
Note de réflexion

sur un programme de mesures légales destinées à l'intensification de la lutte contre l'insécurité routière

Considérations générales

« L'automobile est un symbole de liberté, elle ne doit pas devenir un instrument de mort ... Il est incroyable de voir le silence et la résignation qui entourent encore ces décès. Combien de familles frappées par le deuil ont-elles eu le sentiment de se heurter au mur d'une indifférence générale ? ... Nous ne saurions accepter que la route reste, au milieu de la civilisation, un îlot de barbarie et d'inconscience. »¹

Le Président de la République Française a fait de la sécurité routière un des trois "chantiers nationaux" sur lesquels il entend faire avancer l'action politique pendant son quinquennat (à côté de la lutte contre le cancer et l'insertion des handicapés).

En 2001, 7.720 personnes avaient perdu en France la vie en voiture. L'année suivante elles étaient 440 de moins. De juillet 2002 à juin 2003 le nombre de morts a diminué de 18,1% par rapport à la même période un an avant : 6.350 personnes ont été tuées, soit 1.405 de moins. Juin 2003 a confirmé cette tendance avec une baisse du nombre de morts de 14,1 % par rapport à juin 2002.

Pour atteindre ces résultats très encourageants l'appel présidentiel n'a pas suffi à lui seul, mais il a fallu mettre en place un programme d'action politique avec des mesures draconiennes tant au niveau des contrôles qu'au niveau des sanctions applicables. *« Ces dernières années la règle avait tendance à être de moins en moins respectée. Il y a eu des contrôles plus massifs. Les conducteurs ont commencé à avoir peur d'être sanctionnés et ont fait plus attention »*, a estimé le délégué interministériel français à la sécurité routière pour expliquer le renversement de tendance observé. Par ailleurs, un décret du 31 mars 2003 et une loi du 4 juin 2003 ont renforcé l'arsenal des sanctions pénales et administratives auxquelles s'exposent les délinquants routiers.

* * *

¹ Préface de Monsieur Jacques Chirac, Président de la République Française, à la publication de la Fondation Robert Schuman "Pour en finir avec l'hécatombe routière" (juin 2003).

Depuis 1999 le bilan au 30 juin relatif aux accidents de la route a évalué comme suit au Luxembourg:

	<i>1er semestre 1999</i>	<i>1er semestre 2000</i>	<i>1er semestre 2001</i>	<i>1er semestre 2002</i>	<i>1er semestre 2003</i>	Δ 1999 - 2003
Accidents au total	3.183	3.946	3.780	3.969	3.931	+ 23,5 %
Accidents corporels	516	420	375	381	334	- 35,5 %
Accidents mortels	23	28	33	18	24	+ 4,3 %
Tués	24	30	34	20	28	+ 16,7 %
Blessés graves	185	169	138	183	153	- 17,3 %
Blessés légers	437	456	385	396	406	- 7,1 %
Blessés au total	622	625	523	576	559	-10,1 %

Suite au vote de la loi du 2 août 2002 par la Chambre des Députés, le permis à points a été introduit au Luxembourg à partir du 1^{er} novembre 2002.

Si entre-temps 16.867 points ont été retirés (valeur au 28 juillet 2003) suite à l'établissement de 9.213 avertissements taxés par les forces de l'ordre on doit constater que les infractions les plus couramment recensées continuent à avoir trait

- aux excès de vitesse,
- au défaut du port de la ceinture,
- à l'inobservation des feux rouges,
- à la péremption de la validité du certificat de contrôle technique,...

Parmi les 8.736 personnes concernées, 3.366 sont détenteurs d'un permis de conduire étranger et 5.370 détiennent un permis de conduire luxembourgeois.

Il s'y ajoute 939 points retirés suite à 233 jugements des tribunaux luxembourgeois. Les infractions les plus courantes sont des délits ou des contraventions ayant trait notamment à l'alcool (ivresse : 133x ; influence d'alcool 22x), au dépassement de la limitation de la vitesse (33x), à des délits de fuite (13x), des coups et blessures involontaires (11x),...

Il est par ailleurs un fait que 60 % des délits jugés par les tribunaux correctionnels sont des infractions en matière de circulation routière dont plus de la moitié concernent l'ivresse au volant. C'est dire que 40 % des affaires correctionnelles concernent l'alcool au volant. Plus de la moitié des accidents mortels sont dus à la vitesse excessive ou au moins à la vitesse mal adaptée aux circonstances. Le défaut de porter la ceinture de sécurité augmente par quatre le risque d'être tué dans un accident. Alors qu'en 2002 aucun motocycliste n'avait perdu sa vie sur les routes luxembourgeoises, le tribut payé par les conducteurs de deux-roues motorisés est particulièrement élevé au 1^{er} semestre 2003; parmi les 28 tués, il y a 7 motocyclistes, soit 25 %, dont 6 au cours du seul mois de juin.

Dans les statistiques internationales, le Luxembourg occupe un rang peu enviable rangeant avant le Portugal et la Grèce qui occupent respectivement l'avant-dernière et la dernière place en matière de score national relatif aux accidents de la route. Il faut cependant préciser que cette comparaison est faussée par la relation faite entre le nombre des tués recensés et la

population. En effet, pour le Luxembourg c'est faire le calcul sans prendre en compte les 107.000 frontaliers qui, pour venir travailler au Luxembourg, utilisent à plus de 90% la voiture particulière, et qu'il faudrait ajouter à la population résidente pour aboutir à une comparaison objective des données dans le tableau communautaire précité.

Nonobstant le redressement auquel la correction précitée donnerait, le cas échéant, droit, il est un fait que malgré le travail continu en matière de sécurité de la circulation consenti par les instances politiques et administratives en charge du dossier, les données sur les accidents restent accablantes et demandent un renforcement conséquent de la lutte contre l'insécurité de nos routes.

* * *

La présente note se veut être une réflexion sur les pistes à explorer et sur les mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour améliorer la situation, sans pour autant resserrer de façon générale le corsage réglementaire qui s'applique à l'ensemble des usagers de la route et sans solliciter excessivement l'appareil administratif par de nouvelles missions coûteuses en ressources humaines et techniques.

L'orientation de la note mise délibérément sur la « peur du gendarme » et vise dès lors prioritairement un renforcement de la répression en relation avec les comportements jugés particulièrement dangereux pour la sécurité routière.

Les mesures proposées

1. La communication aux autorités du pays d'origine des infractions commises au Luxembourg par des non-résidents

La pratique actuelle des autorités judiciaires luxembourgeoises consiste à engager devant les juridictions luxembourgeoises des poursuites contre les frontaliers ayant commis des infractions dans notre pays et à provoquer leur condamnation par les juridictions indigènes. En cas d'infraction commise par un non-résident qui n'est pas frontalier, les parquets en informent les autorités judiciaires du pays d'origine en vue de l'engagement de l'action judiciaire au lieu du domicile du contrevenant.

Dans tous les cas où les poursuites sont intentées au Luxembourg ou que le procès-verbal est remplacé par un avertissement taxé, les autorités du pays d'origine n'ont pas connaissance des infractions commises qui resteront dès lors sans suite au lieu du domicile sur le plan notamment des mesures administratives telles le permis à points ou le retrait du permis.

A l'instar de la pratique des autorités routières d'autres Etats membres il est proposé d'instaurer *une communication systématique des infractions commises par des non-résidents aux autorités de leur pays d'origine.*

Afin de limiter le travail administratif au strict minimum, il y aura avantage à faire cadrer ce système de communication avec les infractions retenues en relation avec le permis à points largement informatisé de sorte à permettre un traitement quasiment exclusif par ordinateur de cette communication.

Le Ministère des Transports devra déterminer les autorités destinataires de cette information dans les autres pays.

2. La consommation de drogues en relation avec la conduite

Il est un fait que la législation actuelle sur la consommation de drogues en relation avec la conduite (cf. art. 12 modifié de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques) qui date des années 70 est surannée.

La Belgique, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark ont entre-temps mis au point des législations prenant en compte de nouvelles techniques de dépistage.

Le Ministère des Transports a programmé pour la fin du mois de septembre 2003 une journée de réflexion sur ce thème destinée à confronter la problématique de la consommation de drogues et ses incidences sur la circulation routière avec la récente évolution législative dans nos pays voisins en vue de tirer des conclusions sur l'opportunité et sur la voie d'adapter la législation luxembourgeoise. La proposition de loi déposée le 20 mai 2003 par Monsieur le député Niki Bettendorff qui a pour objet d'aligner les textes luxembourgeois à la loi française du 4 juin 2003 tend dans le même sens.

Il est proposé de *documenter la volonté politique en vue d'une actualisation de la législation luxembourgeoise sur l'interdiction de conduire sous l'effet de substances psychotropes en prévoyant à cet effet la possibilité de dépistages systématiques à l'instar de l'approche légale retenue pour lutter contre l'alcool au volant.*

Quant à la consommation abusive de médicaments avant de prendre le volant, les dispositions légales en vigueur semblent suffisantes. A cet égard la possibilité du dépistage systématique s'avère notamment inutile, la détection d'un excès de consommation de médicaments lors d'un contrôle routier, destiné par exemple au dépistage de consommation de drogues, permettra en tout cas d'engager les poursuites pénales requises en pareille situation sur base des dispositions actuelles de l'article 12 modifié de la loi du 14 février 1955 précitée.

3. L'opportunité de maintenir le taux d'alcoolémie actuel

Exception faite du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Luxembourg, tous les autres Etats membres de l'Union Européenne ont abaissé le seuil du taux d'alcoolémie prohibé à 0,5 g/l (ou parfois même à un niveau encore inférieur).

Le fait que l'ivresse au volant (alcoolémie supérieure à 1,2 g/l) constitue 40% des affaires pénales montre que, nonobstant l'application au Luxembourg des taux légaux relativement permissifs, le problème de l'alcool n'est pas maîtrisé à l'heure actuelle. Afin d'intensifier la lutte contre le phénomène il sera par conséquent plus logique de renforcer les peines pour les ivresses (alcoolémie supérieure à 1,2 g/l) plutôt que d'abaisser le seuil du taux prohibé de 0,8 à 0,5 g/l. En effet, en suivant l'exemple de la majorité des autres Etats membres de l'Union Européenne on élargirait tout au plus le cercle des fautifs sans pour autant influencer sur le comportement de ceux qui se rendent déjà aujourd'hui coupables d'une ivresse grave.

Dans ces conditions, il est proposé de *multiplier les actions de dépistage systématique, plutôt que de changer la législation en place.* Dans la mesure où une initiative d'harmonisation serait prise par les instances communautaires visant à aligner le seuil légal de façon générale à

0,5 g/l, le Luxembourg ferait cependant bien de ne pas s'y opposer, la transposition de l'initiative communautaire pouvant consister en ce moment dans la constitution en contravention simple du fait de conduire en présentant une alcoolémie supérieure à 0,5 g/l et inférieure à 0,8 g/l.

4. La prise d'images des auteurs d'infractions routières

Dans son avis de mai 1998 sur la sécurité de la circulation sur autoroute, la Commission de circulation de l'Etat avait déjà souligné que *"les prises d'image de contrevenants par des caméras fixes ou mobiles agencées par les membres de la force publique ou déclenchées automatiquement en cas d'infraction ont un impact positif indéniable sur la sécurité routière. En effet, sachant son comportement surveillé l'automobiliste sera davantage enclin à respecter les règles de la circulation routière et à faire preuve d'une conduite réfléchie et responsable, que dans une situation où une présence forcément moins fréquente de contrôles classiques donne rapidement lieu à un sentiment d'impunité. S'y ajoute la difficulté d'organiser ces contrôles sur autoroute, alors que ceux-ci requièrent, s'ils doivent être organisés dans les conditions minimales de sécurité pour le personnel de contrôle et pour les automobilistes contrôlés, un effectif important qu'il est normalement difficile de rassembler."*

Les expériences faites dans d'autres pays européens avec cette forme de surveillance de la circulation routière sont concluantes. Le modèle français paraît à cet égard particulièrement intéressant, puisqu'il repose sur la rapidité de la communication des faits à l'auteur de l'infraction (dans les 24 heures !).

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, un préalable important a été introduit. En effet, l'autorisation de la prise d'images aux fins visées peut intervenir sous forme d'un règlement grand-ducal.

La décision politique sur l'introduction du système devra prendre en compte les aspects suivants:

- la prise d'images a une seule finalité: agir dans l'intérêt de l'amélioration de la sécurité de nos routes; elle commande donc la mise en œuvre de conditions-cadre utiles pour préserver en tout état de cause l'intimité de la sphère privée;
- le principe précité demande que tout matériel photographique disponible qui ne sert pas ou plus dans le cadre d'une action pénale doit être immédiatement détruit; l'approche suisse prévoit même de rendre méconnaissable sur les photos la présence ou non d'une personne sur le siège du convoyeur;
- il sera en outre de mise de ne pas envoyer la photo au propriétaire du véhicule, mais d'avertir celui-ci de l'existence d'une preuve photographique de l'infraction en le convoquant au commissariat de police soit pour régler l'avertissement taxé soit pour établir un procès-verbal en cas de contestation des faits;
- la législation routière devra en outre être complétée par l'introduction d'une présomption d'infraction à charge du propriétaire ou détenteur du véhicule à moins pour celui-ci de dénoncer le conducteur effectif (par analogie aux dispositions légales

en matière de responsabilité pénale pour un véhicule en stationnement non réglementaire);

- l'équipement requis à bord d'une ou de plusieurs voitures de police, de l'hélicoptère de police, le long des routes et autoroutes (p.ex. sous forme de casiers fixes permettant l'intégration des caméras susceptibles d'être déplacées au gré des responsables de la police) présuppose la disponibilité de crédits budgétaires requis en sus des frais de la gestion administrative du système.

Il est proposé de *se prononcer sur le principe même du recours à la prise d'images des contrevenants comme moyen de dépistage des infractions routières, tout en définissant parallèlement les critères à respecter pour assurer que l'intimité de la sphère privée reste garantie et que les effets de la démarche ne dépassent pas l'objectif visé*. Il appartiendra ensuite à un groupe de travail de la Commission de circulation de l'Etat de définir le cadre légal, administratif et technique de la démarche avec l'aide de la Police Grand-Ducale et des Ponts et Chaussées.

5. Intensification de la surveillance routière

En ne respectant pas les règles du Code de la Route, l'usager de la route a tendance à compter sur une large impunité face à une présence insuffisante de la Police Grand-Ducale sur les routes.

Hormis les réflexions relatives au dépistage systématique des drogues et à la multiplication des opérations de dépistage systématique de l'alcool au volant, la surveillance méritera surtout d'être intensifiée en relation avec

- les excès de vitesse;
- l'inobservation de l'obligation d'arrêt devant un feu rouge;
- le port défaillant de la ceinture de sécurité (y compris le recours aux dispositifs de retenue pour enfants en bas âge);
- l'utilisation non autorisée du téléphone (portable) au volant.

Il est proposé *de demander à la Police Grand-Ducale de mettre au point une approche plus efficace et mieux visible de sa présence sur la route*.

6. L'évolution du permis à points

Il faut constater qu'à bien des égards le modèle français du permis à points est, au fil des modifications que la loi originale a subie entre-temps, devenu bien plus contraignant que la législation luxembourgeoise introduite en 2002.

Toutefois, il est proposé de *ne pas apporter pour le moment d'amendements au régime légal luxembourgeois sur le permis à points* au vu du caractère récent de la mise en place de cette législation qui s'est faite sans heurt majeur grâce à la collaboration exemplaire entre les services du Ministère des Transports, Police Grand-Ducale, Parquets et Centre Informatique de l'Etat. Dans ces conditions il semble prématuré de remettre d'ores et déjà en cause les critères légaux avec lesquels l'Administration et les usagers de la route commencent à peine de se familiariser.

7. La révision des peines applicables

"La sécurité progressera quand les assassins en puissance auront la certitude d'être sanctionnés" (cf. N. Sarkozy, Ministre de l'Intérieur français, le 2 décembre 2002 à la tribune de l'Assemblée Nationale).

La comparaison des initiatives légales prises récemment en France pour renforcer l'arsenal des moyens de répression contre la délinquance routière avec les dispositions de la loi luxembourgeoise du 14 février 1955 précitée font apparaître le relatif laxisme de notre législation routière par rapport aux sanctions applicables et appliquées en France.

Si en France l'auteur d'un accident grave risque la prison ferme, les peines d'emprisonnement prononcées par le juge luxembourgeois sont normalement assorties du sursis intégral.

Il est proposé de *procéder à un réaménagement des peines en matière d'infractions routières dans le sens d'un renforcement sélectif des sanctions valant pour les infractions graves.*

A cet égard, il *paraît utile que les Parquets soient chargés d'une révision d'ensemble des peines prévues par la législation routière* (y compris celles s'appliquant en cas d'homicide involontaire ou de coups et blessures involontaires) en vue de dégager un système cohérent tenant compte en particulier de la gravité de la faute individuelle pour la sécurité routière et pour la vie d'autrui.

En plus les propositions concrètes suivantes sont retenues

- a) à l'instar de la législation française et du délai de carence en matière de permis à points il est proposé de *porter le délai de la récidive de 1 à 3 ans* obligeant le contrevenant (bénéficiaire d'un sursis) à faire preuve d'un comportement respectueux des règles du Code de la Route pendant une durée bien plus longue qu'actuellement;
- b) face à la tendance des juridictions et de la commission des grâces d'accorder de plus en plus systématiquement des exemptions en relation avec les interdictions de conduire prononcées (besoin professionnel, activité sportive, ...) il est proposé
 - de *supprimer la modulation de l'interdiction de conduire laissée à l'appréciation du juge dans des cas particulièrement graves* (liste à proposer par la Commission de circulation de l'Etat);
 - de *prévoir l'application ferme pendant le premier mois de toute interdiction de conduire prononcée;*

- c) afin de mieux faire jouer le sentiment de culpabilité (bien plus présent au moment de l'infraction qu'à l'époque du jugement de l'affaire) il est proposé ***d'appliquer le retrait immédiat du permis de conduire par les fonctionnaires de la police (sur autorisation du Parquet) toutes les fois qu'on se trouve en présence d'un délit routier*** (homicide involontaire, coups et blessures involontaires, délit de fuite, défaut d'assurance, conduite sans permis valable, ivresse au volant, ...) ***ou d'un excès de vitesse supérieur de 50 % et de 20 km/h au plafond réglementaire autorisé*** (en pratique : réunion des éléments constitutifs du délit de grande vitesse à l'exception de la récidive)².

Par ailleurs, pour rester effectif le retrait intervenu devra avoir été validé par le juge d'instruction sous forme d'interdiction de conduire provisoire endéans la huitaine.

8. Le cas particulier des motocycles

Nonobstant la recrudescence en 2003 du nombre des accidents mortels impliquant des motocyclistes, il ***n'est pas proposé de mesures particulières en matière de conduite d'un motorcycle***.

En effet, les mesures à caractère répressif proposées par ailleurs dans la présente note devraient avoir la même incidence dissuasive sur les motocyclistes que sur les automobilistes.

Par ailleurs, il semble qu'avant tout autre progrès en cause les conditions d'accès au permis "motorcycle" devront être soumises à un réexamen en profondeur avant de s'attaquer à certaines "mauvaises habitudes" dont fait preuve une frange importante de conducteurs de deux-roues motorisés.

9. La coordination du travail de sécurité routière

La responsabilité en matière de sécurité routière n'est pas seulement celle du Ministre des Transports. L'amélioration de la lutte contre les accidents de la circulation demande en effet l'intervention de nombre d'autres instances publiques (à l'échelon national comme à l'échelon local).

Des initiatives communes en matière d'éducation routière à l'école, en matière d'information et de sensibilisation du public, en matière d'organisation de la surveillance du trafic, ... sont autant d'illustrations de la volonté présente pour coopérer.

En outre, la Commission de circulation de l'Etat réunissant les instances principalement concernées par le sujet fait fonction de comité interministériel et assure la coordination des actions à entreprendre. Or, les membres de cette commission, y compris les président, vice-présidents, secrétaire et responsables des groupes de travail, n'exercent leur fonction qu'à titre accessoire à d'autres activités professionnelles.

² Dépassement de la limitation réglementaire de la vitesse de plus de 50% du maximum de la vitesse autorisée, la vitesse constatée étant d'au moins 20 km/h supérieure à ce maximum – cf. art11bis modifié de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

C'est pourquoi *la question d'un coordinateur à plein temps des actions de sécurité routière menée par le Gouvernement mérite d'être posée*. Le caractère déterminé de l'action gouvernementale pourrait être souligné grâce à la désignation d'une personnalité issue de la magistrature (cf. modèle français en la matière).

Luxembourg, le 30 juillet 2003

Robert BIEVER
Procureur d'Etat

Pierre REULAND
Directeur général de la
Police Grand-Ducale

Paul SCHMIT
Commissaire du
Gouvernement