

**N° 5366<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI**

- a) **modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques**
- b) **modifiant la loi du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs**
- c) **modifiant la loi modifiée du 6 mars 1965 concernant les taxes à percevoir sur les demandes en obtention des documents prescrits pour la mise en circulation et la conduite de véhicules**

\* \* \*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(22.5.2007)

Par dépêche en date du 25 avril 2007, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Ces amendements, adoptés par la Commission des Transports de la Chambre lors de sa réunion du 20 avril 2007, comportent à chaque fois un commentaire. Le Conseil d'Etat s'est encore vu transmettre, à titre indicatif, un texte coordonné du projet de loi tenant compte des propositions d'amendements de la Chambre et des propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission parlementaire a fait siennes. Le Conseil d'Etat se base sur le nouveau texte coordonné pour émettre le présent avis complémentaire.

*Amendement 1*

Sans observation.

*Amendement 2*

Le Conseil d'Etat constate que la base habilitante qu'il est proposé d'inscrire à l'article 4bis diffère de celle qui se trouve inscrite au paragraphe 4 de l'article 2, en ce que le nouveau paragraphe 6 de l'article 4bis dispose que les règlements grand-ducaux y prévus seront pris sur avis obligatoire du Conseil d'Etat, après avoir demandé l'avis des chambres professionnelles intéressées et reçu l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des députés. Il est vrai, ainsi que le relèvent les auteurs des amendements, que le nouveau texte est copié sur celui de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports.

Le Conseil d'Etat rend attentif au fait qu'en son article 10, figurant sous le chapitre III.– Responsabilité de l'entreprise de transport, le règlement communautaire No 561/2006 du 15 mars 2006 dispose que

„1. Il est interdit aux entreprises de transport de rémunérer les conducteurs qu'elles emploient ou qui sont mis à leur disposition en fonction de la distance parcourue et/ou du volume des marchandises transportées, même par l'octroi de primes ou de majorations de salaire si une telle

rémunération est de nature à compromettre la sécurité routière et/ou à encourager les infractions au présent règlement.

2. Les entreprises de transport organisent le travail des conducteurs visés au paragraphe 1 de manière qu'ils puissent se conformer au règlement (CEE) No 3821/85 et au chapitre II du présent règlement. Les entreprises de transport donnent des instructions appropriées à leurs conducteurs et effectuent des contrôles réguliers pour veiller à ce que le règlement (CEE) No 3821/85 et le chapitre II du présent règlement soient respectés“.

Des dispositions similaires figuraient aussi déjà dans le règlement (CEE) No 3820/85 (articles 10 et 15), et les infractions à ces dispositions sont punies, au titre de l'article 1er du règlement grand-ducal du 22 janvier 1987 fixant les sanctions des infractions aux dispositions du règlement (CEE) No 3820/85, d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et/ou d'une amende de 251 à 5.000 euros.

Le nouveau règlement communautaire vise expressément l'entreprise de transport en tant que telle. Les dispositions afférentes se lisent comme suit:

„3. Une entreprise de transport est tenue pour responsable des infractions commises par des conducteurs de l'entreprise, même si l'infraction a été commise sur le territoire d'un autre Etat membre ou d'un pays tiers.

Sans préjudice du droit des Etats membres de tenir les entreprises de transport pour pleinement responsables, les Etats membres peuvent lier cette responsabilité au non-respect par l'entreprise des paragraphes 1 et 2. Les Etats membres peuvent prendre en considération tout élément de preuve établissant que l'entreprise de transport ne peut pas raisonnablement être tenue pour responsable de l'infraction commise“.

Il n'appartient certes pas au pouvoir exécutif d'introduire, par le biais d'un règlement grand-ducal pris sur base du nouveau paragraphe 6 de l'article 4*bis*, une responsabilité pénale des personnes morales. Il n'appartient pas non plus au pouvoir exécutif de lier la responsabilité des entreprises de transport dotées d'une personnalité juridique propre au non-respect des paragraphes 1er et 2 de l'article 10 du règlement communautaire.

Les dispositions du règlement communautaire ne seront pleinement mises en œuvre, pour ce qui est des entreprises de transport, qu'une fois le projet de loi No 5718 (introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle), dont le Conseil d'Etat vient d'être saisi, voté et entré en vigueur. D'après ce projet de loi, la responsabilité pénale des personnes morales ne serait encourue qu'à propos des crimes et des délits commis au nom et dans l'intérêt de la personne morale. Appliquée au domaine de l'harmonisation de certaines règles en matière sociale en matière de transports par route, cette règle entraînera une limitation de la responsabilité pénale des entreprises de transport personnes morales au non-respect des règles édictées aux paragraphes 1er et 2 de l'article 10. Dans cette perspective, le pouvoir exécutif pourra d'ores et déjà sanctionner les dispositions des paragraphes 1er et 2 (quitte à ce que la responsabilité pénale sera, jusqu'à l'aboutissement du projet de loi No 5718, encourue par le dirigeant, personne physique, de l'entreprise de transport), tout en veillant à maintenir aux infractions en question le caractère de délits.

C'est précisément dans le contexte des peines que le Conseil d'Etat éprouve des difficultés à suivre les auteurs des amendements.

D'une manière générale, une formule telle que préconisée par les auteurs des amendements, à savoir „il peut fixer des amendes de 25 à 25.000 euros et des peines d'emprisonnement de huit jours à cinq ans ou une de ces peines seulement“, est à proscrire, alors qu'une telle formule mélange peines de police et peines correctionnelles.

Il faudrait alors déjà écrire:

„Il peut fixer des amendes de 25 à 500 euros, ayant le caractère d'une peine de police, ainsi que des amendes de 251 à 25.000 euros et des peines d'emprisonnement de huit jours à cinq ans ou une de ces peines seulement.“

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur la possibilité ainsi offerte aux règlements grand-ducaux de fixer des peines de police, qui semble dictée par le désir d'ouvrir aux agents des forces de l'ordre la possibilité de décerner des avertissements taxés, „mieux adaptés à la majorité des infractions visées“. Or, la base légale du pouvoir de décerner des avertissements taxés est l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955. Même après la modification envisagée à l'endroit dudit article 15 par le projet de loi sous avis, il n'en résultera aucun pouvoir pour la Police grand-ducale de décerner des avertissements

taxés s'agissant des infractions aux dispositions des règlements communautaires énumérés au nouveau paragraphe 6 de l'article *4bis*: cette possibilité restera confinée aux contraventions punies en conformité des dispositions de l'article 7 de la loi modifiée de 1955. Pour ce qui est des agents des Douanes, leur pouvoir de décerner des avertissements taxés est limité aux contraventions à la législation sur les transports routiers ainsi qu'à la législation routière, pour autant que sont concernés l'aménagement des véhicules et de leurs chargements, les plaques d'immatriculation, les numéros d'identification ou les documents de bord (modification proposée à l'endroit de l'article 15 par l'article XX amendé du présent projet de loi). Cette énumération, exhaustive, ne s'applique pas, du moins pas de manière évidente, aux dispositions des règlements grand-ducaux pris sur base du nouveau paragraphe 6 de l'article *4bis*.

Le Conseil d'Etat ne perçoit dès lors pas pourquoi il serait utile de prévoir en l'occurrence la possibilité d'édicter des peines de police.

Il est encore à relever que les règlements grand-ducaux à prendre sur base du nouveau cadre légal ne prévoient que la sanction des règlements communautaires y énumérés. Le règlement grand-ducal du 29 janvier 1987, relatif au règlement communautaire No 3821/85, pour citer cet exemple, portait non seulement sanction, mais également exécution dudit règlement communautaire, et ce dans la lignée de la loi modifiée du 9 août 1971 précitée qui prévoit que „l'exécution et la sanction ... des règlements des Communautés ... se feront par règlement d'administration publique ...“. Si les règlements communautaires comportent dès lors des mesures d'exécution nationales, celles-ci ne pourront pas être prises sur base du nouveau cadre légal sous examen. Quelle sera alors la base habilitante pour arrêter ces mesures d'exécution? Ces mesures d'exécution pourront-elles être arrêtées sur base du nouveau paragraphe 5 de l'article *4bis* de la loi modifiée de 1955? Dans l'affirmative se pose encore la question si les règlements grand-ducaux à prendre sur base du nouveau paragraphe 6 de l'article *4bis*, en ce qu'ils édictent des sanctions pénales aux infractions aux dispositions des règlements communautaires, pourront aussi s'appliquer aux infractions aux mesures d'exécution des règlements communautaires arrêtées sur base du nouveau paragraphe 5 du même article *4bis*.

En conséquence des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat est loin d'être convaincu que le nouveau cadre légal à mettre en place réponde aux exigences communautaires („Les Etats membres établissent des règles concernant les sanctions pour infraction au présent règlement et au règlement (CEE) No 3821/85 et prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'elles soient appliquées“, pour citer l'article 19, paragraphe 1er du règlement (CE) No 561/2006).

En dernier lieu, le Conseil d'Etat constate que les auteurs proposent de conférer aux agents de la Police grand-ducale, aux agents de l'Administration des douanes et accises et de l'Inspection du travail et des mines la qualité d'officiers de police judiciaire. Le Conseil d'Etat recommande vivement aux auteurs de faire abstraction de cette précision, qui ne figure ni dans le règlement grand-ducal du 22 janvier 1987 (sanction des infractions aux dispositions du règlement (CEE) No 3820/85) ni dans le règlement grand-ducal du 29 janvier 1987 (sanction des infractions aux dispositions du règlement (CEE) No 3821/85). Il ne fait pas de sens de conférer aux agents de la Police grand-ducale (agents de police judiciaire selon les prévisions du Code d'instruction criminelle) dans certains domaines la qualité d'officiers de police judiciaire. Cela risque en outre de conduire à des problèmes inextricables, au regard du privilège de juridiction dont bénéficient les officiers de police judiciaire pour les délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. D'une manière générale, cette précision est, pour l'ensemble des agents concernés, superflète. Il suffit que la loi leur accorde des pouvoirs de police judiciaire, mais il n'est pas nécessaire qu'à cet effet elle leur accorde en plus la qualité d'officiers de police judiciaire.

Le dernier alinéa du nouveau paragraphe 6 de l'article *4bis* est dès lors en tout état de cause à supprimer.

#### *Amendements 3, 4 et 5*

Sans observation.

#### *Amendement 6*

Le commentaire énonce „que la Chambre des Députés entend donner droit à l'observation du Conseil d'Etat (voir l'avis complémentaire du 6 mars 2007, observation à l'endroit de l'article XIV) et amende le texte en ce sens que les deux instruments en cas de la détermination de l'imprégnation alcoolique du conducteur, l'éthylomètre et la prise de sang, soient mis sur un pied d'égalité“. Ce commentaire ne

cadre toutefois pas avec le nouveau texte proposé, puisque désormais l'imprégnation alcoolique sera en principe déterminée à l'aide du seul éthylomètre, la prise de sang n'intervenant plus qu'à titre de preuve contraire ou qu'à titre de succédané de l'éthylomètre, lorsque la personne concernée n'est pas apte à se soumettre à l'examen de l'air expiré. Il ne sera donc plus loisible aux forces de l'ordre de soumettre un conducteur soit à un examen de l'air expiré, soit à une prise de sang. Le Conseil d'Etat peut néanmoins suivre les auteurs des amendements dans la voie préconisée, les appareils utilisés pour l'examen de l'air expiré ayant fait leurs preuves.

A l'endroit de l'alinéa 2 (point 2 selon le Conseil d'Etat) du paragraphe 3 de l'article 12, les auteurs des amendements apportent une modification à l'effet de dire „il sera tenu compte d'une élimination adéquate d'alcool par l'organisme entre le moment de l'examen de l'air expiré et celui de la prise de sang“. L'hypothèse visée est celle où l'imprégnation alcoolique est déterminée par éthylomètre, et le conducteur concerné, au vu du résultat de l'examen de l'air expiré, demande à être soumis à titre de preuve contraire à une prise de sang. Le Conseil d'Etat n'est pas opposé par principe à la nouvelle disposition. Mais qui tiendra compte de cette élimination adéquate? Est-ce la Police grand-ducale, au moment de dresser procès-verbal? Est-ce le Parquet, au moment de citer l'affaire à l'audience (la compétence de la juridiction de jugement à saisir pouvant dépendre du taux d'alcoolémie le cas échéant „réévalué“)? Comment déterminer quelle est l'élimination adéquate? Ne faudra-t-il pas recourir alors à une expertise?

Compte tenu des difficultés d'application de la nouvelle disposition, dans la teneur telle que proposée, le Conseil d'Etat propose d'en faire abstraction. De toute façon, le droit positif actuel permet déjà (et les dispositions actuelles ne seront pas modifiées par le projet sous avis) de réprimer un conducteur, dont le taux d'alcool dans le sang est inférieur à 1,2 g/l (ou le taux d'alcool dans l'air expiré inférieur à 0,55 mg/l), des peines prévues en cas de dépassement de ces valeurs limites, si le conducteur en question a présenté par ailleurs des signes manifestes d'ivresse.

#### *Amendement 7*

Le Conseil d'Etat peut lever son opposition formelle à l'endroit de l'article XV au regard des précisions apportées par les auteurs des amendements au point 1 (et non alinéa 1) du paragraphe 4 de l'article 12.

Dans son avis complémentaire du 6 mars 2007, le Conseil d'Etat s'était interrogé sur l'utilité de la prise de sang. Cette observation prend une plus grande acuité avec le nouveau texte proposé. En effet, le point 1 nouveau ne précise pas que les seuils maxima qu'il fixe doivent se retrouver dans le sang. Du fait que „le résultat de la prise de sang fait foi“ (point 4 du paragraphe 4), il est possible de déduire que ce sont les concentrations dans le sang qui sont visées. Mais le point 1, tel que libellé, permettrait aussi, en l'absence d'une prise de sang, de déterminer la présence dans l'organisme des substances prohibées par la concentration trouvée dans d'autres liquides du corps humain, telles par exemple les urines. Le Conseil d'Etat n'est pas à même de se prononcer sur l'adéquation entre les concentrations trouvées dans le sang et dans les urines. Il ne peut que regretter que l'incrimination en particulier de la conduite d'un véhicule sous l'emprise de produits stupéfiants, dont il ne met nullement en doute l'utilité et l'opportunité, suscite toujours des interrogations, et continue ainsi de prêter le flanc à des critiques au regard des exigences du droit pénal.

#### *Amendement 8*

Le Conseil d'Etat ne perçoit pas l'utilité de préciser au nouveau point 3 (paragraphe 3 selon les auteurs des amendements) de l'article 13 que „la compétence du juge d'instruction est donnée en cas de constatation dans le chef du conducteur d'un des délits mentionnés à l'article 12, paragraphe 2, alinéas 1 et 2, et paragraphe 6, alinéa 1“. Cette précision est redondante par rapport à la première phrase du point 3, qui vise „les infractions à la présente loi“, ce qui inclut certainement et nécessairement les infractions expressément mentionnées par la suite. Le Conseil d'Etat propose en conséquence de supprimer ce bout de phrase et de préciser dans la deuxième phrase du point 3 uniquement que „la compétence du juge d'instruction est également donnée en cas de constatation d'un dépassement de la limitation réglementaire de la vitesse... (suit le reste du texte proposé)“.

Le deuxième alinéa du paragraphe 3 (point 3 selon le Conseil d'Etat) est à supprimer: l'article 119 (du moins l'article 119 auquel les auteurs des amendements entendaient se référer, l'actuel article 119 n'ayant d'aucune manière trait aux voies de recours contre les ordonnances du juge d'instruction) du Code d'instruction criminelle, de même que la loi du 19 novembre 1929 sur l'instruction contradictoire

se trouvent abrogés. L'article 133 du Code d'instruction criminelle consacrant au bénéficiaire du procureur d'Etat un droit d'appel général contre les ordonnances du juge d'instruction, le deuxième alinéa est de toute façon superfluetatoire.

S'agissant du retrait immédiat du permis de conduire, le Conseil d'Etat, nonobstant le fait que la commission compétente de la Chambre des députés n'a pas repris dans toute sa teneur la proposition de texte contenue dans son avis du 6 mars 2007, persiste à croire que dans la pratique seules les alcoolémies documentées par un examen de l'air expiré qui n'a pas donné lieu à une demande de prise de sang à titre de preuve contraire (à côté de la conduite dans un état alcoolique prohibé se manifestant par des signes d'ivresse, des refus de se soumettre aux mesures de dépistage et les excès de vitesse caractérisés) pourront donner lieu à des retraits immédiats.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à voir exclure les samedis, les dimanches et les jours fériés légaux de la computation du délai de 8 jours. Il y aurait lieu d'écrire „samedi“ et „dimanche“ au pluriel. Il est à se demander pour quelle raison cette précision n'a pas été apportée à l'article 14 de la loi modifiée de 1955, pour ce qui est du délai dans lequel la saisie d'un véhicule pratiquée par la Police grand-ducale devra être validée par le juge d'instruction, cela d'autant plus que dans le cadre de l'article XIX amendé du projet de loi sous avis, il est question, et pour la saisie et pour le retrait immédiat valant interdiction de conduire provisoire, des „huit jours, y non compris les samedi, dimanche et jours fériés, à compter de la saisie ou du retrait immédiat du permis de conduire“. Le Conseil d'Etat peut d'ores et déjà marquer son accord à une modification en ce sens de l'article 14, alinéa 4 de la loi modifiée de 1955, qui serait de nature à éviter des incohérences au niveau des textes.

#### *Amendement 9*

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à la disposition qui précise que pendant le délai de 8 jours, dans lequel une interdiction de conduire prononcée par le juge d'instruction devra relayer le retrait immédiat du permis de conduire par la Police grand-ducale (et valant interdiction de conduire provisoire), aucune demande en mainlevée ne peut être présentée. Ce sont essentiellement des raisons pratiques qui justifient ce délai d'attente: il est difficilement concevable que la juridiction d'instruction du premier degré (puisque c'est cette juridiction qui aurait à connaître de la demande introduite immédiatement après la saisie ou le retrait immédiat) puisse statuer sur une demande en mainlevée avant même que le procès-verbal soit entré au Parquet. Cette disposition ne dispense pas les forces de l'ordre de rédiger au plus vite leurs procès-verbaux, ni les Parquets de réserver à ces procès-verbaux une priorité.

Le Conseil d'Etat donne également à considérer s'il n'y aurait pas lieu d'atténuer ce qui pourrait être ressenti comme une rigueur de la nouvelle règle, puisqu'il est parfaitement possible que le procès-verbal soit rédigé sur le champ et qu'une ordonnance du juge d'instruction validant la saisie ou prononçant une interdiction de conduire à titre provisoire intervienne et soit notifiée avant l'expiration du délai stipulé. Dans ce cas, rien ne devrait s'opposer à demander la mainlevée. Aussi le texte proposé pourrait-il être complété *in fine* par l'ajout „...“, hormis les cas où une ordonnance du juge d'instruction a été notifiée avant l'expiration du prédit délai“.

#### *Amendement 10*

Le nouveau texte ne donne pas lieu à observations. Il est toutefois renvoyé aux observations du Conseil d'Etat à l'endroit de l'amendement 2, pour ce qui est de l'étendue de la possibilité octroyée aux agents de l'Administration des douanes et accises de décerner des avertissements taxés.

#### *Amendement 11*

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mai 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

