

N° 6399⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

modifiant

- a) la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et
- b) 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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(23.10.2012)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 1er février 2012, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles, complétés par deux annexes, ainsi qu'une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 19 mars 2012, celui de la Chambre des métiers par dépêche du 2 avril 2012 et ceux de la Chambre des salariés et de la Chambre d'agriculture par deux dépêches du 17 avril 2012.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Aux termes de l'exposé des motifs, le projet de loi sous examen prévoit de modifier à trois égards la législation routière, telle qu'elle se dégage de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Un premier train de modifications concerne:

- l'adaptation du tableau des infractions susceptibles de faire perdre aux titulaires d'un permis de conduire des points dans le cadre du permis à points;
- l'adaptation des seuils légaux à partir desquels la conduite d'un véhicule routier sous l'influence de drogues est sanctionnée sur le plan pénal;
- l'adaptation des dispositions légales en matière d'interdiction de conduire judiciaire et de retrait administratif du permis de conduire.

Une deuxième série de modifications a pour objet:

- de modifier le cadre légal des plaques minéralogiques, modification dont l'aspect rédactionnel requiert une adaptation du libellé de la loi modifiée du 6 mai 1965 concernant les taxes à percevoir sur les demandes en obtention des documents prescrits pour la mise en circulation et la conduite de véhicules;
- de mettre à jour les interventions du ministre ayant les Transports dans ses attributions – autorisations administratives et pouvoir réglementaire – en matière d'emploi de plaques ou de signes spéciaux pour la mise en circulation, voire le maintien en circulation de certains véhicules;

- de créer les conditions légales pour l'immatriculation au Luxembourg de véhicules au nom de personnes qui n'y ont pas leur résidence normale;
- de supprimer l'obligation pour les ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne de devoir présenter leur véhicule au contrôle technique en cas d'établissement de leur résidence normale au Luxembourg.

Le troisième volet de modifications a pour objet de redresser certaines imperfections textuelles qui ont été relevées par la pratique.

Alors que les modifications projetées n'ont guère de lien entre elles, mais qu'elles se présentent sous forme d'un grand rapiéçage impliquant plusieurs articles de la loi précitée du 14 février 1955, le Conseil d'Etat entend examiner une à une les modifications projetées.

La façon de subdiviser le projet de loi ne répond pas aux errements usuels.

En effet, les articles sont à numéroter en chiffres cardinaux arabes. Lorsque le dispositif a cependant pour seul objet d'opérer des modifications à plusieurs actes, il est exceptionnellement fait usage d'articles numérotés en chiffres romains regroupant chacun l'ensemble des modifications qui se rapportent à un même acte et de spécifier ensuite toutes les modifications relatives à un même acte en les numérotant de la manière suivante: 1°, 2°, 3° ... Cette numérotation n'est toutefois admise que si le nombre de ces modifications est peu important.

Voilà pourquoi le Conseil d'Etat préconise d'abandonner les deux sous-titres renvoyant aux deux lois à modifier et de numéroter les articles dans une seule séquence par des chiffres arabes¹. Par ailleurs, lorsqu'un article est subdivisé en paragraphes, la numérotation des paragraphes se fait par des chiffres cardinaux arabes placés entre parenthèses.²

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat note que la subdivision interne varie d'un article à l'autre. Il prend pour témoin les articles *2bis* (subdivisé en paragraphes), 6 (subdivisé en deux points a) et b)) ou encore l'article 13 (subdivisé en paragraphes rappelant la numérotation des alinéas que comportent certains paragraphes de l'article 12). Il invite les auteurs du projet de loi à revoir ces subdivisions et numérotation dans le sens d'une présentation plus homogène du texte de la loi.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Préambule

Contrairement aux usages légistiques, les auteurs ont proposé un préambule au projet de loi qui ne doit cependant être ajouté qu'en fin de la procédure législative, alors qu'il n'appartient pas au Gouvernement d'anticiper ni sur la décision de la Chambre des députés d'adopter la loi en projet ni sur la décision de la Chambre des députés et celle du Conseil d'Etat concernant la forme de cette adoption telle que prévue à l'article 59 de la Constitution.

Le document parlementaire n° 6399 reproduit d'ailleurs la forme correcte du projet de loi.

Article 1er

La possibilité que le ressort des Transports soit intégré dans un département ministériel avec d'autres ressorts, comme tel est le cas dans le Gouvernement en place, amène les auteurs à proposer de façon générale le remplacement des termes „ministre des Transports“ figurant à nombre d'endroits dans la loi de 1955 par „ministre ayant les Transports dans ses attributions“.

Le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection de principe à ce changement, surtout que la nouvelle façon de libeller la fonction du ministre du ressort répond davantage aux exigences de l'article 76 de la Constitution.

Il y aurait toutefois lieu de retenir à la première mention du ministre que par après celui-ci pourra être désigné par la formule abrégée, conformément aux usages légistiques ayant cours. Le Conseil d'Etat propose par conséquent de désigner à la phrase introductive du paragraphe 1er de l'article 2 de la loi précitée de 1955 le ministre du ressort visé par les termes „le ministre ayant les Transports dans

1 Cf. Marc Besch: „Traité de légistique formelle“ (rubriques (78), (79) et (208)), Conseil d'Etat, Luxembourg, 2005.

2 Cf. *op. cit.*, rubrique (89).

ses attributions, désigné ci-après „le ministre“ “, tout en se limitant au seul mot „ministre“ aux endroits consécutifs de la loi où il est fait référence au membre du Gouvernement en question.

Article II

Sauf que la phrase introductive de l’alinéa 1er du paragraphe 1er tient compte de la modification générale énoncée sous l’article 1er, le texte proposé en reste inchangé par rapport au libellé actuel.

Conformément à son observation à l’endroit de l’article 1er, le Conseil d’Etat propose d’écrire „Le ministre ayant les Transports dans ses attributions, ci-après désigné „le ministre“ “.

La disposition que la compétence de délivrer les permis de conduire appartient au ministre du ressort et à son délégué se heurte aux dispositions de l’article 76 de la Constitution qui réserve au Grand-Duc d’organiser son Gouvernement. Il n’est dès lors pas permis au législateur d’organiser au sein du pouvoir exécutif des délégations d’un membre du Gouvernement à un fonctionnaire qui, d’après l’arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement, sont d’ailleurs limitées, conformément à l’intitulé de l’arrêté grand-ducal à des délégations de signature susceptibles d’être accordées en matière administrative et financière, sans pouvoir jamais porter sur des actes réglementaires, d’une part, ou impliquer une délégation de compétence, d’autre part. En disposant que les permis de conduire peuvent être délivrés par le délégué du ministre du ressort, la disposition légale porte sur l’organisation interne du Gouvernement et emporte en plus une délégation de compétence qui n’est pas voulue par le pouvoir exécutif aux termes de l’arrêté grand-ducal précité du 22 décembre 2000. Le Conseil d’Etat doit dès lors s’opposer formellement au maintien des mots „ou son délégué“ dans le texte soumis à son avis.

En maintenant dans la phrase introductive précitée de l’article 2 de la loi de 1955 la suppression des termes „restreindre leur validité“, le texte est redondant par rapport à la nouvelle disposition que les auteurs du projet entendent introduire grâce au paragraphe 2 de l’article II sous examen.

Quant à ce paragraphe 2, il a pour objet, parallèlement à une modification similaire de l’article 13 de la loi précitée de 1955 (cf. Art. XI du projet de loi), de restreindre la portée des limitations que le ministre, voire le juge peuvent apporter au droit de conduire. L’approche actuelle a sans conteste pour elle l’avantage d’une très grande flexibilité permettant de tenir compte, en relation avec chaque cas d’espèce, des circonstances particulières où la mesure administrative ou la sanction pénale consistant dans une privation du droit de conduire est censée sanctionner un comportement ou acte répréhensible, sans pour autant entraver outre mesure l’activité professionnelle, voire la vie familiale du conducteur concerné. Or, l’impression standardisée des permis de conduire qui va de pair avec leur gestion électronique ne permet pas de maintenir pareille flexibilité, surtout que la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire (refonte) „prévoit à son annexe 1 relative au modèle communautaire du permis de conduire“ qu’un nombre limité de codes permettent d’ajouter sur le permis „sous forme codifiée“ des mentions additionnelles ou restrictives. Le Conseil d’Etat fait remarquer que dans la mesure où le cadre est fixé par la directive (cf. annexe, page 2 du modèle, sous a) - 12)), il y a lieu de veiller à la concordance des textes nationaux de transposition avec les exigences de l’acte législatif européen afin surtout d’éviter que les codes relatifs à l’usage restreint d’un permis de conduire ou à sa validité limitée à certaines catégories de véhicules puissent être respectées. Par ailleurs, les points 13 et 14, sous a) de la page 2 du modèle du permis européen sont censés garantir que d’autres mentions à connotation purement nationale pourront être inscrites. Le Conseil d’Etat invite dès lors les auteurs à revoir à ces fins le texte figurant sous les points 1, 2 et 3 du paragraphe 2.

Comme annoncé lors de l’examen du paragraphe 1er, le Conseil d’Etat estime que dans la mesure où le nouvel alinéa qu’il est proposé d’insérer au paragraphe 1er de l’article 2 de la loi de 1955 règle avec précision la façon de restreindre la validité d’un permis de conduire, il y a lieu de supprimer dans la phrase introductive de l’alinéa 1er du même paragraphe les termes „restreindre leur validité“.

La phrase introductive du nouvel alinéa en projet aura à son tour avantage à se lire comme suit:

„Le ministre peut en outre restreindre l’usage d’un permis de conduire à certaines catégories de véhicules, à certains trajets ou à des emplois autrement limités et énumérés ci-après:

1) ...

2) ...

...

sans préjudice ...“

La modification prévue au paragraphe 3 ne donne pas lieu à observation quant au fond. Le Conseil d'Etat propose toutefois de ne pas faire référence à un règlement grand-ducal qui fixerait les conditions d'utilisation des plaques rouges, mais de compléter comme suit la phrase formant l'alinéa 1er du paragraphe 5 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955:

„Exception faite pour les véhicules de l'Armée, les certificats d'immatriculation des véhicules routiers soumis à l'immatriculation ainsi que les certificats d'identification relatifs aux signes distinctifs particuliers, aux véhicules routiers mis en circulation sous le couvert d'un signe distinctif particulier ainsi que les plaques rouges et les autorisations de leur utilisation sont délivrés et retirés par le ministre.“

Les modifications reprises sous le paragraphe 4 de l'article sous examen ne donnent pas lieu à observation.

Article III

Selon le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi projettent de modifier le tableau des infractions routières qui, selon le dispositif légal en place, sont susceptibles de donner lieu à un retrait de points dans le cadre du permis à points. D'une part, ils prévoient de compléter ce tableau par sept infractions nouvelles. D'autre part, ils entendent augmenter le nombre de points retirés en cas d'ivresse ou d'influence d'alcool, voire de consommation de drogues ou de prise excessive de médicaments, en cas de délit de grande vitesse, ainsi qu'en l'absence de port de la ceinture ou du casque de protection.

Alors qu'il s'agit de la première modification en substance de la législation sur le permis à points après les adaptations ponctuelles introduites par la loi du 18 septembre 2007, il aurait été intéressant de connaître le bilan de ce nouveau régime de sanction visant en particulier les conducteurs multirécidivistes. Certes, le commentaire des articles rappelle que la vitesse et l'alcool sont les principales causes présumées des accidents. Il précise en outre que le nombre des infractions recensées en matière d'excès de vitesse et d'alcool au volant est en augmentation sans toutefois analyser si cette augmentation tient au comportement des usagers de la route ou si elle est le résultat d'une présence plus fréquente et plus visible de la police sur les routes, voire d'une organisation des contrôles davantage ciblée sur les infractions présumées à l'origine des accidents graves. Le constat que le nombre des récidivistes est en hausse soulève d'ailleurs la même interrogation. Le commentaire de l'article III signale encore que 50% des points retirés sont perdus à la suite d'un excès de vitesse, 14% à cause de l'alcool au volant (sans précision que par abus d'alcool il faut comprendre des ivresses au volant ou des cas relativement plus bénins d'influence d'alcool) et que 5% des points sont perdus à cause du port défectueux de la ceinture de sécurité. Le commentaire reste muet sur la prise en compte de la pondération du nombre de points retirés par type d'infraction en relation avec les pourcentages indiqués.

Enfin, il apparaît hasardeux de vouloir comparer le système luxembourgeois à des systèmes étrangers de permis à points sous le seul angle de vues du nombre des points retirés par infraction en dehors d'une analyse comparative globale tenant compte des différences structurelles et méthodologiques des systèmes légaux considérés.

En l'absence d'un argumentaire plus étoffé, étayé par une analyse plus poussée des données chiffrées sur l'application du système indigène du permis à points, le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure d'apprécier le bien-fondé de la démarche lui soumise.

Il tient à rappeler que le système en place répond à une logique conceptuelle claire et cohérente. Actuellement, une seule infraction, l'homicide involontaire commis en matière de circulation routière, est sanctionnée par un retrait de 6 points. Les condamnations pour les autres délits en matière de circulation emportent un retrait de 4 points. Les contraventions graves retenues dans une décision judiciaire ou ayant fait l'objet d'un avertissement taxé font perdre 2 points. Enfin, le défaut de porter la ceinture de sécurité ou le casque de protection se solde par la perte d'un point.

Il est à craindre que l'approche préconisée par les auteurs du projet de loi ne rompe avec ce concept et ne détruise pour partie la logique inhérente au régime légal actuel, sans que les auteurs livrent pour autant les motifs justifiant leur démarche et sans que les modifications laissent transparaître une nouvelle logique compréhensible pour l'utilisateur de la route.

Le Conseil d'Etat croit pouvoir interpréter les modifications projetées comme une tentative de renforcer le caractère dissuasif du permis à points notamment en relation avec des infractions caractérisées

soit par leur intervention fréquente, soit par la gravité de leurs conséquences relevées par l'accidentologie. Or, faut-il rappeler que c'est moins le caractère de la peine susceptible d'être encourue que le risque d'être trouvé en faute qui exerce l'effet dissuasif recherché? Aussi l'intensification des contrôles routiers sous forme d'une présence spatiale et temporelle ciblée des unités de la police de la route devrait-elle avoir la priorité dans la lutte contre l'insécurité routière.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat déplore ne pas disposer des données statistiques utiles pour pouvoir évaluer le taux des hypothèses faisant perdre des points pour deux ou plusieurs infractions constatées en une seule fois. En effet, les dispositions de l'alinéa 5 du paragraphe 1er de l'article 2*bis* de la loi de 1955 limitent à respectivement 6 et 8 le nombre de points qu'un contrevenant peut perdre en une seule fois.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat recommande vivement de maintenir un système de retrait des points où toute condamnation pour un délit routier entraîne la perte de 4 points, les contraventions graves continuant par ailleurs à être sanctionnées par la perte de 2 points.

Le Conseil d'Etat recommande encore en relation avec le libellé des rubriques 2, 10, 11 et 12 d'écrire, à l'instar du texte retenu par ailleurs, „propriétaire, détenteur ou gardien d'un véhicule ou d'un animal“ pour rester en phase avec la rédaction de l'article 12.

Les auteurs manquent, en outre, d'expliquer pourquoi ils entendent affecter d'une perte de 4 points la contravention grave inscrite à la rubrique 4 du nouveau tableau. Ou bien, le fait de rouler à une vitesse de plus de 50% supérieure aux limites réglementaires applicables est considéré comme délit, et alors la perte de 4 points répond à la logique retenue par ailleurs en la matière. Ou bien, cette infraction est considérée comme contravention grave, conformément à la proposition de modification afférente de l'article 7 de la loi de 1955 (cf. article VIII du projet de loi), et alors le nombre de points à retirer devrait en toute conséquence se limiter à 2.

Comme indiqué plus haut, la concordance du système pénal applicable en matière de circulation routière exige que le niveau des peines pénales et le nombre de points perdus restent en phase et s'appliquent de façon cohérente à l'ensemble des délits et des contraventions graves.

Les rubriques 10, 11 et 12 ayant trait à des contraventions en matière d'alcool au volant innovent par rapport aux dispositions actuelles. En effet, le tableau en vigueur distingue en ses rubriques 8 et 9 les infractions déterminées à l'article 12 de la loi de 1955 ayant trait à la lutte contre l'alcool au volant. Les délits sont sanctionnés par une perte de 4 points et les contraventions graves par une perte de 2 points.

Le projet de loi entend ne rien changer au libellé de la rubrique 8 relative aux délits et reprise comme rubrique 2 au nouveau tableau, mais de l'assortir d'une perte de 6 points. Le Conseil d'Etat rappelle ses critiques quant au changement projeté de la pondération en question.

Quant aux contraventions graves, le libellé de la rubrique 9 du tableau actuel est modifié, de toute apparence, pour tenir compte des changements que la loi du 18 septembre 2007 a apportés à l'article 12 de la loi précitée du 14 février 1955. Les infractions prévues aux points 4, 5 et 6 de ce paragraphe sont qualifiées de contraventions graves. C'est dire que constituent des contraventions graves les alcoolémies d'au moins 0,5 g et inférieures à 1,2 g ainsi que, si ce taux n'est pas atteint, la présence de signes manifestes d'influence d'alcool. Il en est de même des personnes mentionnées au point 6 si l'alcoolémie constatée atteint 0,2 g.

De l'avis du Conseil d'Etat, il y a lieu de ne pas non plus rompre avec la logique du tableau actuel dans le contexte sous examen et de fixer de façon générale à 2 le nombre de points perdus intervenant en relation avec des contraventions graves.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat marque ses plus vives réticences face à l'intention de retenir un retrait de 4 points pour certaines contraventions graves. Si une infraction, qualifiée de contravention grave ou de contravention, mérite pour des considérations de lutte contre l'insécurité routière le retrait d'un nombre plus important de points, il ne sera que logique d'en changer la qualification en vue d'en faire un délit et d'en adapter en conséquence les peines pénales.

Le libellé des trois rubriques 10, 11 et 12 pourrait en outre être simplifié en remplaçant le texte en question par le libellé suivant:

„...) Le fait de commettre comme conducteur ou comme propriétaire, détenteur ou gardien d'un véhicule ou d'un animal l'une des contraventions graves prévues à l'article 12 ... 2 points“

Dans la mesure où le Conseil d'Etat est suivi quant à ses observations à l'endroit de la rubrique 4 du nouveau tableau, il n'est pas nécessaire de changer le libellé de la rubrique 10 du tableau actuel.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles III et VIII restent muets sur les raisons qui justifieraient de faire des infractions reprises aux rubriques 19 et 20 du nouveau tableau des infractions routières censées faire perdre des points. Ni quant à l'inobservation du signal C, 1a, ni quant à l'inobservation de respecter un intervalle minimal par rapport au conducteur devantant, le Conseil d'Etat n'est à même d'apprécier le bien-fondé de qualifier désormais ces infractions de contraventions graves. Il reste réservé quant à l'opportunité d'allonger le relevé des infractions donnant lieu à une perte de points, s'il n'est pas établi que les infractions considérées interviennent plus que proportionnellement dans la genèse des accidents de la route, ou sont responsables d'accidents graves. Il donne encore à considérer que, dans le premier des cas, ce seront de toute vraisemblance en particulier les cyclistes qui contreviennent à l'interdiction d'accès signifiée pour le signal C, 1a. En ce qui concerne le deuxième cas, il hésite à suivre les auteurs du projet de loi alors qu'il craint qu'en pratique il ne soit extrêmement difficile pour les instances chargées du contrôle routier ainsi que pour les autorités judiciaires de relever l'infraction, voire de condamner l'auteur. Il estime encore qu'il faudra désigner comme seul responsable de la non-observation de l'intervalle le conducteur qui suit, alors que le libellé proposé conduit à incriminer tant le conducteur qui devance que celui qui suit. Le terme „intervéhiculaire“ est inconnu des dictionnaires. Enfin, le texte ne permet pas de dire s'il s'agit de la distance latérale entre deux véhicules ou de celle entre deux véhicules qui se suivent.

Faute d'argumentaire dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles, le Conseil d'Etat omet de se prononcer sur la nouvelle qualification comme contravention grave du défaut de porter la ceinture de sécurité ou le casque de protection.

La rubrique 25 est elle aussi nouvellement introduite dans le tableau des infractions susceptibles de donner lieu à un retrait de points. Ici encore, le Conseil d'Etat aurait souhaité une motivation un peu plus explicite quant au bien-fondé de la démarche proposée par les auteurs. Il se demande pourquoi les auteurs ont opté pour intégrer le libellé de trois infractions certes voisines, mais néanmoins différentes sous une même rubrique, contrairement à l'approche des autres infractions reprises dans le tableau. Il recommande enfin de limiter le libellé figurant *in fine* du troisième tiret au texte suivant: „... pendant la communication“.

En fin d'examen des modifications qu'il est prévu d'apporter à l'article 2*bis* de la loi précitée du 14 février 1955 et au régime légal du permis à points, le Conseil d'Etat voudrait encore attirer l'attention de la Chambre des députés sur l'arrêt prononcé le 6 octobre 2011 par la Cour européenne des droits de l'Homme (affaire *Wagner c/ Luxembourg*). Dans cet arrêt, la Cour a critiqué l'absence d'information sur le retrait des points dans le cadre de la procédure pénale, empêchant ainsi le propriétaire d'un véhicule, dont la responsabilité pénale se trouvait engagée au titre d'une ordonnance pénale suite à une surcharge de ce véhicule, de pouvoir contester les faits et de se défendre contre le retrait de points. Le Conseil d'Etat aurait souhaité savoir comment il sera dorénavant fait droit aux exigences de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, pour autant que nécessaire, la modification projetée de l'article 2*bis* de la loi de 1955 pourrait fournir le cadre pour cette éventuelle mise en conformité.

Article IV

Selon le commentaire de l'article sous examen, les modifications projetées ont surtout pour objet de créer une base légale pour permettre, dans des circonstances exceptionnelles, à des personnes qui n'ont pas leur résidence normale au Luxembourg, d'y faire immatriculer leurs véhicules, d'une part, et pour autoriser le ministre du ressort à créer des signes d'identification spéciaux pour des véhicules admis à la circulation sans être régulièrement immatriculés, d'autre part. Il est en outre question d'aligner la terminologie nationale au libellé résultant des actes législatifs de l'Union européenne en matière de circulation routière et d'homologation des véhicules routiers.

Plutôt que de procéder ponctuellement aux modifications pertinentes, les auteurs ont choisi de remplacer l'article 3 de la loi précitée du 14 février 1955 dans son ensemble.

Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (cf. arrêt 01/98 du 6 mars 1998), il n'est pas permis au législateur de s'écarter de l'article 36 de la Constitution en confiant à une autorité autre que le Grand-Duc l'exécution des lois par voie réglementaire. Par ailleurs, aux termes de l'article 76, alinéa 2, le Grand-Duc peut dans l'exercice du pouvoir lui attribué par l'article 36 et dans les cas qu'il détermine charger les membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

Les dispositions constitutionnelles précitées ne font toutefois pas obstacle à la faculté du législateur de désigner les autorités administratives compétentes pour prendre les mesures individuelles nécessaires à la mise en œuvre des lois et des règlements pris en leur exécution. Dans les conditions données, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit la phrase introductive de l'article 3, nouvelle version de la loi précitée du 14 février 1955:

„**Art. 3.** Le ministre peut délivrer des autorisations et en arrêter les conditions dans les domaines suivants:“.

Dans la mesure où les décisions administratives dont le ministre aura la compétence demanderont un cadre réglementaire en vue de leur application, il appartiendra au Grand-Duc de prendre le ou les règlements grand-ducaux requis sur base de l'article 36 de la Constitution.

Au point 4, le Conseil d'Etat propose de reformuler le texte comme suit:

„4. le maintien en circulation d'autobus et d'autocars sans l'obligation de respecter, dans des cas déterminés, certaines dispositions des règlements grand-ducaux pris en exécution de la présente loi“.

Le Conseil d'Etat ne comprend pas l'intérêt de modifier le point 6 de l'article 3 actuel. D'une part, il estime que les termes généraux pour fixer la disposition accordent aux autorités administratives la flexibilité de concevoir les signes distinctifs particuliers à utiliser en fonction des besoins changeant d'un cas à un autre. Rien n'empêche le ministre du ressort de prescrire ces signes distinctifs particuliers apposés sur une plaque, qui sert de support, ou apparaissant sous forme de caractères alphanumériques. Quant aux plaques rouges qui permettent l'identification de véhicules non régulièrement immatriculés, il y aurait, le cas échéant, lieu de préciser à l'alinéa 1er du paragraphe 5 de l'article 2 que le ministre ayant les Transports dans ses attributions est l'autorité compétente pour délivrer et retirer les autorisations d'utilisation des plaques rouges.

L'intérêt de créer des signes distinctifs particuliers en vue de „la préservation du patrimoine automobile“ laisse le Conseil d'Etat un peu perplexe. En effet, il lui est difficile de s'imaginer que l'effort de conservation et de restauration de modèles anciens de véhicules routiers dépendra de la possibilité de délivrer des signes spéciaux. Dans la mesure où les fervents de la voiture historique entendent recourir à des plaques minéralogiques qui avaient cours à l'époque où leur modèle était commercialisé, le paragraphe 6 de l'article 2 de la loi de 1955 fournit aux yeux du Conseil d'Etat une base légale suffisante pour créer les séries spéciales des numéros minéralogiques souhaités. Quant à l'exemple cité par les auteurs pour motiver leur démarche, le Conseil d'Etat estime que pareille configuration intégrant le numéro d'immatriculation et le signe distinctif national dans un seul et même support n'est pas possible au vu des exigences du chiffre 3 de l'Annexe 3 de la Convention sur la circulation routière signée à Vienne, le 8 novembre 1968, et approuvée par la loi du 27 mai 1975. Si l'autorisation de ce type de plaque minéralogique était le motif de l'ajout à apporter au point 6 de l'article 3 de la loi de 1955, le Conseil d'Etat devrait refuser la dispense du second vote constitutionnel au projet de loi pour méconnaissance des exigences de droit international liant le Luxembourg.

Les points 7 et 8 qui reprennent littéralement les dispositions de l'article 3 actuel sur ces points ne donnent pas lieu à observation.

Quant au point 9 à ajouter nouvellement selon les vues des auteurs du projet de loi, ceux-ci restent en défaut d'expliquer les raisons de cette démarche sauf à se référer aux dispositions réglementaires afférentes qui requièrent une base légale. Le texte proposé s'écarte des dispositions réglementaires caractérisées par une portée clairement cernée. Le caractère flou de la terminologie employée cacherait-il l'intention de l'Administration luxembourgeoise d'ouvrir grandement les portes à des non-résidents souhaitant pour des raisons fiscales ou autres immatriculer leurs véhicules au Luxembourg? La mise en garde de la Chambre de commerce dans son avis précité du 27 février 2012 semble se fonder sur la même interrogation. Se pose en plus la question d'assurer le suivi administratif, fiscal et technique de véhicules dont le propriétaire ou détenteur ne dispose pas d'attaches au Luxembourg, voire n'y a pas „d'adresse valable“. Dans la mesure où la Chambre des députés serait néanmoins d'accord avec l'ajout de ce point 9, le Conseil d'Etat insiste sur un encadrement légal bien plus précis des hypothèses où un non-résident serait autorisé à immatriculer son véhicule au Luxembourg, conformément à ce que prévoit l'article 95, paragraphe 3, sous le point D) de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (communément appelé Code de la route). Dans cette optique, il pourrait se déclarer d'accord avec le libellé suivant:

„... l'immatriculation, dans des cas exceptionnels déterminés par règlement grand-ducal, de véhicules au nom d'un propriétaire ou détenteur qui n'a pas sa résidence normale au Luxembourg.“

Article V

Avant de procéder à l'examen de l'article V, le Conseil d'Etat estime utile de rappeler son avis du 3 juillet 2012 relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 8 août 2000 déterminant le contenu de l'instruction préparatoire aux examens du permis de conduire ainsi que l'exercice de la profession d'instructeur de candidats-conducteurs. Il y avait plus particulièrement critiqué la non-conformité de la base légale fournie par l'article 4 de la loi de 1955 à modifier.

Il constate que c'est à bon escient que les auteurs entendent respecter la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (voir plus particulièrement l'arrêt 01/98 du 6 mars 1998, ainsi que les arrêts 04/98, 05/98 et 06/98 du 18 décembre 1998) ayant conclu à la non-conformité d'une loi qui, en méconnaissance de l'article 36 de la Constitution, a confié à une autorité autre que le Grand-Duc la compétence de prendre les règlements d'exécution. Le fait de renvoyer à un règlement grand-ducal pour prendre les mesures réglementaires énoncées à l'article 4 de la loi de 1955 donne satisfaction sur ce point.

Or, le même article est entaché d'une autre non-conformité à la Constitution en ce qui concerne plus particulièrement le premier élément repris sous le point 2. En vertu de l'article 11(6) de la Constitution, toute restriction apportée au libre exercice d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, garanti par la Constitution, ne peut être prévue que par une loi formelle. Toutefois, il est satisfait à la réserve légale si, en vertu de la Cour constitutionnelle, „la loi se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail“ (arrêt 15/03 du 3 janvier 2003).

Depuis la révision de l'article 32 de la Constitution, le 19 novembre 2004, les règlements que le Grand-Duc peut prendre dans une matière réservée à la loi doivent répondre aux fins, aux conditions et aux modalités spécifiées par la loi (cf. pouvoir réglementaire d'attribution de l'article 32(3) de la Constitution). Il ne suffit dès lors pas de renvoyer à un règlement grand-ducal pour „[déterminer] les conditions d'admission des instructeurs agréés“, mais il appartient à la loi formelle de spécifier les fins, les conditions et les modalités en vue de pouvoir renvoyer à un règlement grand-ducal pour la mise en œuvre de ces principes. Les exigences quant au matériel et aux locaux dont doivent disposer les instructeurs suivent la même logique juridique. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement au maintien des dispositions du point 2.

Sur un plan purement rédactionnel, il suggère encore de mettre la phrase introductive à la forme de l'indicatif présent.

Par ailleurs, il propose, à l'instar des règles valant pour nombre d'autres documents utilisés en matière de circulation routière, que le modèle du certificat médical qui doit accompagner en principe les demandes en obtention ou en renouvellement d'un permis de conduire soit déterminé par règlement grand-ducal en ajoutant les termes suivants *in fine* du point 1: „... du permis de conduire ainsi que le modèle du certificat médical requis pour l'obtention et le renouvellement du permis de conduire;“.

Quant au point 4, le Conseil d'Etat estime que les dispositions en question devraient avoir leur place à l'article 4*bis* de la loi de 1955 relatif au régime légal du contrôle technique automobile.

Article VI

Les paragraphes 1er et 2 de l'article sous examen ne donnent pas lieu à observation.

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'Etat rappelle qu'il avait critiqué dans son avis du 17 janvier 2012 relatif au projet qui est devenu le règlement grand-ducal du 23 mai 2012 modifiant 1) l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques; 2) le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points; 3) le règlement grand-ducal modifié du 27 janvier 2001 fixant les modalités de fonctionnement d'un système de contrôle technique des véhicules routiers; 4) le règlement grand-ducal modifié du 17 juin 2003 relatif à l'identification des véhicules routiers, à leurs plaques d'immatriculation et aux modalités d'attribution de leurs numéros d'immatriculation; 5) le règlement grand-ducal modifié du 12 novembre 1981 ayant pour objet la fixation et la perception des taxes sur les demandes en obtention des documents prescrits pour la mise

en circulation et la conduite des véhicules; 6) le règlement grand-ducal du 2 août 2002 concernant les modalités d'utilisation, d'homologation et de contrôle des cinémomètres, le non-respect de la base légale fournie par l'article 4bis de la loi de 1955 en matière de contrôle technique. En effet, ledit règlement grand-ducal anticipe en son article 58 (modification de l'article 23 du règlement grand-ducal modifié du 27 janvier 2001 fixant les modalités du fonctionnement d'un système de contrôle technique des véhicules routiers) sur la modification prévue par les dispositions sous examen.

Quant au fond, le Conseil d'Etat salue l'alignement envisagé de la législation nationale sur les exigences du droit européen et l'abandon de l'exigence d'un passage au contrôle technique valant pour les véhicules qui, après avoir été en circulation dans un autre Etat membre de l'Espace Economique Européen, sont présentés à l'immatriculation au Luxembourg.

Il estime pourtant que le texte aurait avantage à être précisé tout en en allégeant parallèlement le libellé. Aussi propose-t-il la rédaction suivante pour le nouvel alinéa à insérer au paragraphe 1er de l'article 4bis de la loi de 1955:

„1. Le certificat de contrôle technique d'un véhicule précédemment immatriculé dans un autre Etat membre de l'Espace Economique Européen, qui a été délivré par les autorités compétentes de cet Etat, reste valable en cas d'immatriculation au Luxembourg du véhicule qui en est couvert, sans qu'il soit reconnu à ce certificat une durée de validité dépassant celle prévue par les dispositions du présent paragraphe.“

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article VI sous examen, le Conseil d'Etat doit avouer sa perplexité à la lecture tant de la phrase introductive que des points d) et e) du nouveau texte proposé.

Quant à la phrase introductive, s'agit-il d'insérer un nouvel alinéa 6 ou est-il prévu de remplacer l'alinéa 6 actuel ayant trait au régime légal de la périodicité du contrôle technique? Le Conseil d'Etat ose croire qu'il s'agit du remplacement non pas de l'alinéa 6, mais de l'alinéa 5 du paragraphe 1er de l'article 4bis.

Il comprend la modification projetée des points c) et d) comme obligeant le propriétaire ou détenteur de soumettre son véhicule au contrôle technique avant de remettre celui-ci en circulation après une transformation technique substantielle telle que décrite sous le point b). Or, en vertu des points d) et e), ce contrôle ne serait-il pas exigé si la transformation a été effectuée selon les règles de l'art par un atelier de transformation légalement établi ou si la transformation est documentée par l'attestation de transformation prévue au point e)? Le Conseil d'Etat estime que, selon toute logique, les exigences desdits points d) et e) devraient valoir pour toute transformation, qu'elle soit ou non suivie par un contrôle technique obligatoire. En outre, il se demande ce qu'il faut entendre par un expert-technicien, alors que la qualification requise pour procéder à la transformation d'un véhicule lui semble résulter à suffisance de l'exigence d'un travail effectué „selon les règles de l'art“ par un atelier légalement établi dans un Etat membre de l'Espace Economique Européen. Il doute par ailleurs de la pertinence de la condition imposée à ces ateliers de devoir justifier d'une „autorisation de commerce pour procéder à des réparations ou à des transformations de véhicules routiers“, alors que les auteurs omettent d'établir que le régime des autorisations de commerce tel que prévu par la législation nationale a son pendant dans tous les autres Etats visés par le texte sous examen.

L'application de la disposition du point c) avec celle du point a) pose un problème de concordance. En effet, un véhicule changeant de propriétaire ou de détenteur ne doit pas être présenté au contrôle technique de sorte que le nouveau propriétaire peut hériter de la part du vendeur d'un certificat en cours de validité couvrant le véhicule acheté. Dans l'hypothèse où le véhicule a subi une transformation, le contrôle technique serait obligatoire en vertu du point c), tandis que le point a) en dispenserait son nouveau propriétaire ou détenteur.

Le Conseil d'Etat se demande encore en relation avec le point b) s'il ne serait pas requis d'aligner le texte proposé au libellé prévu sous le paragraphe 2 en mentionnant encore, à côté du certificat d'immatriculation, le procès-verbal de réception et le certificat de conformité.

Enfin, il estime qu'au point a) la précision que le certificat de contrôle concerné doit avoir une durée de validité au moins égale à six semaines est superflue alors que le système de convocation en place comporte de toute évidence les automatismes utiles pour que le véhicule soit présenté au contrôle technique avant l'échéance du certificat qui le couvre au moment de sa transformation technique.

Dans les conditions précitées, le Conseil d'Etat propose de réserver la rédaction suivante au paragraphe 4 de l'article VI sous examen:

„(4) L’alinéa 5 du paragraphe 1er est remplacé par deux nouveaux alinéas avec le libellé suivant:

„Les transformations dont question au point 4 de l’alinéa 2 doivent être réalisées selon les règles de l’art par un atelier technique établi. Elles donnent lieu à l’établissement par l’atelier qui y a procédé d’une attestation de transformation dont le modèle et les modalités de délivrance sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Le contrôle technique prévu au point 4 de l’alinéa 2 doit avoir lieu avant la remise en circulation du véhicule transformé. Toutefois, ce contrôle est reporté à la prochaine échéance de validité du certificat de contrôle technique, si le véhicule satisfait à l’une des conditions suivantes:

- a) le véhicule est encore couvert par un certificat de contrôle technique en cours de validité;
- b) la transformation intervenue ne donne pas lieu au changement des données du procès-verbal d’agrément du véhicule, de son certificat de conformité ou de son certificat d’immatriculation.“ “

Le Conseil d’Etat estime que pour le surplus le libellé du point 4 de l’alinéa 2 visé aura avantage à être complété par la mention du certificat d’immatriculation à côté du procès-verbal de réception et du certificat de conformité.

Le paragraphe 5 ne donne pas lieu à observation.

Article VII

Aux termes de l’article sous examen, il est prévu de conférer aux candidats policiers la prérogative de donner des injonctions aux usagers de la route. Les auteurs justifient l’innovation projetée par la nécessité de compléter la formation de ces candidats sur le terrain.

Dans son avis du 17 janvier 2012 relatif au projet qui est devenu le règlement grand-ducal du 23 mai 2012 précité, le Conseil d’Etat s’était déjà opposé à la possibilité de conférer de telles prérogatives à des agents non assermentés et il avait proposé en alternative à la démarche en question d’organiser des formations „post-assermentation“ en vue d’instruire les nouveaux fonctionnaires dans les segments de leur activité professionnelle qui relèvent de l’exercice de la puissance souveraine. En effet, les injonctions données aux usagers de la route „prévalent sur les règles de la circulation et sur les indications des signaux colorés lumineux“, d’après l’article 115 du Code la route. Même si ces injonctions font partie des compétences de police administrative de la Police grand-ducale et qu’elles n’ont qu’une portée „*ratione loci*“, elles s’appliquent avec un effet contraignant et priment l’effet des prescriptions réglementaires applicables à l’égard de ceux auxquels elles s’adressent.

La puissance souveraine consiste à „sauvegarder les intérêts généraux de la collectivité et [à] permette aux individus, par la protection qu’elle leur accorde, le libre développement de leur personnalité (...) Le principe abstrait de la puissance souveraine est appelé à s’incarner en des personnes et des institutions qui en traduisent les devoirs et en assument les responsabilités“.³ Le maintien de l’ordre public fait partie des responsabilités des institutions et des personnes qu’elles ont commises pour assurer que les libertés de chacun puissent s’exercer sans nuire à celles des autres dans un ordre collectif fondé sur la justice sociale. Toute mesure d’ordre public conditionne l’exercice des libertés individuelles, ou tend à les restreindre avec un but d’intérêt collectif. Il n’en est que normal que la Constitution et la loi ont vocation à entourer les interventions destinées à maintenir l’ordre public des garanties appropriées de sauvegarde des libertés individuelles. Aussi l’ordre institutionnel fondé sur la Constitution réserve-t-il les compétences de maintien de l’ordre à des autorités publiques et à des corps administratifs dont les fonctionnaires sont spécialement formés, tout en encadrant l’exercice de leur activité de gardes-fous minima évitant que l’efficacité de la mission l’emporte sur la protection des libertés individuelles. La loi ne confie dès lors logiquement qu’à des agents assermentés des attributions relevant de l’exercice de la puissance souveraine.

La nature du serment prêté par les fonctionnaires de la Police est à la fois politique et juridique, en ce qu’il constitue „la promesse de fidélité à un régime (en l’occurrence celui d’une monarchie constitutionnelle à régime parlementaire) ou à une Constitution (celle du Luxembourg énonçant les libertés individuelles et établissant un ordre public fondé sur l’Etat de droit et la séparation des pouvoirs)“⁴.

³ Pierre Majerus, „L’Etat luxembourgeois“, Imprimerie centrale, Luxembourg, 1983.

⁴ Pand. belges, v° Serment, p. 878 n° 2.

Conférer à des agents stagiaires de l'Etat des prérogatives, serait-ce pour les uniques besoins de leur formation, qui sont normalement réservées à des fonctionnaires assermentés, tournerait en dérision le serment en acceptant une violation flagrante des principes institutionnels selon lesquels l'Etat luxembourgeois est censé exercer ses pouvoirs.

Le Conseil d'Etat demande dès lors sous peine d'opposition formelle de renoncer à l'insertion dans la loi de 1955 des dispositions retenues sous l'article VII du projet de loi. Il rappelle sa recommandation de compléter la formation des candidats policiers par des stages „post-assermentation“ en vue de dispenser aux nouveaux fonctionnaires les segments de leur instruction professionnelle dont la mise en œuvre relève de l'exercice de la puissance souveraine.

Article VIII

L'article sous examen a pour objet de compléter l'article 7 de la loi précitée du 14 février 1955 qui a entre autre trait aux contraventions graves.

Parallèlement à l'adaptation du tableau des infractions donnant lieu à une soustraction de points dans le cadre du permis à points, les auteurs du projet de loi prévoient en effet de garder un certain parallélisme entre ce tableau et le relevé des contraventions graves sanctionnées en principe sur le plan administratif par un retrait de deux points.

Les observations du Conseil d'Etat faites à l'endroit de l'article III gardent dès lors *mutatis mutandis* leur valeur dans le cadre de l'analyse de l'article sous examen.

Il y a indéniablement une différence concernant la sanction des excès de vitesse selon que l'on se place dans la logique de l'article 7 ou de l'article 13, paragraphe 14 de la loi de 1955. Le Conseil d'Etat se propose d'illustrer cette différence au moyen du tableau comparatif qui suit:

<i>Limites réglementaires de la vitesse autorisée (normalement appliquées)</i>		<i>Contraventions graves selon l'article 7 à partir d'une vitesse constatée de</i>		<i>Retrait immédiat du permis selon l'article 13, paragraphe 14 à partir d'une vitesse de plus de 50% et de 40 km/h supérieure à la vitesse autorisée</i>
en agglomération	20 km/h 30 km/h 50 km/h 70 km/h	(+15 km/h)	> 35 km/h > 45 km/h > 65 km/h > 85 km/h	> 60 km/h > 70 km/h > 90 km/h > 110 km/h
hors agglomération	70 km/h 90 km/h 110 km/h	(+20 km/h)	> 90 km/h > 110 km/h > 130 km/h	> 110 km/h > 135 km/h > 165 km/h
sur autoroute	70 km/h 90 km/h 110 km/h 130 km/h	(+25 km/h)	> 95 km/h > 115 km/h > 135 km/h > 155 km/h	> 110 km/h > 135 km/h > 165 km/h > 195 km/h

Nonobstant le fait que tant le risque d'accident que les conséquences sont particulièrement élevés en agglomération, la logique inhérente aux conditions d'application du retrait immédiat du permis de conduire est plus pénalisante en relation avec les excès de vitesse hors agglomération et encore davantage sur autoroute, tandis que le régime actuel des contraventions graves est plus sévère pour les excès de vitesse commis à l'intérieur des localités (cf. différences entre les seuils d'application des deux mesures analysées dans le tableau ci-avant).

Une deuxième constatation tient au fait que la double condition du retrait immédiat n'est susceptible de s'appliquer qu'au-delà du seuil d'application de la contravention grave tel que prévu par l'article 7 actuel de la loi de 1955. Par voie de conséquence, l'ajout apporté au deuxième tiret dudit article 7 n'entraîne aucun changement pratique par rapport à la situation actuelle. Dans ces conditions, l'ajout prévu est sans plus-value normative et le Conseil d'Etat en demande la suppression.

Il se demande encore si la formule retenue pour fixer les conditions du retrait immédiat du permis de conduire ne pourrait pas être allégée et rapprochée de celle actuellement prévue à l'article 7 de la loi de 1955 en remplaçant le double critère d'application prévu par la seule condition d'un excès de

vitesse gradué de la limite réglementaire selon que l'excès a lieu en agglomération, hors agglomération ou sur autoroute.

Comme le point 3 de l'article 11*bis* (et non le chiffre 3 de l'article 1*bis* comme indiqué erronément dans le doc. parl. n° 6399) s'applique de façon autonome, il pourra être fait abstraction du bout de phrase *in fine* du tiret sous examen en supprimant les termes „sans préjudice des dispositions du chiffre 3 de l'article 11*bis*“.

En ce qui concerne l'ajout comme contravention grave de l'inobservation du signal C, la „accès interdit“, le Conseil d'Etat réitère sa critique que l'ajout sous examen n'est nullement motivé, voire explicité par les auteurs du projet de loi. De toute façon, la pratique montre que ce seront en particulier les cyclistes qui semblent visés par cette nouvelle rigueur légale. Dans les conditions données, et surtout face à la pratique de nombre d'autorités communales d'admettre la circulation des cyclistes à contre-sens de la circulation automobile autorisée dans les rues à sens unique, il doute de la pertinence de la démarche.

Quant à la qualification de contravention grave de l'infraction de ne pas respecter une distance suffisante par rapport au véhicule qui précède, le Conseil d'Etat rappelle ses doutes quant au bien-fondé de l'approche au vu des difficultés pratiques de contrôler la prescription et aux abus auxquels son application peut conduire dans une situation de trafic visqueux. Tout en déconseillant dès lors d'élever cette infraction au rang de contravention grave, il réitère sa demande de revoir la rédaction pour le cas où le législateur entendrait, contrairement au présent avis, suivre néanmoins sur ce point les auteurs du projet de loi.

La qualification comme contravention grave du défaut du port de la ceinture de sécurité, du port du casque de protection ou du défaut d'utilisation d'un système de retenue homologué pour transporter des enfants ne donne pas lieu à observation.

Quant à la contravention grave relative aux inobservations des règles concernant l'équipement pneumatique réglementaire, le Conseil d'Etat se demande s'il n'aurait pas été opportun de considérer également comme contraventions graves les infractions aux nouvelles prescriptions réglementaires relatives aux pneus d'hiver.

Enfin, pour ce qui est du dernier tiret, le Conseil d'Etat renvoie à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article VII du projet de loi sous examen. Il estime par ailleurs indiqué d'aligner davantage les injonctions que sont autorisés à donner les fonctionnaires des Douanes à leur compétence résultant de la version actuelle de l'article 6, sous b) de la loi de 1955. Le dernier tiret de l'alinéa 2 de l'article 7 se lirait dès lors comme suit:

„– défaut de suivre les injonctions des fonctionnaires de la Police grand-ducale et des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises pour autant que ces derniers agissent dans le cadre des missions leur attribuées en vertu de l'article 6, sous b).“

Article IX

Sans observation.

Article X

L'article sous examen a pour but de modifier à deux égards l'article 12 de la loi de 1955 sur la lutte contre l'alcoolémie et la consommation de drogues, voire la consommation excessive de médicaments en relation avec la conduite de véhicules ou d'animaux sur la voie publique.

La première modification a pour objet d'aligner le paragraphe 2 de l'article 12 au nouveau tableau proposé en matière de retrait de points (cf. article III du projet de loi). La seconde série de modifications vise le paragraphe 4 de l'article 12 relatif à la lutte contre la consommation de drogues en matière de circulation routière.

Les auteurs justifient la première modification concernant le paragraphe 2 (article X, paragraphe 1er du projet de loi) par la scission des alcoolémies situées entre 0,5 et 1,2 g par litre de sang selon que le taux dépasse ou non 0,8 g par litre de sang. Les deux alcoolémies continuent à être considérées comme contraventions graves, mais un taux supérieur à 0,8 g serait selon les auteurs du projet de loi sanctionné désormais sur le plan administratif par 4 points, un taux situé entre 0,5 et 0,8 g continuant à faire l'objet d'un retrait de 2 points.

Le Conseil d'Etat rappelle sa réticence quant à la rupture du parallélisme actuel entre la qualification pénale des faits incriminés et la pondération des points à retirer en matière de permis à points. Par ailleurs, il note que la scission voulue par les auteurs a peut-être son intérêt dans le cadre du tableau fixant le retrait des points, mais reste sans aucune incidence sur les peines pénales appliquées aux termes de l'article 12, sujet à modification. Il demande dès lors instamment de faire abstraction du paragraphe 1er de l'article X sous examen, alors que la modification ne comporte pas la moindre plus-value normative dès lors que les prescriptions en place ne subissent aucun changement. Il y aurait tout au plus lieu de mettre le texte dans la forme de l'indicatif présent.

Quant aux modifications qu'il est proposé à l'article 12, paragraphe 4, les auteurs entendent par les changements prévus à l'alinéa 1er de ce paragraphe (article X, paragraphe 2 du projet de loi) aligner la législation luxembourgeoise sur la législation belge qui, au moment de l'introduction du paragraphe 4 dans sa forme actuelle, avait servi de modèle. Ils ajoutent qu'il a été vérifié que sur le plan technique l'application des nouveaux taux ne donne pas lieu à problème. Le paragraphe 2 de l'article sous examen ne donne dès lors pas lieu à observation.

L'ajout proposé au point 2 du paragraphe 4 (article X, paragraphe 3 du projet de loi) est censé simplifier le procédé légal de dépistage de la consommation de drogues. Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas aux changements envisagés sauf qu'il n'est pas d'accord pour considérer le fait de posséder des drogues ou du matériel pouvant servir à leur consommation comme indice grave permettant de présumer la consommation de stupéfiants. Il demande dès lors de faire abstraction du texte formant le troisième tiret du point 3 du nouvel alinéa qu'il est proposé d'ajouter nouvellement.

Quant à la forme, il propose d'écrire „fonctionnaires de la Police grand-ducale“ au lieu de „membres de la police grand-ducale“. Au point 1 du texte proposé, il y a lieu d'écrire *in fine* „... prévus au point 10“. Au point 2, le verbe est à mettre dans la forme de l'indicatif présent. La numérotation retenue risque d'être confondue avec les points formant la subdivision du paragraphe 4; il échet dès lors de remplacer les chiffres suivis d'un point par des lettres alphabétiques suivies d'une parenthèse (cf. a), b), c)).

L'ajout qu'il est prévu d'apporter au point 3 (et non pas à l'alinéa 3) du paragraphe 4 (cf. article X, paragraphe 4 du projet de loi) rétablit le parallélisme entre les procédures de dépistage des drogues et celles servant à définir une alcoolémie. Il trouve l'accord du Conseil d'Etat. Toutefois, sur le plan rédactionnel, il y a lieu de renvoyer respectivement au „point 2“ et au „point 1“, et de mettre à l'indicatif présent le verbe de la phrase principale.

Quant à l'ajout prévu à l'alinéa 3 du paragraphe 4 (cf. article X, paragraphe 5 du projet de loi), il ne donne pas lieu à observation quant au fond. Le Conseil d'Etat propose cependant de mettre le texte dans la forme de l'indicatif présent et d'écrire „... présentant un des indices graves visés au point 2, a circulé ...“.

La modification reprise au paragraphe 6 de l'article X sous examen est également justifiée par le rétablissement du parallélisme avec les dispositions du paragraphe 3 de l'article 12 (cf. point 8, première phrase) de la loi précitée du 14 février 1955. Le Conseil d'Etat propose d'écrire „fonctionnaires de la Police grand-ducale“ et „tests visés au point 2“ et de mettre le texte dans la forme de l'indicatif présent.

Quant à l'ajout prévu d'un point 13 nouveau au paragraphe 4 (cf. article X, paragraphe 7 du projet de loi), il laisse, tout comme le libellé actuel des points 2 et 5 du paragraphe 2 de l'article 12 de la loi précitée du 14 février 1955, ouverte la question de savoir s'il n'a pas été possible de recourir aux moyens légaux de détection de la consommation de drogues, voire de consommation excessive de boissons éthyliques, ou si le recours à ces moyens de détection n'a pas permis d'établir s'il y a eu consommation prohibée par la loi. Un autre point d'interrogation qui subsiste concerne la difficulté de déterminer en pratique si le comportement anormal d'un usager de la route doit être attribué à un excès éthylique, à la consommation de drogues ou à une autre cause. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de regrouper en une seule et même disposition les points 2 et 5 du paragraphe 2 et le point 13 du paragraphe 4 nouvellement projeté.

La nouvelle disposition pourrait faire l'objet d'un paragraphe *4bis* nouveau libellé comme suit:

„Paragraphe 4bis

Si le taux d'alcool est inférieur à 1,2 g d'alcool par litre de sang ou à 0,55 mg d'alcool par litre d'air expiré ou qu'il n'a pas été possible de procéder à la détermination du taux d'alcoolémie dans les conditions du présent article, les peines prévues au paragraphe 1er sont applicables à

toute personne qui a, en présentant des signes manifestes d'ivresse, conduit un véhicule ou un animal sur la voie publique ou qui a, comme piéton, été impliquée dans un accident survenu sur la voie publique.

Si le taux d'alcool est inférieur à 0,5 g par litre de sang ou à 0,25 g par litre d'air expiré ou qu'il n'a pas été possible de procéder à la détermination du taux d'alcoolémie dans les conditions du présent article, les peines prévues au point 4 du paragraphe 2 sont applicables à toute personne qui a, en présentant des signes manifestes d'influence d'alcool, conduit un véhicule ou un animal sur la voie publique.

S'il n'a pas été possible de procéder à la détermination de la présence dans l'organisme d'une des substances prévues au point 1 du paragraphe 4, les peines prévues au paragraphe 1er sont applicables à toute personne qui a, en présentant des signes manifestes de consommation d'une ou plusieurs des substances susmentionnées, conduit un véhicule ou un animal sur la voie publique ou qui a, comme piéton, été impliquée dans un accident survenu sur la voie publique."

Dans ces conditions, les points 2 et 5 du paragraphe 2 et le point 13 nouveau du paragraphe 4 deviendraient superfétatoires, rendant nécessaire la suppression des premiers et la renonciation à l'insertion du second. Les renvois aux paragraphes et points concernés sont à adapter en conséquence.

Au paragraphe 8 de l'article sous examen, il y a lieu de parler du point 13 et non de l'alinéa 13.

Enfin, le Conseil d'Etat invite les auteurs du projet de loi à revoir le libellé de l'article 12 de la loi précitée du 14 février 1955 afin de redresser le libellé sur le plan rédactionnel dans le sens des observations qui précèdent et d'en assurer ainsi la cohérence formelle.

Article XI

Lors de l'examen de l'article II du projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de faire part de ses doutes quant à l'opportunité de limiter les hypothèses dans lesquelles l'autorité administrative voire le juge judiciaire peut restreindre le droit de conduire. Il a également à ce moment signalé son doute quant à la conformité de la démarche aux exigences de la directive 2006/126/CE.

Dans ces conditions, il demande de faire abstraction du paragraphe 1er de l'article sous examen.

Les paragraphes 2 et 3 ne donnent pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat saisit cependant l'occasion du présent avis pour rappeler un problème d'application des interdictions de conduire judiciaires qui se pose de façon régulière et qui de manière récurrente donne lieu à des demandes en grâce introduites par les personnes concernées qui souhaitent être relevées de l'exécution de telles interdictions. Le problème se pose en pratique lorsque lors d'une première condamnation pour des infractions à la circulation routière le prévenu est condamné entre autre à une interdiction de conduire assortie du sursis intégral et qu'à quelques mois plus tard il se trouve condamné une deuxième fois, la peine prononcée comportant cette fois-ci une interdiction de conduire exceptant certains trajets, certaines catégories de véhicules ou certaines périodes temporelles et lui faisant parallèlement perdre le bénéfice du sursis prononcé lors de la première condamnation. Selon le Conseil d'Etat, il y aurait avantage à conférer au juge de la deuxième condamnation la compétence d'aligner la portée de la première interdiction de conduire à celle de la deuxième interdiction.

Article XII

Avant de passer à l'analyse de la modification projetée de l'article 15, le Conseil d'Etat croit utile de rappeler l'intérêt d'éviter tout amalgame entre la législation sur la circulation routière qui traite plus particulièrement des règles de comportement en matière de trafic routier, tout en visant l'ensemble des usagers de la route, et la législation sur les transports routiers qui concerne plus particulièrement les règles selon lesquelles des transporteurs professionnels sont autorisés à acheminer par la voie routière au moyen de types de véhicules appropriés des personnes ou des choses d'un point géographique à un autre. La distinction entre les deux législations est d'autant plus difficile à faire qu'il existe des points d'intersection entre les deux matières. Ainsi, l'équipement des véhicules utilisés pour le transport routier doit répondre aux exigences d'aménagement prévues par le Code de la route. Les conducteurs des unités de transport doivent avoir la qualification technique et la maîtrise de la conduite prescrite par le Code de la route. La façon de procéder aux contrôles des véhicules affectés au transport routier est celle prévue pour assurer la surveillance de la circulation et pour arrêter un véhicule trouvé en infraction, ...

Néanmoins, dans l'intérêt d'un développement ordonné des deux législations, il y a lieu de respecter les particularismes des domaines légaux concernés et les compétences de police administrative et judiciaire qui s'y rattachent.

Dans cet ordre d'idées, les fonctionnaires de la Police grand-ducale ont dans le domaine de la circulation routière tout comme dans celui des transports routiers une mission générale de veiller au respect de la loi, de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs (cf. articles 9-2, 10 et 13 du Code d'instruction criminelle). La loi a par ailleurs conféré aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises la compétence de veiller, tout comme la Police grand-ducale, à l'exécution conforme de la législation sur les transports routiers et au dépistage des surcharges de véhicules routiers. Afin de faciliter les tâches des deux corps administratifs, l'article 6, sous b) de la loi précitée du 14 février 1955 confère aux fonctionnaires des Douanes, agissant dans le cadre de leurs missions en matière de législation sur les transports routiers ou en matière de contrôle des surcharges des véhicules routiers, la prérogative de contrôler parallèlement l'aménagement des véhicules et leur chargement, ainsi que les plaques minéralogiques, les numéros d'identification et les documents de bord, avec la possibilité de dresser procès-verbal en cas de constatation d'une infraction. Même si ces derniers contrôles relèvent de toute évidence de l'application de la législation routière, il a paru rationnel aux yeux du législateur d'en attribuer, pour des raisons d'organisation pratique de ces contrôles, la compétence aux fonctionnaires des Douanes, qu'ils exercent parallèlement aux missions confiées à la Police grand-ducale.

Cette distinction entre la compétence générale des fonctionnaires de la Police grand-ducale en matière de police administrative et judiciaire dans les domaines légaux de la circulation routière et des transports routiers, d'une part, et la même compétence des fonctionnaires des Douanes, qui est générale en matière de législation sur les transports routiers et spécifique, comme limitée aux matières explicitement énumérées, dans le domaine de la circulation routière doit valoir au même titre pour les avertissements taxés. Le Conseil d'Etat se limite ici uniquement à l'application de ces principes à la législation sur la circulation routière, alors que la législation sur les transports routiers est étrangère à la portée du projet de loi sous examen.

Dans la lignée des considérations qui précèdent, il échet de reléguer à la législation sur les transports routiers la façon de sanctionner les infractions relevant de cette matière. Quant aux compétences de police administrative et de police judiciaire en matière de circulation routière, en général, et quant à la manière de décerner des avertissements taxés, en particulier, il y a lieu de revoir les deux premiers alinéas de l'article 15 qui comportent des dispositions pour partie redondantes et pour partie contradictoires. Le Conseil d'Etat propose de remplacer les textes en place par les dispositions suivantes:

„En cas de contraventions punies en conformité des dispositions de l'article 7, des avertissements taxés peuvent être décernés par les fonctionnaires de la Police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la Police grand-ducale.

Dans le cadre des contrôles effectués dans les conditions de l'article 6, sous b), les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises habilités à cet effet par le directeur de l'Administration des douanes et accises peuvent décerner des avertissements taxés en cas de contraventions punies en conformité des dispositions de l'article 7, à condition que celles-ci concernent l'aménagement des véhicules et de leurs chargements, les plaques d'immatriculation, les numéros d'identification ou les documents de bord.“

Article XIII

Dans plusieurs avis antérieurs, le Conseil d'Etat avait déjà rendu attentif au problème de conformité que posent les dispositions de l'article 16 par rapport à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et en particulier par rapport à l'arrêt de la Cour rendu à titre préjudiciel le 23 janvier 1997 dans une affaire *E. Postoors et Trans-Cap GmbH contre l'Etat belge* (affaire C-29/95) et par rapport à l'arrêt *Commission européenne contre République italienne* du 19 mars 2002 (affaire C-224/00).

La jurisprudence européenne précitée rappelle que le principe général d'égalité interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité, que cette discrimination soit ostensible ou revête une forme dissimulée qui, par application d'autres critères de distinction, aboutit en fait au même résultat. Par ailleurs, une réglementation qui prévoit une distinction fondée sur le critère de la résidence, en refusant par exemple à des non-résidents un avantage accordé aux résidents risque de jouer au détriment des ressortissants d'autres Etats membres.

Or, une différence de traitement entre résidents et non-résidents peut se justifier par des circonstances objectives. Le risque réel que l'exécution d'une condamnation prononcée par les juridictions nationales soit impossible, voire „considérablement plus difficile et plus onéreuse“ dans le cas d'un non-résident peut constituer une raison objective pour justifier un traitement différent (voir le point 19 de l'arrêt C-29/95 et le point 20 de l'arrêt 224/00). Encore faut-il que cette différence de traitement ne soit ni discriminatoire ni disproportionnée.

La Cour de Justice de l'Union européenne a ainsi retenu que la législation belge imposant l'obligation d'un paiement immédiat d'une somme dépassant de 50% le montant de l'amende administrative dont le paiement immédiat éteint l'action publique était excessive, surtout qu'elle s'appliquait individuellement pour chaque infraction et que le non-paiement comportait l'immobilisation sur place du véhicule. Elle a également conclu au caractère disproportionné d'une caution dont le montant est fixé par la législation italienne au double de ce qu'il est en cas de paiement immédiat de l'amende pécuniaire.

Au regard de la jurisprudence précitée, c'est à bon escient que les auteurs du projet de loi prévoient d'abolir le régime actuel des consignations à payer par des contrevenants routiers non-résidents qui préfèrent au paiement de l'avertissement taxé d'être verbalisés en vue d'un procès, du moment que le montant de la consignation représente le double de celui de l'avertissement taxé.

Quant à l'alternative projetée d'obliger les contrevenants routiers non-résidents, qui ne sont pas disposés à régler l'avertissement taxé, de verser entre les mains des agents verbalisateurs une consignation „destinée à couvrir l'amende et les frais de justice éventuels“, sans précision sur les montants effectivement en jeu, celle-ci risque de buter sur les mêmes problèmes que ceux posés par les législations belge et italienne qui se sont retrouvées dans le collimateur des juges européens.

Plutôt dès lors que de renvoyer sans autre détail sur les modalités de détermination et de perception à une somme non autrement précisée que par la référence à une amende et des frais de justice, le Conseil d'Etat estime préférable de fixer la somme à consigner comme étant égale au montant de l'avertissement taxé mais augmentée d'un forfait représentant les frais de justice usuellement appliqués en matière de police, dont le montant sera à déterminer dans la loi même, sinon dans un règlement grand-ducal.

Au regard des problèmes de conformité susmentionnés par rapport aux exigences du droit européen, le Conseil d'Etat doit, quant aux dispositions actuellement soumises à son examen, réserver la question de la dispense du second vote constitutionnel en attendant qu'il soit saisi d'une nouvelle mouture de texte.

Article XIV

L'article sous examen prévoit d'apporter deux modifications à l'article 17 de la loi précitée du 14 février 1955.

D'une part, le fait de ne pas avoir payé la taxe sur les véhicules routiers endéans les 60 jours qui suivent l'échéance devient cause d'immobilisation du véhicule par les forces de l'ordre. D'autre part, il est prévu de faire de la possibilité de retenir les documents de bord une forme supplémentaire d'immobilisation forcée d'un véhicule (à côté de l'enlèvement des clés de contact et de l'application d'un moyen mécanique).

En ce qui concerne la première des modifications qui consiste à aligner le champ d'application de la prérogative des fonctionnaires de la Police grand-ducale en matière d'immobilisation forcée des véhicules à celui valant pour les prérogatives que détiennent en la matière les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, le paragraphe 2 de l'article XIV ne donne pas lieu à observation quant au fond. Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat estime cependant qu'il suffit d'écrire:

„5) la taxe sur les véhicules routiers n'a pas été payée pour le véhicule en question depuis plus de 60 jours.“

Il échet de changer en conséquence le libellé de l'alinéa 2 de l'article 17 de la loi de 1955.

Quant à la deuxième modification, le Conseil d'Etat rappelle d'abord ses observations à l'endroit de l'article XIII du projet de loi sous examen. Ce n'est que sous la réserve expresse que le problème y évoqué trouve une solution appropriée qu'il est d'accord pour procéder à l'examen des changements que les paragraphes 1er et 3 prévoient d'apporter au paragraphe 1er de l'article 17 susmentionné. Il est certes difficile d'enlever les clés de contact à un routier étranger trouvé en infraction à l'interdiction de circuler le dimanche, alors que pareille mesure priverait le contrevenant de se servir de la cabine

de conduite comme logis en attendant la fin de l'interdiction. Le Conseil d'Etat se demande toutefois s'il ne serait pas plus circonspect de doter les forces de l'ordre des moyens mécaniques utiles pour immobiliser un poids lourds – à l'instar des sabots qui sont en service pour les voitures particulières, car il doute de l'efficacité de l'enlèvement des documents de bord. En effet, qu'est-ce qui empêcherait dans pareille circonstance un chauffeur professionnel à se remettre en route, tout en alléguant lors d'un éventuel contrôle postérieur au-delà des frontières nationales le vol ou la perte de ces documents? En ordre principal, il déconseille dès lors d'ajouter cette nouvelle possibilité d'immobilisation forcée d'un véhicule au texte de l'article 17. Si la Chambre des députés ne partageait pas les doutes du Conseil d'Etat sur ce point et se prononçait en faveur de l'approche gouvernementale, le Conseil d'Etat proposerait en ordre subsidiaire de remplacer les modifications énoncées aux paragraphes 1er et 3 de l'article XIV du projet de loi par un nouvel alinéa 3 à insérer à l'article 17 de la loi de 1955, libellé comme suit:

„Dans l'hypothèse visée sous 1) des alinéas 1er et 2, les fonctionnaires de la Police grand-ducale et les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises sont également en droit d'immobiliser les véhicules concernés en retenant les documents de bord du véhicule.“

Le Conseil d'Etat se doit encore de rendre attentif à la différence déjà discutée à l'endroit de l'article XII du projet de loi qui apparaît également entre les alinéas 1er et 2 de l'article sous examen. Dans l'optique de l'article XII, il demande que le bout de phrase „ou à la législation sur les transports routiers“ soit supprimé au point 1) de l'alinéa 2, et que le recours aux moyens légaux mis à la disposition des forces de l'ordre pour assurer l'application de la législation sur les transports routiers soit réglé dans le cadre de cette législation.

Une telle approche n'empêchera pas le législateur de procéder, dans le cadre de la législation sur les transports routiers, par voie de référence aux dispositions pertinentes de la législation routière.

Article XV

Selon la pratique administrative courante, l'autorisation pour l'usage de plaques rouges est délivrée par le ministre et le titulaire de l'autorisation se fait par la suite remettre par la Société nationale de circulation automobile contre caution une paire de plaques rouges après avoir payé la taxe de chancellerie prévue à cette fin et conclu l'assurance responsabilité civile destinée à couvrir les véhicules conduits sous le couvert de la plaque rouge en question.

Dans ces conditions, les précautions rédactionnelles dont a fait état le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article II, paragraphe 3, n'ont pas leur raison d'être en relation avec l'article sous examen qui ne donne dès lors pas lieu à observation.

Article XVI

La formule de promulgation ne fait pas partie du dispositif d'une loi contrairement à la formule exécutoire figurant dans un règlement grand-ducal. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande dès lors la suppression de l'article XVI de la loi en projet comme étant contraire aux exigences de l'article 34 de la Constitution.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 octobre 2012.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

