, déjà assez douloureuse en elle-même, toute connotation de pilori, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande de remplacer l'encaissement à domicile, par la Police de surcroît, par une procédure moins brutale, par exemple en invitant l'intéressé, le cas échéant par injonction, à remettre son permis à un bureau de Police ou dans un bureau du Ministère des Transports à l'abri de regards indiscrets.

Il va de soi que la solution proposée par les auteurs du projet pourra toujours trouver application en cas de commandement infructueux.

Rétroactivité?

Le Gouvernement affirme, au commentaire du paragraphe 6 de l'article II, que "*le champ d'application de la présente loi est défini comme n'englobant que des infractions qui ont été commises après l'entrée en vigueur de la loi. Ce choix permet d'éviter tout effet de rétroactivité aux nouvelles dispositions légales qui serait difficilement compatible avec les principes de l'Etat de droit*".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend note avec satisfaction surtout de cette dernière affirmation, qui n'a pas toujours

caractérisé l'attitude du (précédent) Gouvernement dans certains dossiers concernant plus particulièrement les ressortissants de la Chambre.

Quoi qu'il en soit, la Chambre approuve donc cette disposition. Afin d'éviter tout risque de malentendu, elle propose cependant de compléter également en ce sens la dernière phrase de l'alinéa final du paragraphe 1er de l'article 2bis nouveau, qui concerne la réduction du nombre initial de points pour ceux qui auraient "*déjà fait l'objet d'une condamnation*", d'un "*avertissement taxé*" ou d'une "*sanction étrangère*" avant l'affectation initiale du nombre de points.

La Chambre propose de rédiger comme suit cette phrase finale:

"Cette réduction intervient sans préjudice des dispositions des paragraphes 5 et 6 du présent article".

Mise en oeuvre pratique

A analyser de plus près tout le dispositif qu'il est prévu de mettre en place en matière de permis de conduire à points, la Chambre constate que les moyens humains et matériels nécessaires pour mettre en oeuvre sur le terrain les nouvelles mesures sont tout simplement énormes.

En effet, au seul niveau des instances concernées - de près ou de loin - par le dossier, l'on a affaire aux services du Ministère des Transports, aux membres de la police grand-ducale et aux agents de l'administration des douanes et accises, au Ministère de la Justice et à l'appareil judiciaire, au centre de formation pour conducteurs, à la Société Nationale de Contrôle Technique-Homologations, etc.

Pareillement, la quantité et l'envergure des procédures sont impressionnantes:

- affectation initiale des points différente selon qu'il s'agisse d'un résident ou d'un non-résident;
- suivi des condamnations judiciaires et des avertissements taxés de ceux qui ne sont pas encore titulaires d'un permis ou qui ne l'ont pas encore fait transcrire;

- constat des infractions et procédure d'application de la réduction de points (transmission des informations au Ministère des Transports, information des intéressés en cas de réduction ou de restitution de points);
- gestion des capitaux de points attachés aux permis;
- procédure de suspension du droit de conduire et recouvrement des permis afférents;
- organisation de la formation complémentaire indispensable pour récupérer le permis et procédure de restitution y relative;
- communication avec les instances compétentes des pays étrangers;
- etc.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a tenu à énumérer tout ce qui précède, le but en était non seulement de rendre attentif aux difficultés qui risquent de se poser en matière d'exécution pratique, mais aussi et surtout de rappeler une fois de plus ce que la Chambre ne cesse de prêcher depuis des années, à savoir que toute extension des missions de l'Etat implique nécessairement un gonflement de ses effectifs. La fonction publique en tant que telle n'ayant pas été demandeur en l'occurrence, elle refuse en conséquence d'endosser la responsabilité des frais supplémentaires de personnel en découlant.

Conclusion

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics répète qu'elle approuve le principe du permis de conduire à points, malgré les réserves ponctuelles qui précèdent.

Pour les raisons plus amplement expliquées dans l'introduction, elle met cependant en garde devant des expectatives trop optimistes, surtout si l'on prend en considération la fâcheuse habitude d'aucuns, à en croire la rubrique "*chiens écrasés*" de la presse quotidienne, de prendre la route sans permis et sans gêne.

Enfin, la Chambre invite le Gouvernement à favoriser une politique tendant à faciliter le choix du transport public et à commencer à mettre parallèlement en oeuvre, à côté de l'arsenal de mesures répressives qui sera complété par le projet sous avis, une politique préventive

ayant pour objet d'aboutir à moyen et à long terme à un changement fondamental de mentalité dans le chef des conducteurs, notamment par une approche différente du sujet déjà au moment de la formation théorique et psychologique des aspirants.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 17 novembre 2000.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG

4. Remarques concernant l'avant-projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques

Notre chambre estime qu'il est déplacé de voir dans chaque auteur d'une infraction à la circulation routière un aliéné mental qui n'a pas le sens des responsabilités.

Selon notre chambre, cette formation poursuit deux objectifs non exposés dans ce règlement :

1) Elle sert en réalité à alimenter les caisses de la trésorerie de l'Etat en obligeant les candidats à payer des droits d'inscription faramineux (se situant entre 7.000.-LUF et 25.000.-LUF hors TVA !!) pour suivre les cours ainsi qu'un droit d'enregistrement pour obtenir un nouveau permis.

2) Elle constitue une mesure d'emploi, parce qu'elle exige de nouvelles embauches pour dispenser les cours théoriques et pratiques de la formation à moins que l'on ne parte de l'hypothèse que les participants une fois qu'ils ont réussi leurs épreuves de reconversion puissent eux-mêmes dispenser des cours pour de futurs « inconscients de la route ».

Au lieu de considérer l'automobiliste comme un *ignare*, sans esprit de discernement, l'auteur aurait pu faire d'un peu plus de probité en évoquant clairement les objectifs susmentionnés.

5. Remarques concernant l'avant-projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents et aux mesures d'exécution de la législation sur la mise en fourrière des véhicules en matière de circulation routière

Notre chambre exige que l'information du retrait de points doive comporter les délais et voies de recours contre la décision administrative.

Notre chambre a de sérieux doutes que l'effectif actuel de la police grand-ducale soit en mesure de manifester sa présence un peu partout pour sanctionner tout l'arsenal d'infractions qui est repris dans le projet de règlement grand-ducal.

6. Remarques concernant l'avant-projet de règlement grand-ducal concernant les modalités d'utilisation, d'homologation et de contrôle des cinémomètres

Néant.

AK

Notre chambre a le regret de vous informer qu'au vu des développements ci-dessus, elle s'exprime contre le projet de loi élargé et les projets de règlement grand-ducal y afférents.

Luxembourg, le 15 décembre 2000

Pour la Chambre de Travail:

Le directeur



Marcel DETAÏLLE

Le président



Henri BOSSI

AK