Projet de loi

relatif à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques et 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.

Avis du Conseil d'Etat

(17 mars 2009)

Par dépêche datée du 20 mai 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait parvenir au Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par le ministre des Transports. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche financière. Etaient joints également deux projets de règlement grand-ducal sur lesquels le Conseil d'Etat se penchera une fois le projet de loi adopté sous objet.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a été saisi de quatre avis, le premier de la Chambre de travail qui lui est parvenu par dépêche du 29 juillet 2008, le deuxième de la Chambre d'agriculture, communiqué le 27 août 2008, le troisième de la Chambre des métiers, par dépêche du 9 octobre 2008, et le dernier de la Chambre de commerce, par dépêche du 10 mars 2009.

D'une manière générale, il faut relever que les trois textes s'inscrivent dans la démarche globale du Gouvernement de lutter contre l'insécurité routière. Il y est prévu de transposer en droit national la directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article concerne la qualification initiale et la formation continue des conducteurs ainsi que le champ d'application de la loi et reprend les dispositions contenues dans la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, sauf que celui-ci constate qu'au premier alinéa, lettre b, le texte ne reproduit pas les termes "ou utilisés" figurant dans la directive

à transposer. Il y a donc lieu d'ajouter ces termes, à défaut de quoi le

Luxembourg s'exposerait au reproche de transposer de manière incorrecte la directive sur ce point.

Article 2

A part le point g), cet article reprend quasi mot pour mot les exemptions du champ d'application contenues dans la directive. En ce qui concerne en particulier le point g), il appert que le texte retenu par les auteurs prévoit des dispositions plus restrictives que celles proposées par la directive. En effet, il est prévu que seuls les conducteurs des véhicules dont la masse maximale autorisée, avec ou sans remorque, ne dépasse pas 7,5 tonnes ne tombent pas sous les dispositions de la loi, à condition que la conduite du véhicule ne constitue pas leur activité principale.

Figure encore une autre exemption à la fin de cet article, qui concerne certaines dispenses de formation et de qualification si ces dernières constituent une charge économique ou sociale disproportionnée ou si l'impact potentiel sur la sécurité routière est moins important. Cette disposition a été négociée spécialement par le Gouvernement luxembourgeois sur la base d'un considérant de la directive, et ce après adoption de la directive.

Le Conseil d'Etat se doit de rappeler que les considérants d'une directive n'ont aucune valeur juridique propre. Ils contribuent simplement à faciliter l'interprétation des articles des directives auxquels ils se rattachent et qui priment sur les considérants en cas de contradiction. Etant donné que la disposition figurant au dernier alinéa de l'article sous examen n'est pas conforme au dispositif de la directive à transposer, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement. Il émet pour le surplus des doutes quant à la limite introduite au point g) du même article du fait que ce point ne semble pas répondre à l'esprit de la directive qui s'inscrit dans une optique d'amélioration de la sécurité des transports.

Article 3

Désormais, l'attestation d'une qualification initiale ou d'une formation continue constitue une *conditio sine qua non* pour l'exercice de l'activité de conduite des véhicules visés à l'article 1^{er} et la qualification en question doit être dispensée dans un centre de formation agréé.

D'après le principe de subsidiarité, la détermination du détail des formations est du ressort des autorités nationales, qui doivent prévoir la possibilité de suivre des cours et celle de participer à un examen. Suite à ce qui précède, les auteurs du texte proposent de créer la base légale pour mettre en place deux formations distinctes, une qualification initiale et une qualification initiale accélérée, toutes les deux sanctionnées par un examen, dont les modalités seront précisées par règlement grand-ducal. Il est encore prévu d'instaurer une troisième formation, continue celle-là, qui devient obligatoire pour tous les conducteurs visés à l'article 1^{er}. L'organisation de cette formation est également précisée par règlement grand-ducal. Ces dispositions ainsi que les autres qui se trouvent à la suite de cet article trouvent l'accord du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat propose toutefois de faire abstraction de la notion de "service d'intérêt économique général", alors que la détermination des conditions de formation relève des missions de police de l'Etat en matière de politique de transport et de sécurité routière, au cadre desquelles la prédite notion est étrangère.

Article 4

Cet article se propose de préserver les droits acquis par les conducteurs déjà titulaires d'un permis de conduire depuis un certain temps. Par contre, ces personnes ne sont pas exemptées de la formation continue. Le Conseil d'Etat ne peut approuver cette façon de procéder qu'à condition qu'elle s'applique pour l'avenir. Or, le texte prévu au point a) introduit une rétroactivité, en ce qu'il prévoit une exemption de l'obligation de qualification initiale pour les conducteurs titulaires d'un permis d'une des catégories y énoncées, délivré avant le 10 septembre 2008. En érigeant l'absence d'une telle qualification en infraction, les auteurs du texte enfreignent les prescriptions de l'article 14 de la Constitution qui exclut toute rétroactivité en matière pénale. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat exige que les termes "le 10 septembre 2008" soient remplacés par ceux de "l'entrée en vigueur de la présente loi".

Article 5

Comme l'article sous rubrique est repris à la lettre de la directive et comme le contenu ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat marque son assentiment. Suite à l'ajout exigé ci-avant sous l'article 1^{er}, il échet toutefois de faire figurer au deuxième alinéa de l'article sous examen les termes "ou utilisés" à la suite du terme "employés".

Article 6

Le texte de cet article soulève un certain nombre de problèmes.

A la lecture des trois premiers alinéas de ce texte, il appert que le Gouvernement pourra charger un ou plusieurs organismes publics ou privés d'organiser les formations prescrites par les articles qui précèdent. Afin d'obtenir l'agrément prévu à cette fin, un tel organisme doit disposer d'un centre de formation qui doit remplir un certain nombre de conditions figurant au deuxième tiret du deuxième alinéa de l'article sous revue. Or, au dernier alinéa de cet article, il est prévu que le Gouvernement est autorisé à acquérir des terrains et à "faire procéder à l'aménagement de l'infrastructure requise pour dispenser cette formation". De deux choses l'une: soit chaque organisme doit disposer d'un propre centre de formation, soit le Gouvernement réalise un tel centre et charge de son exploitation un organisme public ou privé déterminé.

Le Conseil d'Etat constate d'ailleurs que les conditions d'agrément des centres de formation, telles qu'énoncées dans ladite annexe, ne figurent pas dans le projet sous avis. Or, ces conditions constituent une restriction à la liberté de commerce et relèvent du domaine de la loi formelle de par l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution. Le Conseil d'Etat exige donc sous peine d'opposition formelle que les prescriptions de l'annexe I, section 5 de la

directive 2003/59/CE soient transposées dans le cadre de la future loi sous examen.

Le dernier alinéa pose encore problème dans la mesure où le Gouvernement est autorisé à acquérir des terrains et à procéder à des travaux d'infrastructure. Si le montant de ces acquisitions foncières et travaux était en dessous du seuil fixé, en vertu de l'article 99 de la Constitution, à l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, point n'est besoin de prévoir cette autorisation dans le cadre de la loi. Si, en revanche, le montant en question était supérieur à ce seuil, le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement à un texte qui ne prévoit pas le montant maximal des dépenses à envisager. En l'état actuel, l'alinéa en cause est dès lors à supprimer.

Article 7

Cet article concerne diverses dispositions pénales en cas d'irrégularités avérées.

Pour des raisons de cohérence et de lisibilité, le Conseil d'Etat aurait une nette préférence à voir amender l'article 7 comme suit:

"Art. 7. Dispositions pénales

(1) Toute personne soumise aux obligations instaurées par la présente loi, qui conduit un véhicule sur les voies publiques sans y satisfaire est condamnée à une peine d'emprisonnement de huit jours à 3 ans et à une amende de 251 à 10.000 euros ou à une de ces peines seulement.

Est puni des mêmes peines le fait de tolérer comme propriétaire ou détenteur d'un véhicule la conduite de ce véhicule sur les voies publiques par une personne ne remplissant pas les conditions de qualification visées à l'article 3 de la présente loi.

(2) Tout conducteur soumis aux obligations instaurées par la présente loi doit exhiber sur réquisition des agents chargés du contrôle de la circulation routière les documents attestant qu'il a rempli ces mêmes obligations. Toute personne qui n'obtempère pas à une telle réquisition est punie d'une amende de 25 à 250 euros.

Toutefois l'amende peut être remplacée par un avertissement taxé dans les conditions de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

(3) Les agents de l'Administration des douanes et accises agissant dans le cadre des contrôles de véhicules effectués dans l'exercice des fonctions qui leur sont conférées par la législation sur les transports routiers et la circulation routière sont chargés de contrôler l'exécution des dispositions de la présente loi et de ses règlements d'exécution et de dresser procès-verbal des infractions. "

Article 8

Sans observation.

Article 9

Par le biais de cet article, les auteurs du projet proposent de reclasser le terrain déjà visé à l'article 6, afin de pouvoir y implanter un centre de formation. Cette disposition ne peut pas trouver l'accord du Conseil d'Etat. En effet, cet article constitue une entorse au droit commun en matière d'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat exige de s'en tenir au respect des règles et procédures prescrites entre autres par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de supprimer l'article sous examen, qui prive d'ailleurs les citoyens et les communes du droit de soumettre le reclassement en question à l'appréciation du juge administratif.

Dans la foulée de ce reclassement, l'article sous revue prévoit encore *in fine* un règlement grand-ducal pour définir le centre de formation à réaliser sur les terrains domaniaux en question, ce qui est tout à fait incohérent par rapport au texte de l'article 6 du projet qui crée une base légale en vue de prendre un règlement grand-ducal pour déterminer les infrastructures et l'équipement du centre de formation.

Article 10

Cet article modifie la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 afin que le Gouvernement puisse disposer des moyens budgétaires nécessaires à la construction d'un centre de formation dont le coût devrait se situer à quelque 6,5 millions d'euros. Etant donné que le budget de l'Etat n'est valable que pour un an, il y a lieu de procéder à cet effet à la modification de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 mars 2009.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché,

s. Yves Marchi

Le Président,

s. Alain Meyer