

Projet de loi

modifiant

- la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques
- l'article 179 du Code d'instruction criminelle
- l'article 40 de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

--

Avis du Conseil d'Etat

(25 novembre 2008)

Par dépêche en date du 15 juillet 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Transports, étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat s'est encore vu transmettre, en date respectivement des 27 août, 19 septembre et 17 novembre 2008, les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre de travail.

Le projet de loi sous examen est à voir dans la lignée de la loi du 18 septembre 2007 ayant, entre autres, modifié la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Il a pour objet de modifier sur certains points ladite loi.

Article I

Il est proposé de modifier l'article 2bis de la loi de 1955, à l'effet de clarifier au paragraphe 2, point 3), le premier tiret, qui prévoit actuellement un retrait de 4 points du capital points du conducteur dans "l'une des situations visées au premier alinéa du chiffre 13 de l'article 13". La disposition à laquelle il est ainsi renvoyé se lit comme suit: "Le permis de conduire d'une personne frappée par une interdiction de conduire résultant d'une décision judiciaire, d'un retrait ou d'une restriction du permis de conduire par décision administrative, d'une suspension du droit de conduire sur base de l'article 2bis et d'un retrait immédiat du permis de conduire prévu au paragraphe 14 du présent article n'est pas valable pendant le temps que la mesure produit ses effets". Ne tombe dès lors pas sous le coup des dispositions du paragraphe 2, point 3), premier tiret de l'article 2bis la

conduite d'une catégorie de véhicules ne correspondant pas à celles pour lesquelles le conducteur est en possession du permis de conduire. Le commentaire de l'article de citer l'exemple de la conduite d'un motocycle, alors que le conducteur n'est titulaire que d'un permis de conduire limité à la catégorie B). Cette infraction est pourtant réprimée au titre du deuxième alinéa du chiffre 13 de l'article 13, qui punit toute personne qui conduit un véhicule sur les voies publiques sans être titulaire d'un permis de conduire valable.

Comme par ailleurs le propriétaire ou le détenteur du véhicule se voit retirer 4 points s'il tolère la mise en circulation du véhicule par une personne non titulaire d'un permis de conduire valable, le Conseil d'Etat marque son accord à la modification envisagée.

Article II

La loi précitée du 18 septembre 2007 a abaissé, pour toute une série de conducteurs, le taux limite d'alcoolémie de 0,5 à 0,2 g par litre de sang (ou de 0,25 à 0,10 mg par litre d'air expiré), parmi lesquels les conducteurs de véhicules en service urgent.

Dans son avis complémentaire relatif au projet de loi n° 5366 devenu la loi du 18 septembre 2007 ayant abaissé le taux d'alcoolémie, le Conseil d'Etat avait relevé que les auteurs du projet de loi d'alors estimaient que, d'un point de vue psychologique, le message de l'abstinence en matière d'alcool se prête le mieux pour atteindre les effets et les objectifs escomptés, mais qu'il y a certaines contraintes techniques et de fiabilité des appareils de dépistage, d'une part, et le phénomène du résidu d'alcool, d'autre part, qui ne permettent pas de fixer un taux zéro. Le Conseil d'Etat s'était néanmoins déjà à l'époque interrogé sur le message que les auteurs entendaient faire passer par une fixation de différents taux minima.

Actuellement, il est proposé de dispenser les "volontaires des services de secours qui ne sont pas en période de stage" du taux de 0,2 g/l (0,10 mg par litre d'air expiré), qui seraient donc de nouveau alignés sur le régime général (respectivement 0,5 g/l et 0,25 mg/l). Selon le commentaire, "il n'est guère concevable que les volontaires, qui ne sont pas à considérer comme des chauffeurs professionnels et qui se trouvent 24 heures sur 24 en service de permanence pendant toute l'année, soient soumis à un taux généralisé de 0.2 g d'alcool par litre de sang".

Ces volontaires resteront par contre dans le régime plus sévère, s'il s'agit de conducteurs qui se trouvent encore en période de stage: pour ceux-là, le fait qu'ils soient en service de permanence 24 heures sur 24 reste donc sans incidence.

Le Conseil d'Etat n'est pas à même de comprendre la logique sous-jacente à la modification proposée. L'argument des auteurs du projet de loi, que les volontaires visés par la modification ne seraient ni des conducteurs professionnels ni des conducteurs novices, n'est guère convaincant: il ne faut pas oublier qu'aux termes de l'article 118, paragraphe 2 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques « (Pour autant que le service

l'exige, et sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant), les conducteurs de véhicules utilisés en service urgent et énumérés à l'article 39 peuvent emprunter le milieu ou le côté gauche de la chaussée et ne sont pas tenus, sur les voies publiques autres que les autoroutes, d'observer les interdictions, restrictions et obligations indiquées par les signaux routiers et les marques sur la chaussée en relation avec le sens de la circulation. Dans les mêmes conditions, et hormis le cas du dépassement d'un autre véhicule, ces conducteurs peuvent emprunter les parties de la voie publique réservées à la circulation à contresens ». Il y a lieu d'y ajouter encore les dispositions de l'article 127, paragraphe 3 du même arrêté grand-ducal.

Dans la mesure où l'article 131bis du Code de la route dispose que « Tout conducteur qui circule sous le couvert de l'avertisseur sonore spécial ou des feux bleus clignotants doit tenir compte en toute circonstance des exigences de la sécurité de la circulation », il est difficilement compréhensible pour quelles raisons objectives, et ne tenant pas à des contingences factuelles purement fortuites, certains conducteurs de véhicules en service urgent se verraient réserver un traitement plus favorable que d'autres.

Le Conseil d'Etat ne peut donc pas marquer son accord à la disposition sous examen.

Article III

L'article sous examen opère différentes modifications au paragraphe 3 de l'article 12 de la loi modifiée du 14 février 1955.

Point 1: Il est envisagé de modifier le point 2 du paragraphe 3 de l'article 12, à l'effet de permettre le retrait immédiat du permis de conduire (selon les prévisions de l'article 13, point 14, alinéa 1^{er}) également dans les cas où le conducteur, dont l'imprégnation alcoolique a été déterminée par un examen de l'air expiré, demande, à titre de preuve contraire, une prise de sang.

Dans son avis complémentaire précité relatif au projet de loi n° 5366, le Conseil d'Etat avait soulevé la question « *Qu'en est-il si, en cas de dépistage par éthylomètre, le contrevenant demande en tant que preuve contraire une prise de sang?* ». Le Conseil d'Etat avait été d'avis que « *Dans pareils cas (détermination de l'imprégnation alcoolique par prise de sang; constatation de l'excès de vitesse par radar fixe), il appartiendra au Parquet de solliciter une interdiction de conduire judiciaire...* ».

Le Conseil d'Etat a du mal à suivre les auteurs du projet de loi dans leur raisonnement selon lequel la demande par le conducteur d'« une contre-épreuve par prise de sang n'empêche point l'autorité policière de se fier au résultat de l'éthylomètre et de procéder au retrait immédiat du permis de conduire si cette personne se trouve en présence d'un des délits visés à l'article 12 paragraphe 2, alinéas 1 et 2 ».

Il est certes vrai que le retrait immédiat du permis est une mesure de sécurité routière. Il n'empêche que c'est une mesure provisoire qui doit être relayée par une ordonnance du juge d'instruction prononçant une

interdiction de conduire (judiciaire) à titre provisoire. Le Conseil d'Etat voit mal le juge d'instruction prononcer une interdiction de conduire à titre provisoire, dans le délai imparti par l'article 13, point 14, alinéa 2, si le résultat de la prise de sang n'est pas encore disponible.

Vouloir tirer argument de l'article 154 du Code d'instruction criminelle (également applicable en matière correctionnelle selon l'article 189 du même Code), aux termes duquel les procès-verbaux et rapports font en principe foi jusqu'à preuve du contraire, semblerait fallacieux au Conseil d'Etat. Si un conducteur a dû se soumettre à un examen de l'air expiré, et que ce test donne des résultats au-delà du taux d'incrimination retenu au point 1 du paragraphe 2 de l'article 12, le fait pour le conducteur de demander la preuve contraire au moyen d'une prise de sang, n'empêche évidemment pas la Police de dresser procès-verbal. Toute mise en prévention par la Police est provisoire, alors qu'elle est fonction du droit et du devoir des juridictions d'instruction et, surtout des juridictions de jugement, de donner aux faits de la prévention leur qualification juridique. Dans le présent cas, ce caractère provisoire de la mise en prévention est d'autant plus accentué, du moment que c'est la loi elle-même qui organise la preuve contraire. La preuve de l'infraction reprochée au conducteur, sur base du procès-verbal dressé en cause par la Police, ne pourra se faire, dans les termes de l'article 154 du Code d'instruction criminelle, que si le résultat de la prise de sang est disponible. Ce qui vaut pour le fond du droit, doit également valoir pour les mesures provisoires auxquelles les constatations des agents verbalisants, consignées dans leur procès-verbal, peuvent le cas échéant donner lieu.

Le Conseil d'Etat ne peut dès lors pas marquer son accord à la modification envisagée.

Par la deuxième modification à apporter au paragraphe 3 de l'article 12, les auteurs reviennent quelque peu sur les intentions du législateur de 2007 de faire en principe de l'examen de l'air expiré le seul moyen de détection de l'alcoolémie au volant. Le Conseil d'Etat peut se rallier à l'approche des auteurs, découlant de considérations essentiellement pratiques: il y a des cas où le conducteur circulant sous l'empire d'un état alcoolique prohibé n'est pas à même d'être soumis à l'examen de l'air expiré par éthylomètre (ledit éthylomètre se trouvant dans les locaux du commissariat), pour la simple raison qu'il doit être conduit de suite à l'hôpital. Le Conseil d'Etat peut donc marquer son accord à l'ajout d'un alinéa nouveau (selon le Conseil d'Etat, il s'agit d'un deuxième alinéa nouveau) au point 2 du paragraphe 3 de l'article 12 de la loi modifiée de 1955.

Point 2: Le Conseil d'Etat marque son accord à la modification envisagée à l'endroit du point 3 du paragraphe 3 de l'article 12, alors qu'elle est de nature à combler une lacune, à savoir l'impossibilité pour le conducteur (en présence d'un indice grave faisant présumer la conduite sous l'empire d'un état alcoolique prohibé) de se soumettre à l'examen sommaire de l'haleine, impossibilité non visée expressément par le texte actuel.

Point 3: La modification à l'endroit du point 8 du paragraphe 3 de l'article 12 fait suite à la modification du point 3 du même paragraphe. Le

Conseil d'Etat y marque son accord, sous réserve de la phrase finale, à laquelle il ne saurait manquer son accord pour les raisons exposées ci-avant, en relation avec la première modification envisagée par le point 1 de l'article III sous examen.

Article IV

L'article sous examen vise à remplacer le texte du premier point du paragraphe 4 de l'article 12 de la loi modifiée de 1955, qui, selon le commentaire, ne serait guère applicable, notamment en raison de problèmes liés aux analyses à effectuer. Le texte, dans sa teneur actuelle, est issu d'une proposition du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il avait à l'époque écrit (avis complémentaire relatif au projet de loi n° 5366) qu'« *Il va sans dire qu'avant de s'engager définitivement dans cette voie, il y aura intérêt à recueillir l'avis d'experts en toxicologie, afin de s'assurer de sa praticabilité* ». Cette recommandation est manifestement restée sans effet.

Le nouveau texte s'inspire davantage de la législation belge en la matière (voir l'avis complémentaire précité du Conseil d'Etat). Le texte actuellement proposé semblant résulter de la collaboration d'experts en la matière, le Conseil d'Etat y marque son accord.

Article V

Point 1: L'article sous examen, proposant une modification à l'endroit du point 3 du paragraphe 4 de l'article 12, confirme le Conseil d'Etat dans une des appréhensions qu'il avait exprimées dans son avis complémentaire relatif au projet de loi n° 5366 au sujet de la fiabilité des mesures de détection de la consommation de stupéfiants: « *Il va de même sans dire que tout le mécanisme de dépistage dépendra de la fiabilité des tests de la sueur ou de la salive* ».

Au lieu d'un « examen (de la sueur ou de la salive),... qui s'avère être concluant » (texte actuel), il sera désormais question d'un « examen ... (qui) laisse présumer la présence dans l'organisme d'au moins une des substances prévues ... ». Selon le commentaire, il s'agirait « par une légère modification ... d'assurer que les dispositions prévoyant (que) le dépistage général des drogues illicites ... soient opérationnelles sans incriminer les personnes ayant pris des médicaments pour guérir une maladie ».

Le dépistage de stupéfiants chez des conducteurs est un sujet qui préoccupe depuis des années tant les pouvoirs publics que la Police et les milieux scientifiques.

Selon les informations dont le Conseil d'Etat a pu disposer, via le site Internet de l'Institut de médecine légale à Homburg, dépendant de l'Université de la Sarre (qui travaille régulièrement avec les autorités judiciaires en matière d'expertises médico-légales), cet institut fournit un travail scientifique notamment dans les domaines « Drogenerkennung (in Zusammenarbeit mit der Saarländischen Polizei und dem Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport des Saarlandes); Wissenschaftliche Begleitung der Einführung von Drogenvortests für die Saarländische Polizei ». Il se recommanderait très certainement de s'enquérir de

l'expérience acquise en Sarre en cette matière avant de commencer à remanier les textes.

Le Conseil d'Etat avait signalé dans son avis relatif au projet de loi n° 5366 que « La loi belge relative à la police de la circulation routière permet aux agents de l'autorité de soumettre toute personne, qui, dans un lieu public, conduit un véhicule ou s'apprête à conduire un véhicule, à un test consistant tout d'abord dans la constatation, au moyen d'une batterie de tests standardisés, de signes extérieurs de présomption d'influence d'une substance illicite sur la capacité de conduite (article 61bis) ». Le système actuellement préconisé consisterait d'abord dans le test de la sueur ou de la salive, et ensuite dans le test du comportement. Il serait probablement plus logique de procéder de la façon retenue par le législateur belge (quitte à ce que cela puisse se révéler d'application plus malaisée dans le cadre des contrôles systématiques ordonnés par le procureur d'Etat), alors que la présomption est généralement fournie par le comportement du conducteur, les tests ne servant qu'à corroborer les indices en résultant. Il est cependant absolument nécessaire que pour détecter ces indices, la Police dispose de tests standardisés. Il ne suffit pas de dire, ainsi que le fait l'exposé des motifs, qu'« il va de soi que les agents de la Police grand-ducale procédant à un tel examen de vue bénéficieront d'une formation appropriée en la matière ». Une formation est certainement nécessaire, mais le préalable de cette formation est l'élaboration de repères standardisés. Le Conseil d'Etat ne saurait d'aucune façon souscrire à l'opinion des auteurs du projet de loi, selon laquelle il y a lieu de laisser, « dans un souci de discrétion et d'applicabilité, à l'appréciation de la Police grand-ducale de décider s'il est opportun que la personne dont le test de la salive ou de la sueur s'avère concluant doit se soumettre à une prise sanguine » (exposé des motifs). Il n'appartient très certainement pas à la Police d'apprécier en opportunité s'il y a ou non lieu de procéder à la constatation d'une possible infraction.

Au regard des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la disposition sous examen. Il invite les auteurs du projet de loi à fournir des précisions concernant la disponibilité de critères standardisés pour les examens à vue. Il demande ensuite de revoir le texte à l'effet de prévoir d'abord un test du comportement, et, ensuite, si ce test est concluant, un test de la salive ou de la sueur. Si ce test est à son tour concluant, l'obligation de se soumettre à une prise de sang est à maintenir.

Point 2: Au regard des observations formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit du point 1 de l'article V sous examen, la modification à l'endroit du point 10 du paragraphe 4 de l'article 12 est à revoir également.

Articles VI et VII

Les auteurs du projet de loi proposent d'abandonner les modifications apportées à l'article 13 de la loi de 1955 par la loi du 18 septembre 2007 (deuxième alinéa ajouté au paragraphe 1^{ter}, et nouveau paragraphe 2). Dans son avis du 13 avril 2005 relatif au projet de loi n° 5366, devenu la loi du 18 septembre 2007, le Conseil d'Etat avait vivement recommandé, s'agissant de la modification au paragraphe 1^{ter}, de ne pas s'engager dans la voie d'une limitation du pouvoir des juridictions de jugement d'individualiser les peines. Il n'a dès lors pas d'objections à voir rapporter les modifications

opérées en 2007. Le Conseil d'Etat se doit cependant de signaler, ainsi qu'il l'avait d'ailleurs déjà fait dans son avis précité, à propos du rétablissement du maximum des peines d'emprisonnement encourues du chef de différents délits prévus par la loi de 1955 et que la loi de 2002 relative au permis à points avait abaissé, qu'une telle « volte-face, en un laps de temps aussi court, ne relève guère d'une politique cohérente en la matière ».

Du point de vue de la terminologie, il y aurait, une fois pour toutes, lieu de se mettre d'accord si les différents numéros des articles de la loi de 1955 constituent des « points » ou des « paragraphes ». Alors qu'en 2007 il était encore question du « paragraphe 1^{er} » et du « paragraphe 2 », il est actuellement fait état des « point 1^{er} » et « point 2 ».

Article VIII

Selon le commentaire, il y aurait, au regard du texte actuel de l'article 13, point 14, combiné avec le point 4 du même article 13, un risque de voir naître des hypothèses où le retrait immédiat du permis de conduire par la Police ne produit plus ses effets, et l'ordonnance du juge d'instruction prononçant une interdiction de conduire (et appelée à prendre le relais de ce retrait immédiat) ne produit pas encore ses effets.

Aussi les auteurs du projet de loi proposent-ils de modifier l'article 13, point 4, à l'effet de préciser que la notification de l'ordonnance du juge d'instruction se fera dorénavant « conformément aux formalités prévues aux articles 382 et suivants du code d'instruction criminelle ». Le Conseil d'Etat peut se rallier aux arguments développés par les auteurs du projet de loi. Il propose toutefois d'écrire:

« L'ordonnance ... à partir du jour de la notification qui se fera dans les formes prévues pour les notifications en matière répressive délivrées à la requête du ministère public... ».

Article IX

Point 1: Le Conseil d'Etat préconise de reprendre la même formulation que ci-dessus proposée pour le point 4 de l'article 13 de la loi de 1955. Il y aurait lieu d'écrire *in fine* « cette saisie » au lieu de « cette validation de saisie ».

Point 2: Plutôt que de s'orienter dans la voie préconisée par la modification sous examen, le Conseil d'Etat propose de revenir au texte tel qu'il avait été originairement libellé dans le projet de loi n° 5366, quitte à l'adapter compte tenu de l'alinéa 6 de l'article 14 de la loi modifiée de 1955:

« La mainlevée de la saisie et de l'interdiction de conduire provisoire prononcée par le juge d'instruction peut être demandée en tout état de cause, à savoir:

- 1° à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement pendant l'instruction;
- 2° au juge de police, lorsque celui-ci est saisi par citation directe dans le cas de la contravention prévue au premier alinéa du point 14 de l'article 13;

- 3° à la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement lorsque celle-ci se trouve saisie par l'ordonnance de renvoi ou par la citation directe ou si appel a été interjeté dans l'hypothèse sous 2°;
- 4° à la chambre correctionnelle de la Cour d'appel, si appel a été interjeté dans l'hypothèse sous 3° ou s'il a été formé un pourvoi en cassation. »

Au cours des travaux parlementaires, la précision que la mainlevée peut être demandée au juge de police a, par inadvertance, été omise (de même que l'hypothèse d'un appel contre la décision au fond du juge de police).

Les auteurs du projet de loi avancent certes un argument, tiré de l'organisation judiciaire, à savoir qu'« il est logique que les recours portés contre les ordonnances du juge d'instruction du tribunal d'arrondissement rendus en matière d'interdiction de conduire soient portés devant la chambre du conseil du même tribunal et non pas devant le juge de police qui relève de la justice de paix, partant d'une juridiction d'un autre degré et même d'un degré inférieur ». Cet argument n'est nullement dirimant, ce d'autant plus qu'il repose sur des prémisses erronées. Tout d'abord, la requête en mainlevée n'est pas un recours porté contre l'ordonnance du juge d'instruction. Rien n'empêche le juge de police, appelé également à connaître du fond de l'affaire, à accorder mainlevée d'une interdiction de conduire prononcée à titre provisoire par le juge d'instruction. C'est d'ailleurs par dérogation aux règles normales de compétence que le juge d'instruction s'est vu reconnaître le droit de prononcer une interdiction de conduire à titre provisoire pour des infractions qui ne constituent que des contraventions. Ensuite, envisager la mainlevée comme un recours porté contre l'ordonnance du juge d'instruction, amènerait plutôt à accorder compétence à la chambre du conseil de la Cour d'appel (article 133 du Code d'instruction criminelle). Le Conseil d'Etat suppose que l'intention des auteurs du projet de loi est plutôt de préciser que la chambre de conseil du tribunal d'arrondissement est compétente tant qu'une juridiction de jugement n'est pas saisie.

Le Conseil d'Etat ne peut dès lors que recommander de ne pas s'engager dans des procédures nouvelles, sans lien avec l'infraction proprement dite reprochée à une personne. Il y aurait au contraire lieu de s'en tenir au texte initialement envisagé par le projet de loi n° 5366.

Si la Chambre des députés était d'avis qu'il y a également lieu de prévoir la compétence de la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement (ou, en appel, de la chambre criminelle de la Cour d'appel), il y aurait lieu de prévoir deux numéros nouveaux, à savoir:

- « 4° à la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement lorsque celle-ci se trouve saisie par l'ordonnance de renvoi;
- 5° à la chambre criminelle de la Cour d'appel, si appel a été interjeté dans l'hypothèse sous 4°. »

L'actuel numéro 4 deviendrait le nouveau numéro 6°.

Article X

Le Conseil d'Etat marque son accord à la modification envisagée à l'endroit de l'article 179 du Code d'instruction criminelle. L'intention du législateur devrait être claire: toutes les fois qu'il est résulté d'une infraction aux dispositions de la loi de 1955, prévoyant des peines correctionnelles, des lésions corporelles involontaires ou un homicide involontaire, ces infractions étant alors passibles des peines prévues par l'article 9bis, l'affaire est de la compétence de la composition collégiale. De même, si de contraventions au Code de la route sont résultées des lésions corporelles involontaires ou un homicide involontaire.

Article XI

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 novembre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer