



MINISTÈRE D'ÉTAT
LE MINISTRE AUX
RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

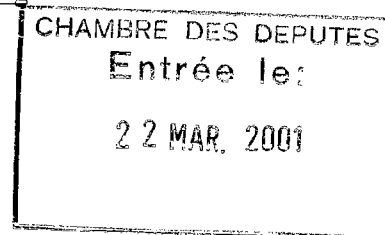
SERVICE CENTRAL DE LÉGISLATION

SCL: 224 – L 3389 / R 3341 à R 3343
Doc. parl. 4712 / A

Luxembourg, le 20 mars 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,

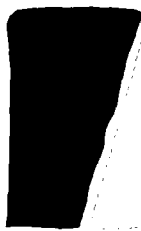
A la demande du Ministre des Transports, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe l'avis de la Chambre des Métiers ainsi que l'avis de la Chambre des Employés Privés sur le projet de loi et les trois projets de règlement grand-ducal sous rubrique.

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

Le Ministre aux Relations
avec le Parlement

François Biltgen

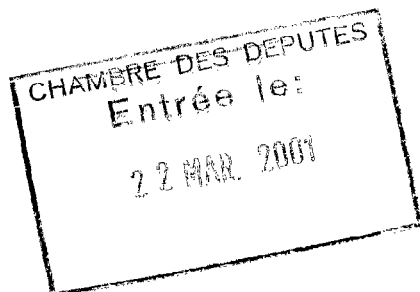
Transmis en copie pour information aux honorables Membres
- de la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Transports
- de la Conférence des Présidents
Luxembourg, le 22 mars 2001.
Le Greffier de la Chambre des Députés,
Pierre Dillenbourg



CEP L

procédure consultative

Chambre des Députés



Avis

relatif au projet de loi relatif à l'introduction du permis à points

Avis XVII/2/2001

Luxembourg, le 13 février 2001

Par lettre du 29 septembre 2000, réf. ph/légis/loi/pdc-poin/let/00/081, Monsieur Henri Grethen, Ministre des Transports, a soumis les projets sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Lesdits projets ont pour objet d'introduire un moyen mieux approprié pour lutter contre les délinquants routiers récidivistes et pour détecter les conducteurs à risques, qui se caractérisent par la haute fréquence et la gravité des infractions commises en matière de circulation routière.

2. Le permis à points est censé s'ajouter, sous forme d'une troisième possibilité pour les pouvoirs publics de retirer temporairement le droit de conduire, aux deux voies de retrait possibles prévues actuellement par la législation luxembourgeoise.

La première voie trouve son origine dans l'article 13 de la loi du 14 février 1955 qui confère au juge pénal la prérogative de prononcer une interdiction de conduire de 8 jours à 1 an en matière de contraventions et de 3 mois à 15 ans en matière de délits ou de crimes quand il est saisi d'une ou de plusieurs infractions à la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ou de crimes ou de délits qui se sont joints à ces infractions.

La deuxième voie concerne l'article 2, paragraphe 1 de la même loi qui prévoit que le Ministre des Transports, qui est l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de conduire, peut refuser leur octroi, restreindre leur emploi ou leur validité, les suspendre et les retirer, refuser leur restitution, leur renouvellement ou leur transcription et même refuser l'admission aux épreuves si l'intéressé:

- présente des signes manifestes d'alcoolisme ou d'autres intoxications;
- n'offre pas les garanties nécessaires à la sécurité routière;
- est dépourvu du sens des responsabilités pour la conduite d'un véhicule;
- souffre d'infirmités ou de troubles qui entravent ses capacités de conduire;
- refuse de produire un certificat médical récent;
- a fait une fausse déclaration pour obtenir le permis de conduire.

3. Le permis à points est un concept où tout conducteur, résident ou non, professionnel ou non, dispose d'un capital initial de 12 points. Certains délits ou contraventions donnent lieu à un retrait de 1 à 6 points. L'épuisement du capital de points conduit à une suspension automatique du droit de conduire.

I. La présentation du projet

I.1. La réduction de points

4. La réduction de points est une mesure administrative qui a lieu automatiquement et qui échappe totalement au juge judiciaire et aux organes de police.

Elle a lieu à un moment très précis:

- Soit au moment du paiement de l'avertissement taxé, étant donné que ce paiement équivaut à une reconnaissance implicite par l'auteur de son comportement fautif.
- Soit au moment où la condamnation judiciaire est devenue irrévocable du fait de l'épuisement ou de la déchéance des voies de recours.

5. Les infractions prises en compte pour le retrait de points sont:

- les délits et contraventions graves prévues par la législation routière;
- les contraventions tenant au défaut d'utiliser les dispositifs de sécurité.

Le système proposé exclut expressément le risque de la perte de la totalité du capital maximal de 12 points en un seul coup.

En cas de concours d'infractions, le projet sous avis fait la distinction entre les deux situations suivantes:

- Le concours idéal, qui est un acte unique qui a réalisé la violation de plusieurs dispositions légales. Dans ce cas, seule l'infraction pour laquelle la réduction de points est la plus importante est prise en compte.
- Le concours réel consiste en plusieurs actes constituant plusieurs infractions distinctes qui sont commis simultanément ou dans un laps de temps tel qu'une condamnation définitive pour l'une de ces infractions n'a pas encore été possible. Dans ce cas, toutes les infractions sont retenues et les réductions de points y afférentes sont cumulées. Le cumul est cependant limité à un plafond qui est la moitié du capital maximal (6 points) en présence de contraventions uniquement et les deux tiers du capital maximal (8 points) si au moins un délit a été commis.

Le barème retenu comprend une liste de 20 infractions clairement énoncées avec l'indication du nombre correspondant de points à retrancher.

Un certain nombre des infractions reprises dans le tableau ci-avant, comme par exemple la conduite d'un véhicule sans permis de conduire valable, la mise en circulation d'un véhicule sans assurance responsabilité civile, la conduite d'un véhicule surchargé, la conduite d'un véhicule en état d'ivresse, la conduite d'un véhicule sous l'influence d'alcool et la conduite d'un véhicule avec des pneumatiques défectueux, concernent aussi bien le conducteur que le propriétaire du véhicule qui a toléré l'infraction.

6. Etant donné que le retrait des points est une mesure purement administrative, ni le juge judiciaire, ni les organes de police n'ont accès au fichier tenu par le Ministère des Transports.

Afin de garantir la confidentialité des données et les droits de l'intéressé contre des erreurs administratives éventuelles, le système proposé prévoit une information écrite systématique qui est adressée aux titulaires de permis de conduire pour les avertir de toute perte de points.

La contestation de la réduction de points décidée par le Ministre des Transports peut se faire par un recours devant les juridictions administratives.

1.2. La réduction à zéro des points et la suspension du droit de conduire

7. La perte totale du nombre de points du capital initial de 12 points entraîne la suspension du droit de conduire pour 12 mois. Cette suspension est temporaire et n'affecte pas le permis de conduire.

La durée de la suspension est étendue à 24 mois en cas de nouvelle perte de tous les points endéans les 3 ans.

8. En cas de suspension du droit de conduire, il convient de distinguer deux cas de figure différents:

- Les résidents, qui sont titulaires d'un permis de conduire luxembourgeois ou d'un permis délivré par un autre Etat membre de l'Espace Economique Européen se voient retirer leur permis de conduire et font l'objet d'un signalement.
- Les non-résidents ainsi que les résidents avec un permis de conduire qui est ni délivré par l'Etat luxembourgeois ni par un autre Etat de l'Espace Economique Européen font seulement l'objet d'un signalement.

1.3. La reconstitution du capital de points et la récupération du permis

9. Le capital initial peut être reconstitué si pendant un délai de 3 ans, le titulaire du permis s'abstient de commettre de nouvelles infractions susceptibles de lui faire perdre des points.

10. Le titulaire d'un permis de conduire qui a partiellement perdu les points lui alloués, peut se soumettre tous les 3 ans à un cours de recyclage comportant une éducation psychologique et des exercices pratiques de conduite en vue de récupérer 3 points.

11. Après la perte totale des 12 points initiaux, la restitution du droit de conduire est subordonnée à la participation à un cours de formation spéciale après une période de suspension du droit de conduire de 12 mois.

La restitution du droit de conduire après une deuxième mesure de suspension requiert en plus la réussite d'un examen de contrôle comportant une épreuve théorique et une épreuve pratique. Dans ce cas, le capital de départ est limité à 6 points.

1.4. Les formations spécifiques

12. Les formations spécifiques prévues par le projet de règlement grand-ducal sont au nombre de deux. Ces deux formations ne sont pas dispensées sous forme de cours enseigné, mais elles intègrent les expériences individuelles des participants.

La participation aux formations est constatée par un certificat délivré par le centre de formation. La délivrance de ce certificat est refusée si le participant a fait preuve d'un désintérêt manifeste aux cours dispensés ou a fait preuve d'un manque manifeste de prise de conscience des dangers de la circulation routière ou du sens des responsabilités requis de la part d'un conducteur ou encore d'une inhabilité évidente au cours des exercices pratiques. En cas de refus de délivrance du certificat, le participant est obligé de se soumettre à nouveau à la même formation avec un dédoublement du nombre des heures prévues dans le cadre de l'instruction théorique.

13. En premier lieu, il existe une formation spécifique pour la reconstitution partielle du capital de points. La participation est seulement autorisée tous les 3 ans et elle donne droit à la récupération de 3 points. Le prix de cette formation est de 190 Euros ou 7.665 LUF.

La durée de la formation est de 1 jour et elle est subdivisée en 8 unités d'instruction.

Le module théorique qui est composé de 4 unités d'instruction, est dispensé par des psychologues diplômés et agréés par le Ministre des transports et traite les sujets suivants:

- les causes et les circonstances des accidents;
- les conséquences des accidents;
- les enjeux sociaux de la sécurité routière;
- l'analyse de l'attitude générale et individuelle par rapport aux règles de circulation routière.

Le module pratique est aussi composé de 4 unités d'instruction et englobe:

- des exercices de conduite;
- des exercices en rapport avec les lois physiques agissant sur un véhicule en mouvement;
- des démonstrations qui ont pour objet de rendre les participants conscients de la gravité des conséquences potentielles du non-respect des règles de la circulation routière.

14. Deuxièmement, une formation spécifique pour recouvrer le droit de conduire après une suspension est introduite. La participation à cette formation n'est pas autorisée avant le début du 3^e mois précédant l'échéance de la suspension. A l'issue de cette formation, le candidat dispose à nouveau d'un capital de départ de 6 points. Le prix de cette formation est de 400 Euros ou 16.136 Luf.

La durée de la formation est de 5 jours et elle est subdivisée en 18 unités d'instruction.

L'audit individuel de conduite qui comprend 2 unités d'instruction, est effectué par un instructeur d'auto-école agréé. L'instructeur a pour mission d'apprécier le style de conduite du candidat et de rédiger un rapport décrivant attitude, comportement et habileté technique du candidat. A la suite de cet audit, l'instructeur établit un rapport destiné à être évalué ultérieurement par le chargé de cours dispensant l'enseignement théorique.

Le module théorique est composé de 12 unités d'instruction et comprend:

- un enseignement des facteurs généraux de l'insécurité routière;
- une thérapie de groupe sur les attitudes et les comportements individuels;
- un enseignement individualisé traitant de la nature des infractions à l'origine de la suspension;
- une unité d'instruction spéciale sur les effets de l'alcool sur le champ de vision, le temps de réaction et le comportement du conducteur alcoolisé.

Le cours théorique est dispensé par des psychologues qui disposent d'une copie du dossier du permis de conduire des candidats qui est établi par le Ministre des Transports.

Le module pratique est composé de 4 unités d'instruction et englobe:

- des exercices de conduite;
- des exercices en rapport avec les lois physiques agissant sur un véhicule en mouvement;
- des démonstrations qui ont pour objet de rendre les participants conscients de la gravité des conséquences potentielles du non-respect des règles de la circulation routière;
- une unité d'instruction spéciale sur les effets de la consommation d'alcool sur le comportement d'un conducteur.

1.5. Le délit de grande vitesse

15. Le délit de grande vitesse est un excès de vitesse où les dépassements des limites réglementaires excèdent une valeur de référence qui est établie selon la formule « +20 km/h + 20% ». Par conséquent, tout excès de vitesse qui est supérieur à 1,2 fois le plafond réglementaire, augmenté de 20 km/h, est considéré comme délit de grande vitesse.

L'approche retenue permet de différencier le seuil d'applicabilité du nouveau délit en fonction du maximum autorisé de la vitesse.

Tableau 1: Les seuils d'applicabilité du délit de grande vitesse

Situation (pour une voiture particulière)	Plafond réglementaire	" +20 km/h "	" +20% "	Seuil d'applicabilité du délit de grande vitesse
en zone résidentielle ou en zone piétonne	20 km/h	=40 km/h	+8 km/h	>48 km/h
zone à 30 km/h	30 km/h	=50 km/h	+10 km/h	>60 km/h
agglomération	50 km/h	=70 km/h	+14 km/h	>84 km/h
zone de transition campagne/agglomération	70 km/h	=90 km/h	+18 km/h	>108 km/h
voirie normale en rase campagne	90 km/h	=110 km/h	+22 km/h	>132 km/h
autoroute	120 km/h	=140 km/h	+28 km/h	>168 km/h

Source: Ministère des Transports

2. Les défauts et insuffisances du système proposé

16. L'introduction d'un nouveau concept dans la législation nationale ne peut se faire sans analyser son influence sur la sécurité routière et sur les problèmes mis en avant par les analyses existantes.

Or, le système de permis à points présente un certain nombre de problèmes et d'inconvénients que la Chambre des Employés Privés avait d'ailleurs déjà développés dans le cadre de son avis relatif au questionnaire sur le permis à points.

2.1. Le permis à points ne réduit pas la vitesse

17. Les statistiques publiées dans le « Bilan des accidents de la circulation au 31 décembre 1999 » mettent en évidence que la vitesse vient largement en tête parmi les causes présumées des accidents mortels. En effet, plus de 60% des accidents mortels doivent y être attribués.

Par conséquent, un des objectifs primaires du système de permis à points devrait être de combattre les excès de vitesse et de parvenir par la suite à une réduction des vitesses moyennes.

L'analyse de l'influence du système de permis à points sur la vitesse pratiquée a fait l'objet d'un groupe de travail spécial constitué au XXI^e Congrès mondial de la route qui s'est tenu du 3 au 9 octobre 1999 à Kuala Lumpur.

Après une analyse soigneuse des recherches conduites dans divers pays, ce groupe de travail en vient à la conclusion que « le système de permis à points n'a pas permis de réduire la vitesse ». Pour confirmer cette affirmation, on cite notamment une étude réalisée au Nord de la France où quelque 79% des conducteurs interpellés pour excès de vitesse, étaient parfaitement informés sur le nombre de points retranchés suite à cette infraction.

2.2. Le permis à points n'atteint pas les catégories d'âge à risque

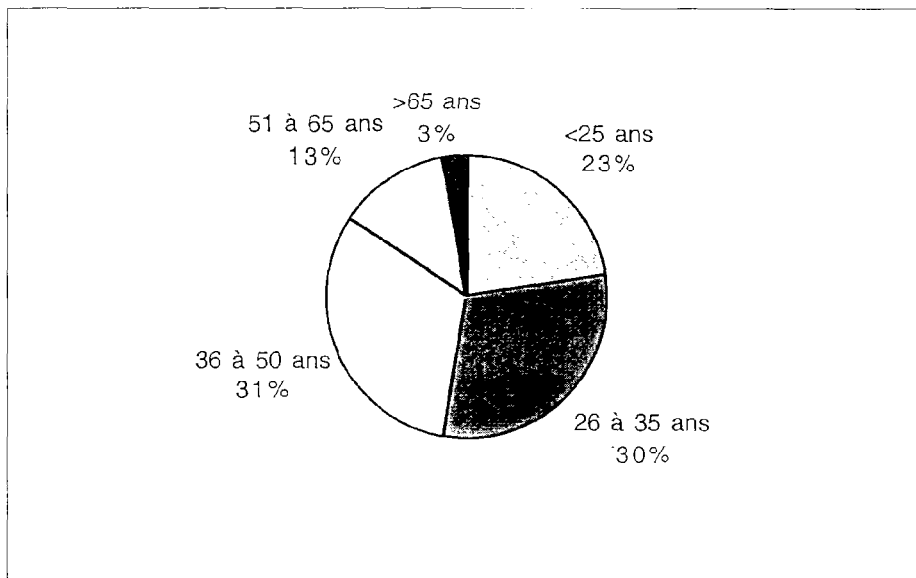
18. En procédant à l'analyse des victimes des accidents mortels au Luxembourg, on remarque qu'en 1999 plus de deux tiers des personnes ayant trouvé la mort sur la route avaient moins de 40 ans. Plus d'un tiers avaient moins de 25 ans.

Les statistiques publiées par la sécurité routière française confirment largement cette tendance. En France, plus de 57% des victimes de la route ont moins de 40 ans. Plus de 30% avaient moins de 25 ans.

Le système de permis à points devrait avoir comme objectif principal d'atteindre cette tranche d'âge étant donné que les accidents de la route constituent la cause principale de mortalité de la tranche d'âge de 15 à 45 ans en Europe.

Or, les expériences pratiques après l'introduction du permis à points en France ne confirment pas la réalisation de cet objectif.

Graphique: Répartition du retrait de points par âge en France en 1999



Source: Bilan annuel de l'Observatoire National Interministériel de Sécurité Routière

Même si les catégories d'âge reprises dans le bilan annuel français ne correspondant pas aux catégories publiées dans le bilan annuel luxembourgeois, on peut affirmer que les catégories d'âge des conducteurs âgés entre 36 et 50 ans et des conducteurs âgés entre 51 et 65 ans sont surreprésentés par rapport à leur implication dans les accidents mortels.

2.3. Le permis à points défavorise les conducteurs résidents

19. En cas de suspension du droit de conduire, le système de permis à points proposé ne traite pas tous les conducteurs de la même façon. Tandis qu'il ne fait aucune différenciation entre chauffeurs professionnels et non-professionnels, il différencie les chauffeurs selon leur lieu de résidence et l'origine de leur permis de conduire.

En effet, en cas de suspension du droit de conduire, il convient de distinguer 2 cas différents:

- Si le conducteur sanctionné est un résident et est titulaire d'un permis de conduire luxembourgeois ou d'un permis délivré par un autre Etat membre de l'Espace Economique Européen, il se voit retirer son permis de conduire et fait l'objet d'un signalement.
- Si le conducteur sanctionné est non-résident ou résident avec un permis de conduire qui est ni délivré par l'Etat luxembourgeois ni par un autre Etat de l'Espace Economique Européen, il fait seulement l'objet d'un signalement.

Par conséquent, un ressortissant d'un Etat membre de l'Espace Economique Européen est sanctionné plus sévèrement quand il réside au Luxembourg que quand il réside à l'étranger. Tandis que le conducteur résident fait l'objet d'une suspension pure et simple de son permis de conduire, le non-résident perd seulement le droit de conduire un véhicule à l'intérieur des frontières du Grand-Duché de Luxembourg. Cette différenciation développe surtout ses effets au niveau des chauffeurs professionnels. Le chauffeur professionnel résident perd, avec la suspension du droit de conduire, le droit d'exercer sa profession tandis que le non-résident dispose toujours de la possibilité d'exercer sa profession à l'étranger.

D'une manière générale, le système de permis à points proposé implique un traitement différent des résidents et des non-résidents. Tandis que le droit européen interdit une discrimination en défaveur des non-résidents, on est ici en présence d'une discrimination en défaveur des résidents. Cette discrimination peut avoir des conséquences non-négligeables sur le marché du travail où les employeurs vont prioritairement faire appel à des chauffeurs professionnels non-résidents.

Ce problème nécessite une solution au niveau européen. Cette solution est en cours et se base sur l'« Acte du conseil du 17 juin 1998 établissant la convention relative aux décisions de déchéance du droit de conduire ». Dans cette convention, les Etats membres s'engagent à coopérer afin que les conducteurs qui sont déchus de leur droit de conduire dans un Etat membre autre que celui où ils ont leur résidence normale ne puissent se soustraire aux effets de la déchéance lorsqu'ils quittent l'Etat de l'infraction. L'Etat de l'infraction notifie à l'Etat de résidence toute décision de déchéance du droit de conduire et l'Etat de résidence exécute sans délai la décision de déchéance du droit de conduire prise dans l'Etat de l'infraction.

Or, cette convention n'est pas encore appliquée, étant donné qu'elle n'a encore été ratifiée par aucun des Etats signataires.

Afin d'éviter une discrimination basée sur le lieu de résidence, la Chambre des Employés Privés se prononce contre l'introduction du permis à points avant la ratification de cette convention par tous les Etats signataires.

2.4. Le volet éducatif est négligé

20. Etant donné qu'en matière de sécurité routière, il vaut mieux prévenir les problèmes que de les résoudre après coup, le système de permis à points est censé répondre à un double objectif: dissuasif et pédagogique. Ce dernier se veut d'être pédagogique et préventif et tend à responsabiliser les conducteurs en jouant sur deux volets, celui de la dissuasion et celui de la réhabilitation.

Or, l'analyse détaillée du projet sous avis révèle que le volet préventif et éducatif du permis à points se limite aux deux cours de recyclage. Tandis que la participation à la formation spécifique pour recouvrer le droit de conduire après une suspension est obligatoire, la participation à la formation spécifique pour la reconstitution partielle du capital de points est purement volontaire. La participation à ce cours n'est pourtant pas favorisée par le prix de 190 Euros ou 7.665 Luf. Les droits d'inscription élevés vont inciter les conducteurs à réfléchir longuement avant de participer et à favoriser la reconstitution automatique des points après un délai de trois ans sans infraction.

La Chambre des Employés Privés avait déjà relevé le problème des coûts des cours dans son avis sur le questionnaire sur le permis à points. Dans cet avis, la CEP•L avait plaidé en faveur « d'un droit d'inscription modéré qui pourrait être garanti si les cours étaient organisés et cofinancés par le Ministère des Transports. »

Si le Gouvernement entend maintenir les droits d'inscription élevés, notre chambre professionnelle plaide en faveur d'une restitution intégrale de l'avertissement taxé ou de l'amende pénale qui ont été payés pour la contravention ou le délit à la base du retrait de points. Cette mesure aurait pour mérite de réduire la barrière financière qui existe pour la participation volontaire au cours.

2.5. Le problème des chauffeurs professionnels n'est pas résolu

21. Les chauffeurs professionnels sont particulièrement concernés par le système de permis à points. En effet, pour un chauffeur professionnel, le retrait du permis de conduire ne représente pas seulement une sanction dont il souffre dans sa vie privée, mais il équivaut aussi au retrait de l'instrument fondamental pour l'exercice de sa profession.

Dans ce contexte, la CEP•L entend réitérer sa position exprimée dans son avis sur le questionnaire où elle plaidait en faveur d'un traitement particulier des chauffeurs professionnels, étant donné qu'ils parcourent des distances beaucoup plus élevées. En effet, notre chambre professionnelle est favorable à un système qui prévoit un permis professionnel et un permis privé, en cas d'introduction du permis à points.

L'émission d'un permis à points professionnel devrait aussi être assortie d'une formation professionnelle de base ainsi que d'une formation continue adéquate.

Cette formation devrait avoir lieu pendant le temps de travail et entièrement être prise en charge par l'employeur.

La suspension du droit de conduire d'un chauffeur professionnel donne en outre lieu à 3 questions fondamentales qui ne trouvent pas de réponse dans le projet.

En premier lieu, le projet sous avis reste muet sur les conséquences en matière d'emploi résultant d'un retrait du permis de conduire d'un chauffeur professionnel. En effet, la suspension du droit de conduire implique que le conducteur n'est plus en mesure d'exercer sa profession. Pour cette raison, la CEP•L réitère sa position exprimée dans son avis sur le questionnaire sur le permis à points dans lequel elle plaide en faveur d'une obligation légale pour l'employeur d'affecter la personne en question prioritairement à un autre poste de travail pendant la période de suspension afin d'éviter tout licenciement. On pourrait même envisager de prévoir la même protection que la loi du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail accorde aux travailleurs déclarés inaptes pour un poste. Ces derniers bénéficient de la garantie que l'employeur doit les affecter à un autre poste s'ils ont été occupés pendant au moins dix ans par l'entreprise et si l'entreprise occupe régulièrement au moins 50 travailleurs. De toute façon, le retrait du permis de conduire ne doit en aucun cas constituer un motif grave au sens de l'article 27 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail. Aussi la séparation du permis de conduire en permis professionnel et en permis privé serait-elle une option envisageable pour éviter des problèmes professionnels à un chauffeur qui a commis un délit ou une infraction dans sa vie privée.

En deuxième lieu, le problème du paiement des cours de recyclage n'est pas résolu. Le prix de 400 Euros ou 16.136 Luf pour la participation à la formation spécifique pour recouvrer le droit de conduire constitue une charge financière sérieuse pour un chauffeur professionnel. Etant donné que les conditions de travail, souvent à la

limite du supportable et hors du cadre légal, sont généralement à la base de la perte de points, la CEP•L plaide en faveur d'une prise en charge des frais des cours de recyclage par les employeurs.

En dernier lieu, la responsabilité pour l'entretien et le chargement du véhicule n'est pas clairement fixée. Il serait en effet injuste de pénaliser un chauffeur professionnel si la maintenance de son véhicule est négligée par son employeur qu'est l'entreprise de transport. En effet, il faut être conscient que dans la pratique un chauffeur professionnel dispose rarement du pouvoir nécessaire pour refuser la conduite d'un véhicule qui n'est pas dans un état de maintenance impeccable.

La Chambre des Employés Privés entend également mettre en évidence l'évolution alarmante des accidents de trajet, recensés par l'Assurance accidents. Entre 1995 et 1999, ces accidents sont passés de 4.090 à 5.581 unités, ce qui équivaut à une augmentation de 36,45%. En 1999, les coûts engendrés par les accidents de trajet s'élevaient à quelque 23,3 milliards de Luf.

La promotion du transport en commun public constitue pour la CEP•L un moyen efficace pour contrer cette évolution.

2.6. Le permis à points rate en partie son propre objectif

22. L'exposé des motifs justifie l'introduction du permis à points de la manière suivante: « l'impunité des multi-infractionnistes ne doit pas pouvoir se laisser « acheter » par le paiement de l'avertissement taxé sans autre conséquence sur le plan pénal ou en relation avec le droit de conduire. »

Or le système proposé continue dans la même voie que le système existant. Le conducteur qui a perdu des points suite à une infraction peut récupérer 3 points par la participation à une formation spécifique. Bien que cette formation se termine par une évaluation individuelle afin de garantir une participation active et que la délivrance du certificat de participation n'est pas automatique, on peut affirmer que l'obstacle principal à la récupération des 3 points est constitué par les frais d'inscription de 190 Euros ou 7.665 LUF. Après le paiement de ce droit d'inscription, le candidat devrait être en mesure de récupérer ses points sans le moindre problème.

2.7. Le problème de la double sanction

23. La suspension du droit de conduire dans le système de permis à points émanant d'une simple mesure administrative et ne nécessitant aucun jugement préalable donne lieu à trois problèmes fondamentaux nouveaux:

En premier lieu, il est parfaitement possible qu'une suspension du droit de conduire suite à une réduction à zéro du capital de points s'ajoute à une

interdiction judiciaire de conduire. Par conséquent, une seule infraction peut donner lieu à deux sanctions différentes qui se cumulent.

En deuxième lieu, une simple contravention peut suffire pour un retrait automatique du permis de conduire. Ceci est d'autant plus regrettable quand le retrait du permis de conduire résulte d'un cumul de petites infractions.

En troisième lieu, la suspension du droit de conduire inclut automatiquement le trajet du domicile jusqu'au lieu de travail. Un tel automatisme n'existe pas pour le moment.

Dans ce contexte, la CEP•L entend réitérer sa position exprimée dans son avis sur le questionnaire où elle s'est opposée à la mise en place d'un retrait du permis automatique qui s'applique aussi aux trajets professionnels.

3. Les propositions de la CEP•L

24. La sécurité routière est un problème d'importance mondiale qui n'a encore trouvé nulle part de solution satisfaisante. Le permis à points ne constitue pas une solution-miracle à tous les problèmes, mais il existe un grand nombre de possibilités reconnues qui peuvent avoir un effet positif et visible. Dans le cadre de cet avis, la CEP•L propose d'en développer quelques-unes.

3.1. Favoriser la sécurité passive des conducteurs

25. Le port de ceintures de sécurité est partout reconnu comme mesure de sécurité routière importante et fait partie de la politique de sécurité routière dans presque tous les pays du monde.

Une étude a révélé que les conséquences du port de ceinture de sécurité sur les sièges à l'avant semblent être d'environ 40%, ce qui signifie que si le port de la ceinture de sécurité augmente de 0% à 100%, le nombre de personnes tuées dans un accident de la voiture diminuera de 40%.

Les sacs de sécurité (airbags) réduisent, sans port de la ceinture de sécurité, de 20% les accidents mortels des conducteurs.

L'association du sac de sécurité avec les ceintures de sécurité donne 5% supplémentaires, donc environ 45%.

Le port des ceintures de sécurité est légalement obligatoire au Luxembourg. Pourtant, plus de la moitié des tués de la route en 1999 n'avaient pas mis la ceinture de sécurité. Ceci résulte du fait que le bouclage d'une ceinture de sécurité relève d'une décision délibérée des différents individus. Au Luxembourg, le taux de port de la ceinture de sécurité est de 73%, ce qui illustre que la grande majorité des automobilistes reconnaît l'efficacité de cette mesure. Ce taux moyen peut encore

être augmenté par des contrôles plus rigoureux qui sont nécessaires afin d'atteindre la minorité réfractaire.

Les sacs de sécurité par contre ont l'avantage d'être présents en permanence. La CEP•L plaide en faveur d'un équipement obligatoire de tous les véhicules neufs avec les sacs de sécurité. Cette mesure aurait deux avantages:

- la sécurité des automobilistes qui portent la ceinture de sécurité serait augmentée du fait de la diminution du risque de blessures notamment au visage et à la tête;
- la minorité des automobilistes qui refusent le port de la ceinture de sécurité bénéficieraient d'une amélioration considérable de leur niveau de sécurité.

En outre, la CEP•L est d'avis qu'une meilleure gestion des chantiers à travers une signalisation plus cohérente et non équivoque favoriserait également l'amélioration de la sécurité sur les routes luxembourgeoises.

3.2. Combattre les excès de vitesse

26. La vitesse est un élément essentiel de la sécurité routière. Bien que la relation entre la vitesse et les accidents soit très complexe, on peut considérer que deux lois de physique s'y appliquent.

La première loi est que la distance d'arrêt en cas d'urgence est proportionnelle au carré de la vitesse. En pratique, un doublement de la vitesse implique une multiplication par quatre de la distance d'arrêt. Par conséquent, les automobilistes qui pratiquent des vitesses plus élevées impliquent une probabilité beaucoup plus élevée de se trouver impliqués dans un accident.

La seconde loi est que l'énergie cinétique est proportionnelle au carré de la vitesse du véhicule. Un accident à grande vitesse impliquera plus de dommages et des blessures plus graves. Sur base de données empiriques, le Transport Research Laboratory conclut que si l'on arrive à réduire de 1 km/h les vitesses moyennes, on réduira de 3,2% le nombre total d'accidents avec des blessés et de 4,4% des accidents mortels. La réduction plus importante des accidents mortels résulte des lois de la puissance de Nilsson qui dit qu'on réduira prioritairement les accidents les plus graves (mortels). Par conséquent, des changements mineurs dans la vitesse moyenne ont des conséquences non négligeables pour la sécurité routière.

Cependant, la Chambre des Employés Privés entend attirer l'attention sur la nécessité de garantir une certaine cohérence dans les panneaux de limitation de la vitesse et d'adapter ces limitations de vitesse aux circonstances environnementales.

Cette position a déjà été développée par la CEP•L dans le cadre de son avis du 5 février 1991 relatif à l'introduction de la limitation de la vitesse à 50 km/h en agglomération où elle a remarqué que certains axes routiers principaux du pays

présentent l'aspect d'une agglomération étirée. Pour cette raison, la CEP•L s'était posée la question si une limitation de la vitesse à 50 km/h sur ces artères principales ne gênerait pas trop la circulation.

3.3. Mettre l'accent sur la prévention

27. La mise en place des campagnes publicitaires sert de base à la sensibilisation du public. Les campagnes publicitaires doivent être le point de départ, pour les collectivités locales, d'une prise de conscience de la sécurité routière. Cette forme de mobilisation sociale, dont les premières phases sont la définition du problème et la reconnaissance du problème, est indispensable. Le soutien du public fondé sur la sensibilisation n'est pourtant pas un concepts statique, mais plutôt dynamique. Le soutien du public peut être créé, mais s'il existe un jour, il peut retomber le lendemain, car il faut l'entretenir.

Un des problèmes majeurs de la sécurité routière consiste dans le fait que l'insécurité routière est souvent perçue comme un problème personnel et non comme un problème collectif. Les gens pensent rarement être touchés personnellement par les conséquences des accidents de la route.

Le recours renforcé au marketing social pourrait permettre à la population de mieux reconnaître le problème de l'insécurité routière dans ses proportions réelles: comme problème de santé publique, comme problème économique, comme problème social et comme problème de circulation.

On parle de marketing social si la communication est motivée par un but social comme la santé ou la sécurité. Le marketing social pourrait fournir de nouvelles possibilités pour changer le comportement humain.

La politique traditionnelle de sécurité routière essaie d'imposer au public ce qu'il doit faire, tandis que le marketing social aide à définir les meilleurs moyens de promouvoir le bon type de comportement. Dans le domaine de la sécurité routière, des mesures impopulaires peuvent améliorer la sécurité, mais une meilleure acceptation de ces mesures augmente le respect de la loi.

Les campagnes publicitaires doivent influencer positivement l'acceptation sociale de l'application de la loi et aboutir à terme à des meilleurs résultats en matière de sécurité routière.

28. Dans le cadre du volet préventif, la CEP•L entend réitérer sa position exprimée dans son avis du 11 juillet 2000 relatif à 2 projets de règlements grand-ducaux concernant la profession d'instructeur de candidats conducteurs. Etant donné que ce sont les conducteurs les plus jeunes et les plus inexpérimentés qui causent la plus grande partie des accidents, la Chambre des Employés Privés avait relevé l'importance du rôle des instructeurs en la matière et avait plaidé en faveur d'une

formation de haut niveau qui tient compte de l'importance de la qualité de la formation dispensée pour la sécurité routière du pays.

Insistant sur la responsabilité des instructeurs, la CEP•L avait favorisé la mise en place d'un code de déontologie afin de définir clairement les devoirs à remplir par les instructeurs ainsi que les règles régissant leurs rapports avec les candidats au permis de conduire.

Notre chambre professionnelle était d'avis que la mise en place d'un code de déontologie contribuerait certainement à une valorisation de la profession d'instructeur d'auto-école. L'exercice sérieux de la profession n'est pas seulement dans l'intérêt de la profession elle-même, mais aussi dans celui des candidats au permis de conduire ainsi que des autres utilisateurs de la route.

3.4. Mettre en place le concept d'audit de sécurité routière

29. L'audit de sécurité routière (ASR) est une procédure systématique d'insertion du savoir-faire en matière de sécurité dans le processus de planification, de conception et de reconstruction des routes, pour éviter les accidents de la circulation. Un audit de sécurité routière est un examen formel de la route ou du projet routier, réalisé par un expert indépendant, qui étudie les accidents potentiels. La méthode peut être utilisée aussi bien pour les routes existantes que pour les projets de modification ou d'amélioration ou ceux de construction de nouvelles routes. Cette méthode est utile à la fois pour les routes rurales et les routes urbaines.

Le premier objectif de l'audit de sécurité routière est de garantir un haut niveau de sécurité pour tous les nouveaux projets routiers, ses objectifs secondaires étant de:

- réduire le coût d'un projet sur toute sa durée de vie (les projets mal conçus sont chers à modifier une fois construits);
- minimiser les risques d'accident sur le réseau routier adjacent (notamment au niveau des jonctions) ainsi que sur le nouveau projet routier;
- insister sur l'importance et l'opportunité de l'ingénierie de la sécurité routière au niveau de la conception des routes ainsi que sur la prise en compte de la sécurité routière de tous les usagers de tous les complexes routiers existants et à construire.

L'audit de sécurité routière contribue à améliorer la sécurité routière de deux manières:

- en supprimant les causes évitables d'accidents (telles qu'un mauvais aménagement des carrefours), et ce, dès la phase conceptuelle;

- en atténuant les effets des problèmes restants grâce à l'inclusion d'éléments appropriés de réduction des accidents (tels que revêtements antidérapants et glissières de sécurité).

Les avantages de l'audit de sécurité routière vont des avantages spécifiques sur le site, aux avantages plus généraux, couvrant les problèmes plus vastes d'ingénierie de la sécurité routière. Parmi les avantages spécifiques sur le site, on peut citer:

- l'amélioration des méthodes existantes de conception et de construction;
- des avantages pour la société grâce à la réduction du nombre des accidents de la route;
- une diminution des ressources sur la durée de vie d'un projet.

L'audit de sécurité routière, surtout s'il est soutenu au niveau national, pourra contribuer à:

- réduire les coûts des projets routiers sur leur durée de vie;
- promouvoir l'importance de l'ingénierie de la sécurité;
- expliciter la nécessité de prendre en compte les besoins de sécurité de tous les usagers de la route;
- améliorer de manière continue la sécurité au niveau des normes et procédures.

Il est évident que l'audit de sécurité routière ne rendra pas nécessairement tout nouveau projet totalement « sûr » mais il permet de donner aux questions de sécurité une place importante dans le processus de décision et oblige à prendre des décisions réfléchies sur base de conseils de sécurité soigneusement étudiés.

Actuellement, cette procédure est encore trop peu appliquée. Cela est rarement dû à un manque de bonne volonté, mais plutôt à une mauvaise pondération des considérations de sécurité routière par rapport à la masse des besoins techniques et économiques du processus de planification et de conception.

Si, dès le début, les projets routiers sont correctement préparés, de nombreuses vies peuvent être sauvées et de nombreux accidents graves évités; de même, les coûts des projets seront réduits dans le temps. Bien que le coût initial d'un projet bien conçu soit un peu plus élevé, les dépenses ultérieures de réaménagement des « points noirs » peuvent être réduites. Dans certains cas, un conflit se manifeste entre le désir d'obtenir une grande capacité à moindre coût et la meilleure solution en matière de sécurité. L'ASR ne peut pas résoudre ces conflits. Il les met en évidence et permet ainsi qu'une décision soit prise en temps utile et au bon stade du projet.

Bien que le concept d'ASR diffère d'un pays à l'autre, il est de plus en plus pratiqué dans le monde entier. La méthodologie utilisée et les situations dans lesquelles les ASR sont appliqués varient fortement. Cette technique constitue par conséquent un bon exemple pour illustrer les effets bénéfiques potentiels qui résultent de la coopération internationale en matière de sécurité routière.

Malgré ces différences dans la mise en pratique de l'ASR, certains principes communs peuvent être mis en avant:

- l'auditeur qui effectue l'ASR doit être indépendant et qualifié;
- la procédure d'ASR se base sur une directive ou un texte de référence;
- l'ASR est un examen effectué systématiquement sur des projets appropriés et à des étapes appropriées;
- l'ASR s'applique à tous les types de routes: les nouvelles routes tout comme le réaménagement des routes existantes. L'ASR peut aussi s'appliquer aux routes existantes pour une évaluation systématique des aspects de sécurité routière.

L'audit d'un projet se fait suivant des étapes spécifiques durant le développement d'un projet. Le nombre des étapes et leur ordre d'exécution dépendent du type de projet à réaliser (nouvelles réalisations de grande envergure ou petits projets de reconstruction). Au maximum, le processus comprend cinq étapes. Chacune d'entre-elles est intégrée de la meilleure manière possible à l'audit de sécurité routière, afin de former un processus intégré de conception. Les cinq étapes d'un ASR sont les suivantes:

- Etape 1: Planification:
L'audit de sécurité routière examine la prise en compte de la sécurité dans le projet initial et a une influence considérable sur le choix du tracé, les normes utilisées, l'impact sur le réseau routier voisin existant et la continuité avec celui-ci, l'aménagement de carrefours et d'échangeurs, etc.
- Etape 2: Avant-projet:
Les grandes lignes du projet sont tracées, mais peuvent être modifiées. Cette étape vient avant les expropriations et l'approbation du projet. Les points à considérer sont notamment les alignements horizontal et vertical et l'aménagement des carrefours. Toute modification importante de l'alignement des routes devient bien plus délicate après cette phase.
- Etape 3: Mise au point fine du projet
Le projet détaillé est terminé, mais la procédure d'appel d'offres reste à établir. Les points à considérer sont l'agencement géométrique, le marquage, l'éclairage, la signalisation, l'aménagement détaillé des carrefours, l'espace libre par rapport aux objets situés en bord de route (glissières de

sécurité) et la prise en compte des usagers vulnérables. Il est important, lors de cette phase de procéder à un examen détaillé, et ce, afin de réduire les coûts et les perturbations associés aux modifications de dernière minute qui pourront être effectuées à la 4^e phase de l'audit. Il est plus facile et moins coûteux de modifier des traits sur un plan que de reconstruire ou de rectifier un élément dangereux.

- Etape 4: Avant la mise en service
Un dernier examen du chantier est réalisé avant la mise en service. L'auditeur emprunte la nouvelle route en voiture, en moto et à pied afin d'assurer que la sécurité de tous les usagers de la route a été prise en compte. Une inspection nocturne est particulièrement importante pour contrôler la signalisation, le tracé ainsi que tout autre aspect ayant une influence sur le trafic de nuit.
- Etape 5: Après la mise en service
Mise en place d'un suivi pour les nouvelles routes après leur construction, ou les routes existantes, afin d'évaluer si les usagers de la route se comportent comme prévu. Les nouvelles routes sont inspectées quelques mois après leur mise en service.

A chaque étape, les auditeurs présentent un rapport avec leurs commentaires et leurs suggestions d'améliorations.

Si le concepteur du projet n'est pas disposé à prendre en compte les suggestions des auditeurs, il reviendra au maître d'ouvrage de décider si ces suggestions auront des conséquences sur le projet.

Le coût d'un audit de sécurité routière comprend:

- les frais d'audit (essentiellement le temps de l'auditeur);
- les frais associés à une nouvelle phase conceptuelle si nécessaire;
- toute augmentation du coût du projet.

Initialement, le concept d'audit de sécurité routière est apparu au Royaume-Uni dans les années 1980. Faisant suite à une loi de 1988 visant à réduire les victimes de la route, l'Institut des Ponts et Chaussées et des Transports de Grande-Bretagne (Institution of Highways and Transportation) a publié, en 1990, des « Principes directeurs en matière d'audit de sécurité routière ». Suivit un décret du Ministère des Transports britannique stipulant que tout nouveau projet d'autoroute ou de route nationale devrait être audité par un auditeur indépendant à compter du 1^{er} avril 1991.

En 1992, la Direction des Routes du Danemark a décidé de développer et d'expérimenter sa propre version d'un audit de sécurité routière sur les routes à grande circulation du Danemark. En 1993, la première édition d'un Manuel d'audit de sécurité routière a été publiée et un certain nombre de projets pilote ont été lancés. L'idée de base était de vérifier si cette procédure pouvait être recommandée comme outil applicable par les autorités routières danoises pour la lutte contre l'insécurité routière. Les projets pilote étaient terminés fin 1994. Un groupe d'experts indépendants a réalisé une analyse coût-bénéfice et a tiré la conclusion suivante: « ... la procédure est bénéfique –avec un taux de rentabilité de 146% la première année. La qualité des projets a été améliorée. La procédure est généralement jugée positive par tous les acteurs. » Le groupe d'experts a en outre recommandé: « La procédure d'audit de sécurité routière doit être poursuivie et étendue pour inclure tous les grands projets de l'Etat, des comtés et des municipalités. ». L'analyse coût-bénéfice était fondée sur 13 projets types sélectionnés, pour lesquels tous les coûts mesurables résultant de l'audit (par exemple, temps, changements dans les dépenses de réalisation, etc.) étaient comparés à la réduction attendue d'accidents résultant des améliorations proposées par les auditeurs. Suite aux évaluations et recommandations faites par le groupe d'experts, la Direction des Routes danoise a mis au point, en 1997, un nouveau système où l'audit de sécurité devient pratique courante pour tous les projets de routes à grande circulation.

D'une manière générale, l'audit de sécurité routière ne peut être considéré comme un remède-miracle à tous les problèmes de sécurité routière mais il présente des avantages indiscutables dont la majorité peuvent être obtenus à moindre coût. Entrepris tôt dans le processus conceptuel, il permettra généralement d'obtenir des modifications plus faciles et moins coûteuses. Les analyses de son efficacité effectuées au XXI^e Congrès mondial de la route concluent que « les expériences dans ce domaine sont très positives ».

4. Conclusion

30. Soucieuse de contribuer à la lutte contre l'insécurité routière, la Chambre des Employés Privés salue toute nouvelle initiative en la matière.

En effet, la sécurité routière doit faire l'objet d'une politique bien réfléchie parce que les accidents de la route n'ont pas seulement des conséquences dramatiques en termes humains mais ils coûtent aussi très cher à l'économie. L'Association Mondiale de la Route évalue les coûts à quelque 70.000 millions d'Euros par an pour toute l'Union Européenne.

Or, l'introduction du permis à points ne constitue certainement pas la solution idéale pour résoudre le problème de l'insécurité routière au Grand-Duché de Luxembourg. Ceci est d'autant plus vrai que le projet sous avis présente un certain nombre de défauts et d'insuffisances que la CEP•L a développés de manière plus

détaillée ci-avant. De toute façon, la CEP•L s'exprime contre l'introduction d'une telle mesure sans analyse préalable de la portée et des répercussions éventuelles sur le comportement des automobilistes.

Notre chambre professionnelle est parfaitement consciente que les mesures de sécurité routière sont rarement populaires, ni parmi les usagers de la route ni parmi les hommes politiques, parce qu'elles coûtent cher et restreignent souvent la liberté individuelle, tandis que le résultat, attendu positif, de ces mesures est rarement mesurable. La CEP•L se doit quand même d'émettre de sérieuses réserves concernant l'efficacité du permis à points étant donné qu'il est presque entièrement focalisé sur la répression. La finalité de ce système ne doit pas se limiter à la suspension du droit de conduire.

La Chambre des Employés Privés s'exprime en faveur d'une approche plus positive, davantage axée sur la prévention. En effet, le Gouvernement devrait privilégier la prévention à la répression, cette dernière ne devant être appliquée que si les mesures préventives n'ont pas eu les effets escomptés.

La CEP•L regrette que le Gouvernement se contente de vanter l'introduction du permis à points comme moyen idéal pour lutter contre l'insécurité routière au lieu d'examiner d'autres mécanismes prometteurs appliqués à l'étranger. L'analyse contient ci-avant un certain nombre de propositions, certainement non-exhaustives, qui pourraient servir de base à des études plus approfondies. Parmi toutes ses propositions, la Chambre des Employés Privés tient à relever celle de l'audit de la sécurité routière comme une des plus prometteuses.

En effet, le Luxembourg accuse un sérieux retard en cette matière par rapport aux pays anglo-saxons et par rapport aux pays scandinaves. L'audit de sécurité routière devrait faire partie intégrante d'une politique de gestion totale de la qualité en matière de conception des routes et de gestion de la circulation. Il permet de se concentrer sur les principes et usages de sécurité routière et de corriger les insécurités avant que les usagers de la route n'y soient exposés.

Luxembourg, le 13 février 2001

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le directeur,



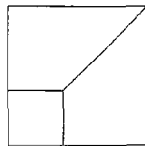
Théo WILTGEN

Le président,



Jos KRATOCHWIL

L'avis a été adopté à l'unanimité.



CHAMBRE DES
MÉTIERES
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Entrée le:

22 MAR. 2001

CdM/16/02/2001-169-00

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.

Avis de la Chambre des Métiers

Par sa lettre du 29 septembre 2000, Monsieur le Ministre des Transports a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi et des projets de règlements grand-ducaux sous rubrique.

1. **Projet de loi modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques**

Le projet de loi a pour objet d'apporter les modifications suivantes à la loi du 14 février 1955 :

- introduction du permis à point dans la législation luxembourgeoise,
- introduction d'un délit de grande vitesse,
- alignement de la terminologie de la loi du 14 février 1955 aux notions communautaires et à la nouvelle dénomination du corps de la force publique résultant de la fusion entre gendarmerie grand-ducale et police,
- précisions du libellé légal et de la portée légale des mesures administratives et judiciaires de retrait ou de suspension du droit de conduire,
- adaptations des amendes pénales prévues dans la loi de 1955 à la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines,
- élargissement de la rubrique des contraventions graves.

Les deux innovations majeures du projet de loi sont indéniablement le permis à points et le délit de grande vitesse.

1.1. Observations liminaires

Le développement fulgurant du parc automobile luxembourgeois et la hausse considérable du trafic (transit, résidents, frontaliers) ont largement concouru à ce que l'insécurité routière suivît elle aussi une pente ascendante.

Ainsi, on constate depuis plusieurs années une nette recrudescence des accidents de la circulation. Or, le nombre élevé d'accidents graves respectivement meurtriers a un impact considérable, non seulement en termes de souffrances humaines, mais également en termes de coûts pour l'ensemble de la collectivité.

Un autre phénomène préoccupant est la propagation parmi un nombre important d'automobilistes d'une certaine agressivité au volant, d'une sorte d'acceptation de la violation de règles élémentaires du Code de la Route.

Les nombreuses campagnes de sensibilisation lancées par les autorités compétentes, les contrôles de police intensifs, de même que l'application rigoureuse des retraits administratifs et judiciaires du permis de conduire, sans être dépourvus d'efficacité, n'ont pas vraiment réussi à renforcer de façon significative la sécurité sur nos routes.

L'hécatombe qui perdure depuis le 1^{er} janvier 2000 est là pour rappeler à tout un chacun qu'il est impératif d'intensifier la lutte contre l'insécurité routière par la mise en place de nouveaux instruments légaux.

La Chambre des Métiers note dès lors avec satisfaction que la motion adoptée en 1989 par la Chambre des Députés et invitant le Gouvernement "à examiner l'opportunité d'introduire le permis à points" est sur le point de devenir enfin une réalité.

Le système de permis à points tel qu'il est proposé devrait à priori, en raison de son caractère à la fois préventif, punitif et éducatif, entraîner une prise de conscience plus large auprès des automobilistes sur les dangers de la circulation et sur la nécessité de respecter le Code de la Route et déboucher ainsi sur un changement tangible de leurs comportements.

Les résultats dans les pays où le permis à points fonctionne d'ores et déjà permettent en effet d'être optimiste sur son impact en termes de renforcement de la sécurité routière.

La Chambre des Métiers, tout en approuvant le modèle de permis à points tel que proposé, largement inspiré du modèle français, se doit cependant de formuler un certain nombre d'observations et de critiques dans le cadre du commentaire des articles.

En complément au permis à points, l'introduction du délit de grande vitesse est présentée par les auteurs du projet de loi comme complément efficace de l'arsenal des mesures prises et à prendre contre la vitesse excessive.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'en cas d'introduction de ce nouveau délit un audit des limitations de vitesse existantes s'impose. L'acceptation du délit de grande vitesse auprès des automobilistes ne peut en effet être assurée qu'en pré-

sence de limitations de vitesse dites sensées, adaptées à la configuration des lieux, ce qui n'est actuellement pas toujours le cas.

Dans la pratique, le succès des deux innovations que sont le permis à points et le délit de grande vitesse dépend par ailleurs dans une large mesure de la fréquence des contrôles policiers.

Il est dès lors primordial de s'assurer, avant l'entrée en vigueur du permis à points, que la police grand-ducale dispose des effectifs nécessaires pour pouvoir assumer pleinement cette charge.

1.2. Commentaire des articles

Ad article 1^{er}

Il prévoit de relever le taux actuel des amendes et de sanctionner dorénavant le refus par un conducteur de remettre ses documents aux agents chargés de l'exécution du retrait du permis d'une amende se situant dans une fourchette allant de 10.001 à 200.000 LUF.

Cet article ne suscite pas d'observations particulières.

Ad article 2bis

Paragraphe 1^{er}

Il ressort de cet article que le permis de conduire est affecté de 12 points, ce qui constitue aux yeux de la Chambre des Métiers un capital réaliste.

Une affectation plus élevée en points aurait trop diminué l'effet dissuasif de la mesure et dès lors réduit son impact sur le comportement des automobilistes.

La Chambre des Métiers soutient par ailleurs l'approche adoptée dans le projet de loi qui consiste à procéder par voie de réduction de points à partir de ce capital initial. Indépendamment du fait qu'elle s'intègre parfaitement dans le système luxembourgeois actuel (carnet jeunes conducteurs), elle a également une valeur pédagogique plus grande auprès des automobilistes voyant en cas d'infractions leur position fragilisée.

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que la loi s'applique à tous les usagers de la route, c'est-à-dire non seulement aux résidents, qu'ils conduisent à titre privé ou professionnel, mais également aux non-résidents et à ceux qui s'établissent au Luxembourg et qui n'ont pas encore transcrit leur permis étranger.

L'application du principe de l'égalité dans le domaine du permis à points est particulièrement importante dans la mesure où elle est de nature à renforcer l'acceptation de cette mesure chez les automobilistes.

Le paragraphe réglemente par ailleurs les situations dans lesquelles l'affectation du nombre initial de points a lieu.

Il distingue trois cas de figure:

- la délivrance d'un permis de conduire ou la transcription d'un permis étranger,

- les personnes qui travaillent au Luxembourg et qui n'ont pas leur résidence au Luxembourg (frontaliers) ou qui, arrivant d'un pays tiers à l'Espace Economique Européen, n'ont pas encore fait transcrire leur permis de conduire depuis l'établissement de leur résidence normale au Luxembourg.

L'affectation pour ces deux dernières catégories de personnes intervient au moment où celles-ci ont fait l'objet au Luxembourg d'une condamnation judiciaire irrévocable ou se sont acquittées dans les 45 jours de leur avertissement taxé.

- Les permis de conduire délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Le dernier alinéa du paragraphe 2 prévoit que si, avant l'affectation du nombre initial de points, le titulaire du permis de conduire a déjà fait l'objet d'une condamnation judiciaire devenue irrévocable(..), le nombre initial de points est réduit en conséquence.

Sauf erreur ou omission, cela voudrait donc par exemple dire qu'une personne, d'ores et déjà titulaire d'un permis de conduire, et qui reçoit l'affectation de points au moment de l'entrée en vigueur de la loi, part avec un capital réduit, respectivement avec une suspension du droit de conduire, si elle a fait antérieurement l'objet d'une ou de plusieurs condamnations pénales devenues irrévocables. L'automobiliste voit ainsi sa sanction pénale plusieurs mois ou années plus tard aggravée par une sanction qui n'existait pas au moment des faits.

A supposer que le législateur soit en droit d'introduire dans le domaine du permis à points l'effet rétroactif, quod non, la Chambre des Métiers est cependant d'avis qu'une telle approche n'est pas opportune. On peut dans ce contexte également se demander si cet alinéa est conforme au principe non bis in idem.

Paragraphe 2

Ce paragraphe détermine tout d'abord les infractions prises en compte pour l'application du permis à points et le barème de points à perdre.

La Chambre des Métiers constate que les auteurs du projet de loi se sont basés sur le catalogue d'infractions existantes en introduisant une pondération du nombre de points à perdre sur base de la gravité de l'infraction et de leurs conséquences sur la sécurité routière.

La réduction de points ne s'applique pas seulement aux infractions mettant en danger la vie d'autrui, mais également aux infractions à risque pour les usagers eux-mêmes, tel que le non-port de la ceinture de sécurité, qui s'avère être une des causes majeures d'accidents graves ou mortels.

L'approche retenue a le mérite de la simplicité et de la clarté de sorte à garantir une bonne compréhension par les automobilistes.

La Chambre des Métiers a cependant un certain nombre d'observations à formuler par rapport au principe selon lequel le propriétaire respectivement détenteur d'un véhicule soit sanctionné par une réduction de points pour les infractions commises par le conducteur, qui peut par exemple être un salarié conduisant le véhicule appartenant à son employeur.

L'article 2 bis entend sanctionner le propriétaire-employeur tant pour les infractions d'ordre technique que pour celles liées essentiellement au comportement du conducteur-salarié.

Pour les premières, on peut effectivement considérer qu'il est avant tout de l'essor de l'employeur-propriétaire de veiller à ce que ses véhicules correspondent aux prescriptions techniques et soient munis de pneumatiques conformes (point 12) ainsi que des documents nécessaires à la circulation (point 17). La Chambre des Métiers peut dès lors être d'accord à ce que le permis à points s'applique dans ces deux domaines.

En revanche, la Chambre des Métiers ne peut être d'accord à ce que le propriétaire soit sanctionné dans le cadre du point 3 (conduite d'un véhicule sans être en droit de le faire), du point 6 (surcharge du véhicule) et des points 8 et 10 (ivresse, respectivement influence d'alcool). Ces infractions relèvent avant tout du comportement du salarié et ne peuvent que difficilement être contrôlées voire évitées par l'employeur.

La Chambre des Métiers, sans vouloir débattre sur le bien-fondé des sanctions pénales actuellement en vigueur à cet effet, est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'alourdir celles-ci à l'égard du propriétaire par l'application du système du permis à points.

Ceci aurait pour conséquence que l'employeur-propriétaire risque de perdre à court/moyen terme son capital points, sans avoir lui-même personnellement commis l'infraction reprochée, avec à la clé l'obligation de suivre une formation respectivement de refaire un examen pour récupérer le droit de conduire, ce qui serait inéquitable et disproportionné par rapport au but poursuivi par la loi.

La Chambre des Métiers, sans vouloir déresponsabiliser les chefs d'entreprises, est dès lors d'avis que les sanctions pénales actuellement prévues par la loi et prononcées par les tribunaux répressifs sanctionnent à suffisance ce droit de genre d'infraction à l'égard d'un employeur-propriétaire.

La Chambre des Métiers exige par conséquent que ces dispositions soient enlevées du projet de loi.

Au cas où ces considérations ne pourraient être retenues, la Chambre des Métiers propose d'introduire dans le cadre des infractions reprises sous les points 3 et 6 le "dol spécial". D'après le texte dans sa teneur actuelle, la constatation matérielle de l'infraction dans le chef du salarié suffit pour entraîner la sanction de l'employeur indépendamment de toute intention dolosive dans son chef. Il s'agit d'une approche excessive et non-fondée.

La Chambre des Métiers propose dès lors que la perte de points, dans ces circonstances, soit subordonnée à la preuve d'une intention dolosive. Il y a par conséquent lieu d'ajouter dans les points 3 et 6, à l'instar des points 8 et 12, le terme "sciemment".

Le paragraphe précise en dernier lieu les conditions dans lesquelles s'opère la réduction de points.

Dans un souci de cohérence dans la structure juridique du projet de loi, la Chambre des Métiers suggère de limiter le paragraphe 2 au barème de points et

de consacrer un paragraphe distinct à la procédure relative à la réduction de points.

Il ressort du texte que la réduction de points intervient de plein droit si la réalité de l'infraction entraînant une perte de points est établie.

L'infraction est tout d'abord établie en cas de paiement de l'avertissement taxé, synonyme d'aveu ou de reconnaissance. Même si la Chambre des Métiers partage ce point de vue, elle entend cependant rendre attentive à une certaine incohérence dans la rédaction de l'article 14 de la loi de 1955.

Ce paragraphe, en disposant d'une part que le versement de la taxe dans un délai de 30 jours a pour effet d'arrêter toute poursuite, mais en précisant d'autre part (voir dernier alinéa) que le paiement de la taxe ne préjudicie pas au sort d'une action en justice, laisse penser que le paiement peut éventuellement ne pas être considéré comme une reconnaissance de l'infraction.

L'infraction est également établie si la décision judiciaire émanant des tribunaux pénaux est devenue irrévocable.

Dans ces deux cas de figure, l'administration n'a qu'une compétence liée. Le rôle du Ministère des Transports se limite ainsi à appliquer, sur base de jugements définitifs ou d'avertissements taxés payés, la réduction de points adéquate et à en informer l'automobiliste intéressé. L'administration peut cependant être amenée à résoudre certains problèmes d'interprétation posés dans l'hypothèse d'un concours réel ou idéal d'infractions retenue dans un jugement pénal.

L'effet automatique de la réduction de points dans les conditions pré-décrites pose ipso facto la question de la compatibilité avec l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

La Chambre des Métiers, sur base des références doctrinales françaises reproduites dans l'exposé des motifs, est d'accord pour dire avec les auteurs du projet de loi que le système du permis à points tel que proposé est compatible avec les exigences de l'article 6 précité.

Il est bien évident que la réduction opérée par le Ministère sur base d'un avertissement taxé payé par l'intéressé ou sur base d'un jugement pénal devenu définitif est un acte de nature administrative, susceptible de faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

Un point qui mérite cependant d'être abordé dans ce contexte est celui de la procédure administrative non contentieuse (PANC).

L'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes dispose que "sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors de l'initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.(...) Un délai de 8 jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.(..)"

Eu égard au libellé général de la loi du 1^{er} décembre 1978 sur la PANC et du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précité et compte tenu de l'intention du législateur, il semble constant que ces règles de la PANC ont "vocation générale

à s'appliquer dans tout le domaine administratif¹¹ et "suppléeront ou remplaceront celles contraires des textes en vigueur" à l'exception des "procédures particulières organisées d'après des règles assurant au moins une égale protection des administrés" (travaux préparatoires de la loi du 1^{er} 1978, commentaire des articles, doc. parl. N° 2209, p. 5).

La Chambre des Métiers se demande dès lors s'il n'y a pas lieu de déterminer comment le projet de loi s'articule par rapport à cette procédure non-contentieuse.

Elle est par ailleurs d'avis qu'à l'instar de la France, chaque titulaire d'un permis à point devrait se voir donner la possibilité de consulter à tout moment son dossier dans le fichier central pour connaître son capital de points.

Paragraphe 3

L'article régleme les modalités de la suspension du permis de conduire, dont la durée est fixée à 12 mois. Pour récupérer le droit de conduire au terme de la suspension, l'automobiliste doit participer à un cours de formation dont les modalités sont réglées par règlement grand-ducal.

La durée de la suspension est étendue à 24 mois en cas de nouvelle suspension intervenant endéans un délai de trois ans à partir de la date à laquelle une suspension antérieure a pris fin.

Dans ce cas, la récupération du droit de conduire est subordonnée à l'obligation de se soumettre à un examen de contrôle théorique et pratique selon les modalités réglementaires usitées en la matière.

La Chambre des Métiers, tout en étant d'accord avec le principe que la durée d'une deuxième suspension est plus longue que la première suspension, est cependant d'avis que les durées sont exagérées.

Une durée de 6 mois, susceptible d'être étendue à 12 mois, solution retenue notamment en France, paraît plus adéquate.

Au moment où l'automobiliste recouvre le droit de conduire à la fin de la période de suspension, son permis de conduire sera seulement affecté dans un premier temps d'un capital de six points.

Ce principe d'une récupération partielle de points a une valeur psychologique et éducative importante dans la mesure où l'automobiliste, au sortir de la suspension, est ainsi fortement incité à respecter à l'avenir scrupuleusement le Code de la Route. La Chambre des Métiers approuve cette approche.

Paragraphe 4

Ce paragraphe prévoit la possibilité pour un automobiliste, à l'instar des modèles de permis de conduire étrangers, de reconstituer partiellement son capital à la suite de la perte de points. Les automobilistes qui veulent remédier à leur capital minoré, sont ainsi admis, sous certaines conditions, à un stage de rattrapage. La participation au stage n'est possible qu'une fois tous les trois ans.

Cette reconstitution partielle ne permet cependant pas de dépasser le plafond maximal de 12 points. Cette disposition, qui combine les volets éducation et sanction, trouve l'accord de la Chambre des Métiers.

Paragraphe 5

Un automobiliste ayant perdu des points peut reconstituer son capital intégral en omettant de commettre pendant une durée de 3 ans de nouvelles infractions tombant sous le coup de la législation sur le permis à points.

Ce délai prend cours à la date où, soit la dernière condamnation est devenue définitive, soit l'avertissement taxé a été payé.

Il est bien évident que cette période de carence est suspendue pendant la durée d'une interdiction judiciaire de conduire, où l'automobiliste ne peut par définition pas violer des règles du Code de la Route.

La Chambre des Métiers n'a pas d'observations particulières à faire.

Paragraphe 6

Il est précisé que la loi ne s'applique qu'à l'encontre d'infractions commises après son entrée en vigueur. Ce paragraphe ne suscite pas d'observations particulières concernant les avertissements taxés. En revanche la Chambre des Métiers réitère ses observations faites sous l'article 2bis paragraphe 2 au sujet des condamnations définitives.

Ad article 3

L'article prévoit un amendement rédactionnel du 13^{ème} alinéa de l'article 4 modifié de la loi du 14 février qui constitue la base légale de la formation post permis des conducteurs stagiaires et de la formation susceptible d'être imposée à des personnes ayant fait l'objet d'une mesure administrative de retrait ou de restriction du permis de conduire.

Il est inséré une référence explicite au nouvel article 2bis de sorte à assurer que les formations y visées puissent être organisées sur base des mêmes principes et selon les mêmes modalités. Il ne suscite pas d'observations particulières de la part de la Chambre des Métiers.

Ad article 4

L'article a pour objet d'adapter les articles 5, 10, 12, 16 et 17 modifiés de la loi du 14 février 1955 à la nouvelle terminologie des forces de l'ordre résultant de la fusion entre police et gendarmerie.

Les anciennes dénominations police et gendarmerie sont remplacées par la nouvelle dénomination "police grand-ducale" résultant de la loi du 31 mai 1999.

Ad article 5

L'article 7 vise tout d'abord à adapter les taux minima des amendes transactionnelles, y compris celles pour contraventions graves, aux exigences de la loi du 13

juin 1994 relative au régime des peines. Il remplace par ailleurs les termes police et gendarmerie par police grand-ducale.

L'article érige par ailleurs un certain nombre d'infractions en contraventions graves. Il s'agit notamment de l'infraction consistant à mettre en circulation un véhicule non valablement immatriculé ou non valablement couvert par un certificat de contrôle technique.

Ad article 6

Il est prévu de quadrupler les amendes délictuelles prévues en relation avec le commerce, le transport ou l'utilisation de détecteurs de radar (article 8 bis de la loi de 1955) et avec le délit de fuite (article 9).

Ad article 7

Il s'agit de remplacer dans le cadre de l'infraction de surcharge des véhicules le terme "poids" par "masse" pour adopter ainsi le même vocabulaire que celui utilisé au niveau communautaire.

Les amendes sont par ailleurs quadruplées. Le paragraphe régit par ailleurs les modalités du pesage par la douane d'un véhicule soupçonné de surcharge.

Ad article 8

Par cet article est introduit le délit de grande vitesse dans notre législation.

On est en présence d'un délit de grande vitesse lorsque la vitesse constatée est supérieure à une valeur de référence qui s'établit comme suit :

- le maximum réglementaire de la vitesse autorisée est majoré de 20km/h,
- la somme ainsi obtenue est multipliée par le facteur 1,2.

Le nouveau délit s'ajoute ainsi comme troisième niveau de sanction à côté de la contravention simple de l'excès de vitesse inférieur à 15km/h en agglomération, 20km/h en rase campagne ou 25km/h sur autoroute et de la contravention grave de l'excès de vitesse supérieur à ces niveaux de référence.

Il s'agit d'une approche qui garantit une bonne proportionnalité, une juste relation entre le comportement fautif et la peine à appliquer.

La Chambre des Métiers soutient cette approche sévère mais juste, qui, dans le contexte de l'hécatombe sur nos routes ces dernières années, liée en grande partie aux excès de vitesse, semble malheureusement être le seul moyen susceptible d'améliorer la sécurité routière. La situation sur les routes est en effet tel qu'il n'y a plus lieu à compromis, à des demi-mesures.

Ad article 9

Cet article qui vise le quadruplement du taux maximal de l'amende prévue à l'article 13 ayant trait aux délits d'ivresse au volant et de récidive en matière d'influence d'alcool, en application de la loi du 13 juin 1994 sur le régime des peines, n'appelle pas de commentaire.

Ad article 10

Cet article précise les modalités d'exécution du retrait administratif du permis de conduire et de l'interdiction judiciaire de conduire ainsi que de la suspension du droit de conduire. De ce fait, certaines modifications aux chiffres 10, 11 et 12 de l'article 13 de la loi du 14 février 1955 s'imposent.

Ad article 11

En vue de faciliter dans la pratique au Ministère des Transports la réduction de points consécutivement au paiement d'un avertissement taxé, le délai maximum pour payer est porté de 30 à 45 jours.

1.3. Observations finales

L'introduction du permis à points est une étape importante dans le cadre de la lutte contre l'insécurité routière.

Tout comme l'interdiction judiciaire de conduire, le permis à points est cependant confronté à l'absence d'un système de reconnaissance au niveau communautaire dans ce domaine.

Dans l'optique d'une meilleure efficacité, il est par conséquent important à ce que les Etats-membres prennent enfin les dispositions nécessaires pour garantir qu'une interdiction judiciaire de conduire ou une suspension du permis ne soit pas seulement d'application sur le territoire national où elle est prononcée, mais applicable sur le territoire de tous les pays de l'Union Européenne.

La Chambre des Métiers estime par ailleurs qu'après l'adoption du projet de loi un comité de suivi devrait être mis en place pour suivre l'effet du permis à points en terme de renforcement de la sécurité routière et pour dégager le cas échéant les rectifications ou adaptations qui s'avèreraient nécessaires.

Il ne faut en tout état de cause pas perdre de vue que s'il s'agit d'un outil complémentaire utile, le permis à points n'est pas une recette miracle qui nous dispenserait de réfléchir sur les autres volets du problème, à commencer par une meilleure éducation à la sécurité routière dans le cadre de l'enseignement primaire et secondaire.

Les campagnes de sensibilisation analogues à celles qui ont été menées ces dernières années par les autorités publiques et les différentes organisations privées doivent bien entendu être continuées à l'avenir.

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

Le droit de dispenser les formations dans le cadre de la suspension du permis de conduire ou de la reconstitution partielle de points est réservé au centre de formation pour conducteurs à Colmar-Berg.

La Chambre des Métiers constate que le texte réserve peu de place pour les maîtres instructeurs de conducteurs de véhicules automoteurs, pourtant parfaite-

ment qualifiés dans cette matière. Ainsi, ils interviennent seulement dans le cadre des examens de contrôle prévus lors d'une deuxième suspension du permis.

La Chambre des Métiers ne peut être d'accord avec cette approche et entend voir subordonner la restitution du permis de conduire dès la première suspension à un examen de contrôle théorique et pratique obligatoire précédé d'au moins 8 heures de recyclage pratique et théorique dans une auto-école légalement établie.

L'article 3 qui régit les modalités de notifications aux différentes catégories d'automobilistes des décisions de réduction de points et de suspension du permis ne suscite pas d'observations particulières.

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.

Les amendements au règlement grand-ducal précité complètent le relevé des avertissements taxés par l'indication du nombre de points à déduire en relation avec les infractions reprises dans le cadre du permis à points.

Les auteurs du projet de loi entendent ainsi appliquer le permis à points non seulement aux infractions énumérées à l'article 2bis du projet de loi, mais également aux infractions énumérées dans l'annexe du règlement grand-ducal repris sous rubrique.

Force est cependant de constater que l'article 2bis ne spécifie pas que d'autres infractions que celles qu'il énumère peuvent se voir attribuer des points par règlement grand-ducal. Dans ces circonstances, la Chambre des Métiers se demande s'il ne se pose pas ici un problème de défaut de base légale.

En ce qui concerne l'infraction n° 72-05, la Chambre des Métiers renvoie à ses observations formulées dans le cadre de l'article 2bis du projet de loi.


Les amendements précisent par ailleurs les mesures d'exécution en relation avec le permis à points telles que la transmission d'informations entre les différentes administrations, l'information des automobilistes (résidents et non-résidents) soumis à une réduction de points etc.

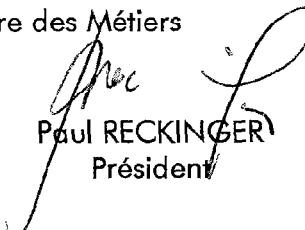
4. Projet de règlement grand-ducal concernant les modalités d'homologation et de contrôle des cinémomètres.

Il vise à soumettre les cinémomètres utilisés par la police grand-ducale à une homologation préalable, à un contrôle initial ainsi qu'à des contrôles périodiques d'au moins une fois tous les douze mois. L'organisme affecté à cette tâche est la SNCT-H. Le règlement précise enfin les modalités d'utilisation de ces appareils de contrôle.

La Chambre des Métiers, après consultation de ses ressortissants, ne peut marquer son accord que sous réserve des observations qui précèdent, et plus particulièrement sous réserve de celles ayant trait à l'article 2bis du projet de loi,

Luxembourg, le 16 février 2001

Pour la Chambre des Métiers

Paul ENSCH
Directeur


Paul RECKINGER
Président