

Projet de loi

modifiant

- a) **la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;**
- 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 complémentaire du Conseil d'Etat

(12 juillet 2013)

Par dépêche du 8 mai 2013, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous objet, adoptés le même jour par la commission du Développement durable et des Infrastructures.

Les huit amendements retenus étaient accompagnés d'un commentaire et d'un texte coordonné du projet de loi qui intègre les propositions de modifications du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes ainsi que les amendements parlementaires précités. A la demande de la commission, était encore joint le procès-verbal de sa réunion du 10 avril 2013.

*

Le Conseil d'Etat entend prendre position comme suit au sujet des amendements parlementaires sous examen.

Amendement 1

Pour ce qui est du libellé du paragraphe 2 de l'article 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, la commission parlementaire fait droit à la proposition du Conseil d'Etat d'utiliser une formule abrégée pour désigner le « ministre ayant les Transports dans ses attributions ».

Or, dans la mesure où l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} du même article se trouve à son tour modifié dans le sens préconisé, l'article I (article 1^{er} selon la commission parlementaire) devient sans objet et il y a lieu de le supprimer. Si à d'autres endroits de la loi précitée du 14 février 1955 il s'imposait de remplacer l'expression « Ministre des Transports » par « ministre », il conviendrait de faire l'inventaire des dispositions en question et de procéder de façon ponctuelle aux modifications en question.

Dans l'optique ci-avant, il y a lieu d'adapter la numérotation des articles de la loi en projet.

Quant au nouvel alinéa 2 qu'il est prévu d'insérer au paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la loi précitée de 1955, il faut se rendre à l'évidence que les allègements que la commission parlementaire entend apporter aux exceptions à un retrait administratif du permis de conduire (et par analogie, selon la modification qu'il est prévu d'apporter à l'article 13 de la même loi en matière d'interdictions de conduire judiciaires) remettent pour partie en cause la volonté des auteurs du projet gouvernemental ayant souhaité limiter la portée des exceptions pour « renforcer l'effet dissuasif de la mesure administrative [ou judiciaire] ». Le Conseil d'Etat se demande si à la fin du compte le libellé actuel laissant aux autorités administratives et judiciaires toute marge d'appréciation pour adopter les mesures de suspension du droit de conduire aux situations individuelles n'aurait pas avantage à être maintenu, surtout que les conditions légales dans lesquelles la formule rédactionnelle nouvellement avancée pour faire jouer les exceptions contient nombre de points prêtant à interprétation, source potentielle de nouvelles contestations devant les juridictions.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que l'alinéa 1^{er} qui vise la faculté du ministre de restreindre l'emploi ou la validité d'un permis de conduire permet de toute manière de continuer à appliquer des exceptions plus larges que celles susceptibles d'être prévues en vertu du nouvel alinéa 2.

Si la Chambre des députés n'entendait pas suivre sur ce point les observations qui précèdent, le Conseil d'Etat proposerait à titre tout-à-fait subsidiaire de revoir la rédaction prévue par l'amendement sous examen afin d'éviter l'insertion d'une phrase entière dans l'énumération reprise au nouvel alinéa 2. Par voie de conséquence, il suggérerait de limiter le libellé du point b) au texte suivant:

« b) le trajet d'aller et de retour ... lieu du travail ».

Par ailleurs, l'alinéa 2 nouveau serait dans ces conditions complété par une deuxième phrase rédigée comme suit: « Le trajet visé au point b) de la phrase précédente peut ne pas être ... s'adonner à son occupation professionnelle ». La lisibilité de l'ajout y gagnerait sensiblement.

Amendement 2

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à l'ajout que la commission parlementaire prévoit d'apporter à la proposition de texte qu'il avait formulée dans son avis du 23 octobre 2012.

Il rappelle cependant que la matière concernée par les plaques rouges n'est pas à considérer comme matière réservée au sens de la Constitution, de sorte que le pouvoir réglementaire prévu par l'article 36 de la Constitution pourra intervenir de façon spontanée, c'est-à-dire sans qu'une base légale doive spécifiquement être prévue à cette fin.

Amendement 3a

Le catalogue des infractions donnant lieu à un retrait de points a été légèrement remanié par la commission parlementaire pour « respecter la logique dont fait état le Conseil d'Etat ». Les corrections en question conduisent à un système où dorénavant les délits en matière d'alcoolémie au volant et de vitesse excessive seront sanctionnés avec la même sévérité (soit

par un retrait de 6 points), que l'homicide involontaire, et où certaines contraventions emportent un retrait de 3 points, et d'autres un retrait de 2 points.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'homicide involontaire, en ce qu'il est synonyme d'extinction de vies humaines, valeur suprême parmi les valeurs morales de l'humanité, aurait mérité un retrait de points susceptible de le distinguer des autres délits. L'approche préconisée par la commission parlementaire omet de prendre en compte cette dimension.

Quant à la distinction qu'il est prévu de retenir au niveau des contraventions graves, elle ne tient que très partiellement compte de la logique à laquelle la commission parlementaire se réfère. Dans son avis du 23 octobre 2012, le Conseil d'Etat avait souligné la nécessité de garder le parallélisme entre le degré de sévérité de la sanction pénale et le nombre de points à retirer. Certes, selon l'approche de la commission parlementaire, il n'y aura pas de contravention grave comportant le retrait d'un nombre de points égal à celui valant pour les délits. Il reste par contre que certaines contraventions graves, pourtant sanctionnées dans leur ensemble par les mêmes peines pénales, seront assorties d'un retrait de 3 points et d'autres d'un retrait de seulement 2 points, sans qu'*a priori* des motifs à la base de pareille distinction soient fournis. Le Conseil d'Etat apprécierait hautement que cette tache d'arbitraire soit éliminée du catalogue.

La commission parlementaire n'a pas jugé indiqué de remplacer le terme « inter-véhiculaire » au point 20) nonobstant le fait que le mot n'existe pas dans la langue française et que le terme suggère tant l'espace entre deux véhicules qui se suivent que celui entre deux véhicules qui se croisent ou se dépassent. Hormis les considérations d'opportunité évoquées dans l'avis du 23 octobre 2012 et tenant aux difficultés d'application de pareille règle notamment en cas de viscosité de la circulation, le Conseil d'Etat estime que la règle devrait uniquement s'appliquer au conducteur qui ne respecte pas une distance suffisante par rapport au véhicule qui le précède.

Cette observation vaut également à l'article 7 du texte coordonné joint aux amendements qui a pour objet de remplacer l'article 7 de la loi précitée du 14 février 1955.

Au point 22), le Conseil d'Etat se doit d'attirer l'attention de la Chambre des députés sur un problème récurrent concernant la désignation des représentants de la Police grand-ducale dans les textes de loi. Le législateur a en effet, d'ailleurs avec l'accord du Conseil d'Etat, pris l'habitude de viser les « fonctionnaires » ou les « membres de la Police grand-ducale » sans préciser que la notion ne doit concerner que les fonctionnaires relevant du cadre policier au sens de l'article 18 de la loi modifiée du 31 mai 1999 concernant la Police et l'Inspection générale de la Police.

Enfin, quant à la manière de structurer le nouveau texte du paragraphe 2 de l'article 2*bis* de la loi de 1955, le Conseil d'Etat préfère la présentation retenue dans le texte coordonné à celle qui apparaît sous l'amendement 3a.

Amendement 3b

Sans observation.

Amendement 3c

Le paragraphe 5 de l'article 2*bis* de la loi de 1955 prévoit actuellement qu'en vue de la reconstitution intégrale du capital de 12 points, le titulaire d'un permis de conduire ayant perdu des points doit justifier ne plus avoir commis de nouvelle infraction susceptible de lui faire perdre des points pendant un délai de 3 ans.

La commission parlementaire entend maintenir le délai de 3 ans uniquement dans l'hypothèse où l'une au moins des infractions commises a entraîné une perte d'au moins 3 points. Dans les autres cas, la mesure légale en question est allégée en ramenant ce délai de 3 à 2 ans.

Le Conseil d'Etat note que cette modification tend dans un sens contraire aux intentions affichées par les auteurs du projet de loi de rendre plus sévères les effets du système légal en place en matière de retrait de points. Comme il s'agit toutefois d'une question relevant de l'opportunité politique, il laisse à la Chambre des députés l'appréciation des suites à réserver à l'amendement sous examen.

Amendement 3d

Dans la mesure où le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen comporte des sanctions plus sévères que celles prévues par le régime légal en vigueur, le principe de la non-rétroactivité des sanctions de nature pénale est de plein droit applicable. Il en est de même du corollaire de ce principe qui veut que si la peine établie au moment du jugement diffère de celle du temps de l'infraction, c'est la peine la moins forte qui est appliquée.

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 de l'article sous examen est superfétatoire.

Le libellé de l'alinéa 2 conduit à prévoir une perte de points plus sévère en relation avec les infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi, si la condamnation judiciaire afférente ne devient effective qu'après la date de cette entrée en vigueur. Dans la mesure où le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale n'est pas respecté, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte proposé. Afin de rendre la disposition conforme à ce principe, il y a lieu de continuer à appliquer les dispositions actuelles aux infractions commises avant la prise d'effets de la loi en projet, et de n'appliquer les mesures plus sévères qu'aux infractions commises à partir de cette date, peu importe que l'infraction en question fasse l'objet d'un avertissement taxé ou d'une condamnation au pénal.

L'alinéa 3 ne fait que rappeler les principes du droit commun et s'avère dès lors superfétatoire.

Sur base de l'analyse qui précède, il y a lieu, de l'avis du Conseil d'Etat, de faire abstraction du nouveau paragraphe 3 de l'article 3 du texte coordonné par la commission parlementaire.

Il faut ajouter que si la loi en projet n'entraîne pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2014, l'insertion d'une date fixe (celle du 1^{er} janvier 2014) pour mettre en vigueur les dispositions modificatives de l'article 2*bis* de la loi précitée du 14 février 1955 pourrait aboutir à l'application rétroactive de sanctions de nature pénale rendues plus sévères sous l'effet de la loi en projet. Le Conseil d'Etat devrait dans ces conditions s'opposer formellement au maintien de la date du 1^{er} janvier 2014 comme date de mise en vigueur des dispositions en question.

Amendement 4

Cet amendement fait suite à une observation du Conseil d'Etat. Il ne donne pas lieu à observation.

Amendement 5

Cet amendement donne suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat. Il ne donne pas non plus lieu à observation.

Amendement 6

Sans observation.

Amendement 7a

Sauf à écrire (nouveau texte proposé à l'endroit de l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 2) « ... ou en cas de récidive prévue au point 5 du paragraphe 2 du même article. Il ... », cet amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 7b

Le Conseil d'Etat renvoie à son examen de l'amendement 1 pour rappeler ses doutes quant à l'opportunité du maintien du libellé nouvellement proposé pour le point b) du paragraphe 1*ter* de l'article 13 de la loi de 1955. En effet, plutôt que de rétrécir la portée des exceptions que le juge peut prévoir dans le cadre d'une interdiction de conduire judiciaire qu'il est amené à prononcer par une formule qui se caractérise à la fois par un libellé compliqué et par un effet plutôt réduit sur la marge d'appréciation actuelle dont dispose le juge pour limiter la portée d'une interdiction de conduire, l'opportunité du changement initialement prévu en la matière n'est plus donnée.

Amendement 7c

Le Conseil d'Etat se doit d'abord de rappeler ses observations au sujet de l'emploi de la notion « membres de la Police grand-ducale » formulées dans le cadre de l'examen de l'amendement 3.

Il entend par ailleurs réitérer la proposition qu'il avait faite dans son avis du 23 octobre 2012 à l'endroit de l'article XI du projet gouvernemental. Il lui paraît en effet hautement indiqué de créer à brève échéance un cadre légal approprié permettant aux juridictions amenées à prononcer une interdiction de conduire d'aligner la portée d'une éventuelle première interdiction, qui était assortie d'un sursis révoqué sous l'effet d'une nouvelle condamnation, à celle de la deuxième interdiction de conduire.

En vue de réduire le nombre des demandes en grâce suscitées par le problème évoqué, il lui semble en effet de mise de procéder dans les meilleurs délais à la solution préconisée (cf. procès-verbal de la réunion de la commission parlementaire du 10 avril 2013 – P.V. DEVDU 33, p. 37).

Amendement 8

Dans son avis du 23 octobre 2013, le Conseil d'Etat avait assorti d'une opposition formelle ses critiques relatives à la façon dont les auteurs du projet gouvernemental entendaient faire droit à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a jugé contraire aux exigences du droit européen le fait de placer un contrevenant non résident de l'Etat de l'infraction dans une situation « considérablement plus difficile et plus onéreuse » qu'un résident de l'Etat de l'infraction. A ce sujet, elle a notamment considéré comme excessive l'application dans les circonstances prévues par la législation belge d'une amende administrative augmentée de 50% pour le contrevenant non résident.

La commission parlementaire entend faire suite aux critiques précitées en proposant de fixer dorénavant le maximum de la consignation à un montant égal au maximum des amendes contraventionnelles prévues à l'article 7 de la loi précitée du 14 février 1955. Ce montant pourrait en outre être augmenté du « montant des frais de justice ». La transposition dans des formes arithmétiques de cette approche montre que le montant réglementaire de la consignation pourrait dans ces conditions représenter jusqu'au quintuple, voire au sextuple ou au décuple de l'avertissement taxé actuellement appliqué, sans compter le montant des frais de justice susceptibles de s'y ajouter.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat se doit de constater que le texte de l'amendement proposé ne constitue pas vraiment une avancée par rapport à la disposition critiquée. Il ne se voit dès lors pas à même de lever son opposition formelle du 23 octobre 2012.

Il pourrait tout au plus s'accommoder d'une disposition prévoyant pour la consignation un montant correspondant à celui de l'avertissement taxé, mais augmenté d'un taux restant sensiblement en dessous de 50%. Quant aux frais de justice, le montant forfaitaire pour couvrir ceux-ci devrait être choisi en sorte que le cumul avec celui de la consignation proprement dite reste également de façon significative en dessous de la barre correspondant à 150% du montant de l'avertissement taxé.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 12 juillet 2013.

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Marc Besch

s. Victor Gillen