

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**l'introduction du permis de conduire à points:**

- **projet de loi modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;**
- **projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques;**
- **projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents et aux mesures d'exécution de la législation sur la mise en fourrière des véhicules en matière de circulation routière;**
- **projet de règlement grand-ducal concernant les modalités d'utilisation, d'homologation et de contrôle des cinémomètres**

Par dépêche du 29 septembre 2000, Monsieur le Ministre des Transports a demandé, en la priant d'y réserver "*le bénéfice d'un traitement prioritaire*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les projets spécifiés à l'intitulé.

Ils ont pour objet, conformément à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, d'introduire le permis de conduire à points au Grand-Duché de Luxembourg.

A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aimerait répéter, en ce qui concerne le fond, la conclusion qu'elle avait tirée de l'élaboration de ses réponses à un questionnaire lui transmis en début d'année sur le même dossier:

*"La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord de principe avec l'introduction, au Grand-Duché de Luxembourg, du permis de conduire dit 'à points'.*

*Elle aimerait cependant attirer d'ores et déjà l'attention des responsables politiques et autres au fait qu'un tel système - tout comme nombre d'autres mesures, qu'elles soient préventives ou répressives - est certes de nature à sensibiliser davantage le conducteur responsable, mais n'aura vraisemblablement - et malheureusement! - guère d'effet miracle pour ce qui est du carnage routier auquel nous sommes habitués.*

*Tout comme l'abaissement de 0,8 à 0,5 g/l du taux d'alcool dans le sang n'incitera pas le conducteur habitué à prendre le volant ivre mort à revenir à de meilleures idées, l'introduction du permis à points ne convertira pas ceux qui se font un malin plaisir d'ignorer voire de violer régulièrement et délibérément les règles élémentaires du code de la route.*

*Ceci dit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve toute initiative allant dans le sens de l'amélioration de la sécurité routière et elle réitère dès lors son approbation aux mesures prévues."*

A relire ces quelques lignes, pourtant claires et précises, écrites au mois de mars de cette année, la Chambre se demande pourquoi il est question, à la page 8 de l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, d'un "accord conditionnel (?) donné par ... la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics".

Par ailleurs, la Chambre regrette que la consultation des partenaires sociaux se soit limitée audit questionnaire alors qu'un vrai dialogue et des entrevues entre le Gouvernement et les forces vives de la nation auraient pu contribuer à clarifier certains aspects controversés.

Ceci dit, la Chambre n'entend pas rentrer, dans le cadre du présent avis, dans le détail des différents articles du projet de loi et des trois projets de règlements grand-ducaux d'exécution, somme toute assez techniques.

Elle voudrait toutefois approfondir quelques aspects qui soit ne lui donnent pas satisfaction soit soulèvent des questions.

### **Traitement des non-résidents**

Dans sa prise de position du mois de mars 2000, la Chambre avait soulevé la question de la discrimination des résidents luxembourgeois par rapport notamment aux travailleurs frontaliers.

Le Gouvernement croit avoir trouvé la solution en affectant également de points le permis de conduire d'un non-résident dès que celui-ci se rend coupable d'une infraction au Luxembourg. Cette disposition se trouve commentée comme suit sub article II du projet de

loi: "*il est projeté de traiter tous les usagers des routes luxembourgeoises sur un même pied d'égalité*".

Aux yeux de la Chambre, il faut être vraiment naïf pour croire en une telle affirmation.

En effet, le traitement "*sur un même pied d'égalité*" ne saurait être garanti en appliquant les mêmes règles à tout conducteur sur le territoire de quelques kilomètres carrés que représente le Grand-Duché dans l'Union Européenne, mais uniquement en soumettant tout le monde partout à une réglementation identique.

Il est évident que ce n'est ni le touriste danois ni le commis voyageur grec qui préoccupent la Chambre, mais que le projet met dans le même sac que les frontaliers.

En général, la plupart de ces derniers entrent au Luxembourg et en sortent aux heures de pointe et par les grands axes routiers, c'est-à-dire à un moment et sur des routes tellement encombrées qu'un contrôle de la circulation, qu'il soit de routine ou ponctuel, est virtuellement impossible à effectuer. Pour le reste, les intéressés sont soumis à leur réglementation nationale, et il n'y a donc aucune comparaison possible avec les résidents.

Mais là n'est pas le seul aspect problématique de la question, qui en comporte une multitude d'autres.

Ainsi, en ce qui concerne un résident français par exemple, il est difficilement imaginable que les infractions au code de la route commises au Grand-Duché de Luxembourg affectent le capital points de son permis de conduire français et vice-versa. Même à supposer que tel fût le cas, la Chambre voit difficilement des autorités luxembourgeoises encaisser le permis de conduire d'un ressortissant étranger. Et même dans cette hypothèse, il faut se demander si l'interdiction de conduire vaudra ailleurs qu'au Grand-Duché.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est évidemment parfaitement consciente que les problèmes soulevés sont impossibles à résoudre en l'absence d'une législation européenne uniforme. Le Gouvernement est d'ailleurs du même avis puisque l'exposé des motifs fait état d'une "*convention élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux concernant les effets*

*internationaux de la déchéance du droit de conduire ... signée par le Luxembourg le 3 juin 1976" et tendant "à promouvoir la création d'un 'système tel que la déchéance du droit de conduire prononcée dans un Etat déterminé puisse produire ses effets au niveau international'", accords qui "n'ont jusqu'à présent pas encore été ratifiés ni par le Luxembourg ni par aucun autre Etat signataire".*

Parler dans ces conditions de "*traiter tous les usagers des routes luxembourgeoises sur un même pied d'égalité*" relève du domaine du voeu platonique plutôt que de celui de la réalité.

### **Chauffeurs professionnels**

Avant d'approfondir la question, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aimerait citer le passage y relatif figurant dans son document n° A1612 prérappelé du 14 mars 2000:

***"Question n° 9: Un traitement particulier des chauffeurs professionnels est-il opportun?"***

*La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics répond à cette question par l'affirmative et elle préconise le retour au permis de conduire professionnel ayant existé autrefois.*

*Le chauffeur professionnel disposerait donc de deux permis à points distincts dont l'un lui servirait pour sa vie privée et l'autre pour sa vie professionnelle."*

Le projet de loi sous avis avance trois arguments pour ne pas s'engager dans cette direction, à savoir:

- application d'un "*régime unique*" dans tous les pays ayant introduit le permis à points;
- impossibilité de distinguer entre chauffeurs professionnels et autres;
- "*professionnalisme*" des intéressés par rapport aux autres.

Quant au premier argument, la Chambre estime que rien n'oblige le Luxembourg à suivre aveuglément les autres pays sur tous les plans.

Le deuxième argument est inacceptable à son tour alors qu'il permettrait de bloquer toute législation nouvelle par le simple renvoi à une

difficulté pratique de sa mise en oeuvre! Puisqu'il a été possible de définir avec une précision suffisante ce qu'il y a lieu d'entendre par "*accident de trajet*" en matière d'assurance accident par exemple, il devrait également être possible de circonscrire le champ d'application d'une législation relative à un permis de conduire professionnel. Une solution pourrait consister à prendre en considération les déplacements pendant les heures de travail de catégories de conducteurs définies à l'avance, ce qui permettrait en outre de prévoir, en dehors des chauffeurs d'autobus, de camions et de taxis, une autre catégorie "*semi-professionnelle*" de chauffeurs, comme les médecins en service, les agents de la police, les chauffeurs-livreurs et autres. En effet, la Chambre voit mal pourquoi le chauffeur d'un homme d'affaires voire d'une personnalité politique devrait faire les frais de l'ordre de son chef de griller un feu rouge ou de dépasser la vitesse maximale autorisée pour la seule raison que ce dernier risque d'arriver en retard à une réunion.

Pour ce qui est, en troisième lieu, du "*professionnalisme*" des intéressés, qui devrait, selon l'exposé des motifs, les inciter "*à développer une aptitude plus prononcée de bien se conduire*" et "*de faire preuve d'un sens accru des responsabilités*", la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est bien d'accord avec ces affirmations. Toutefois, ces arguments n'empêchent en rien que le risque d'une infraction - involontaire évidemment - est largement supérieur chez cette catégorie de conducteurs alors que le kilométrage qu'ils parcourent correspond en moyenne au décuple de celui d'un usager "*normal*" de la route.

Pour toutes ces raisons, la Chambre maintient sa vive recommandation de réintroduire le permis de conduire professionnel. Cela aurait d'ailleurs l'avantage d'éliminer sinon d'amoindrir les effets discriminatoires de certaines dispositions du projet de loi à l'égard des chauffeurs professionnels.

Ainsi, la Chambre constate que la conduite d'un véhicule surchargé ou muni d'un ou de plusieurs pneumatiques non réglementaires est sanctionnée par la perte de respectivement 4 et 2 points. Or, il s'agit là d'infractions qui, dans la plupart des cas, ne sont pas à mettre sur le compte du chauffeur professionnel mais sur celui de son employeur!

Enfin, l'introduction du permis professionnel permettrait de sanctionner, sur ce plan, également d'autres manquements, et notamment le non-respect des dispositions en matière de temps de conduite et de repos.

A titre tout à fait subsidiaire, la Chambre estime que la perte de son permis de conduire devrait être contrebalancée, pour le conducteur professionnel, par des mesures sociales d'accompagnement, comme tel est le cas en France par exemple. En effet, il ne faut pas oublier que la perte de son permis signifie pour l'intéressé la perte de son emploi.

### **Modalités de retrait du permis**

Selon l'article X, paragraphe 3 du projet de loi, "*le procureur général d'Etat fait retirer le ou les permis de conduire*" et "*(les) membres de la police grand-ducale (sont) chargés de l'exécution du retrait (du permis)*".

Afin d'enlever à la mesure du retrait du permis, déjà assez douloureuse en elle-même, toute connotation de pilori, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande de remplacer l'encaissement à domicile, par la Police de surcroît, par une procédure moins brutale, par exemple en invitant l'intéressé, le cas échéant par injonction, à remettre son permis à un bureau de Police ou dans un bureau du Ministère des Transports à l'abri de regards indiscrets.

Il va de soi que la solution proposée par les auteurs du projet pourra toujours trouver application en cas de commandement infructueux.

### **Rétroactivité?**

Le Gouvernement affirme, au commentaire du paragraphe 6 de l'article II, que "*le champ d'application de la présente loi est défini comme n'englobant que des infractions qui ont été commises après l'entrée en vigueur de la loi. Ce choix permet d'éviter tout effet de rétroactivité aux nouvelles dispositions légales qui serait difficilement compatible avec les principes de l'Etat de droit*".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics prend note avec satisfaction surtout de cette dernière affirmation, qui n'a pas toujours

caractérisé l'attitude du (précédent) Gouvernement dans certains dossiers concernant plus particulièrement les ressortissants de la Chambre.

Quoi qu'il en soit, la Chambre approuve donc cette disposition. Afin d'éviter tout risque de malentendu, elle propose cependant de compléter également en ce sens la dernière phrase de l'alinéa final du paragraphe 1er de l'article 2bis nouveau, qui concerne la réduction du nombre initial de points pour ceux qui auraient "*déjà fait l'objet d'une condamnation*", d'un "*avertissement taxé*" ou d'une "*sanction étrangère*" avant l'affectation initiale du nombre de points.

La Chambre propose de rédiger comme suit cette phrase finale:

*"Cette réduction intervient sans préjudice des dispositions des paragraphes 5 et 6 du présent article".*

### **Mise en oeuvre pratique**

A analyser de plus près tout le dispositif qu'il est prévu de mettre en place en matière de permis de conduire à points, la Chambre constate que les moyens humains et matériels nécessaires pour mettre en oeuvre sur le terrain les nouvelles mesures sont tout simplement énormes.

En effet, au seul niveau des instances concernées - de près ou de loin - par le dossier, l'on a affaire aux services du Ministère des Transports, aux membres de la police grand-ducale et aux agents de l'administration des douanes et accises, au Ministère de la Justice et à l'appareil judiciaire, au centre de formation pour conducteurs, à la Société Nationale de Contrôle Technique-Homologations, etc.

Pareillement, la quantité et l'envergure des procédures sont impressionnantes:

- affectation initiale des points différente selon qu'il s'agisse d'un résident ou d'un non-résident;
- suivi des condamnations judiciaires et des avertissements taxés de ceux qui ne sont pas encore titulaires d'un permis ou qui ne l'ont pas encore fait transcrire;
- constat des infractions et procédure d'application de la réduction de points (transmission des informations au Ministère des Trans-



- ports, information des intéressés en cas de réduction ou de restitution de points);
- gestion des capitaux de points attachés aux permis;
- procédure de suspension du droit de conduire et recouvrement des permis afférents;
- organisation de la formation complémentaire indispensable pour récupérer le permis et procédure de restitution y relative;
- communication avec les instances compétentes des pays étrangers;
- etc.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a tenu à énumérer tout ce qui précède, le but en était non seulement de rendre attentif aux difficultés qui risquent de se poser en matière d'exécution pratique, mais aussi et surtout de rappeler une fois de plus ce que la Chambre ne cesse de prêcher depuis des années, à savoir que toute extension des missions de l'Etat implique nécessairement un gonflement de ses effectifs. La fonction publique en tant que telle n'ayant pas été demandeur en l'occurrence, elle refuse en conséquence d'endosser la responsabilité des frais supplémentaires de personnel en découlant.

### **Conclusion**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics répète qu'elle approuve le principe du permis de conduire à points, malgré les réserves ponctuelles qui précèdent.

Pour les raisons plus amplement expliquées dans l'introduction, elle met cependant en garde devant des attentes trop optimistes, surtout si l'on prend en considération la fâcheuse habitude d'aucuns, à en croire la rubrique "*chiens écrasés*" de la presse quotidienne, de prendre la route sans permis et sans gêne.

Enfin, la Chambre invite le Gouvernement à favoriser une politique tendant à faciliter le choix du transport public et à commencer à mettre parallèlement en oeuvre, à côté de l'arsenal de mesures répressives qui sera complété par le projet sous avis, une politique préventive ayant pour objet d'aboutir à moyen et à long terme à un changement fondamental de mentalité dans le chef des conducteurs,

notamment par une approche différente du sujet déjà au moment de la formation théorique et psychologique des aspirants.

*(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).*

Luxembourg, le 17 novembre 2000.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG