

**Projet de règlement grand-ducal**

**concernant les modalités relatives à l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et fixant les sanctions des infractions aux dispositions du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil et du règlement (CEE) n° 3821/85 modifié du Conseil des Communautés Européennes concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route.**

-----  
**Avis du Conseil d'Etat**

(16 juillet 2010)

Par dépêche en date du 4 février 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement sous rubrique.

Au texte du projet de règlement, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures, étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Une fiche financière n'était pas jointe au document.

Par dépêche du 12 mai 2010, sont parvenus au Conseil d'Etat les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce.

\*

**Considérations générales**

Le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route (ci-après le règlement 561/2006) modifie les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abroge le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil des Communautés Européennes concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route alors que certaines

difficultés d'interprétation ont apparu lors de l'interprétation, de l'application, de l'exécution et du contrôle de ces textes réglementaires. Afin d'« harmoniser les conditions de concurrence entre les modes de transport terrestres, en particulier en ce qui concerne le secteur du transport routier, et [d'] améliorer les conditions de travail et la sécurité routière », le règlement 561/2006 instaure les mesures suivantes:

- Les conditions de travail sont réglementées en ce sens que des temps de conduite maximum par jour, par semaine et par période de deux semaines consécutives sont fixés. Une période de repos journalier ne pourra être inférieure à une période ininterrompue de neuf heures.
- Des précisions sont apportées aux principales catégories de véhicules visées par le texte réglementaire.
- Le règlement 561/2006 entend s'appliquer aux transports routiers effectués soit exclusivement dans l'Union européenne, soit entre l'Union européenne, la Suisse et les pays parties à l'accord sur l'Espace économique européen. Dans l'hypothèse où le transport est effectué par un véhicule immatriculé dans un Etat membre ou un pays partie à l'AETR (Accord relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux), les règles européennes s'appliqueront au trajet entier. Dans l'hypothèse où le transport est effectué par un véhicule non immatriculé dans un pays de l'Union européenne ou un pays lié par l'AETR, la partie du trajet ayant lieu dans l'Union européenne ou dans le pays adhérent à l'AETR sera visé par le règlement 561/2006.
- Afin de garantir une application uniforme des règles édictées, le règlement prévoit des définitions ainsi qu'une liste d'exemptions précises.

Le texte réglementaire permet cependant aussi aux Etats membres de prendre certaines initiatives. Ainsi, les Etats membres sont autorisés à adopter au niveau des conditions de travail des mesures plus favorables que celles prévues au niveau européen. Les Etats membres peuvent établir des règles dérogatoires pour les véhicules assurant le transport de voyageurs par des services réguliers sur un parcours de ligne qui ne dépasse pas 50 km, à condition évidemment d'assurer une protection adéquate aux conducteurs.

Par ailleurs, l'Union européenne exige des Etats membres l'adoption et l'application de sanctions frappant les infractions aux dispositions du règlement 561/2006.

Un règlement grand-ducal du 13 octobre 2006 avait fixé des modalités relatives aux appareils de contrôle dans le domaine des transports et avait arrêté les sanctions pour des infractions au règlement 561/2006. Or, dans son arrêt n° 289/09 du 9 juin 2009, la Cour d'appel avait constaté qu'« il résulte du préambule du règlement grand-ducal du 13 octobre 2006, que ledit règlement a été pris sur base de la procédure d'urgence, telle que prévue à l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat. (...) Pris sur base de la procédure d'urgence, expressément écartée en l'espèce par les lois modifiées tant de 1971 que de 1955, le règlement grand-ducal du 13 octobre 2006 susmentionné ne saurait trouver application, les juridictions ne pouvant appliquer un règlement grand-ducal qu'autant qu'il est conforme à la loi. S'y ajoute que le règlement grand-ducal ne mentionne pas non plus que les autres formalités auxquelles il est subordonné de par les lois modifiées de 1955 et 1971, à savoir la consultation des chambres professionnelles concernées et l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des députés, ont en l'espèce été accomplies. Or, le règlement grand-ducal doit fournir par lui-même la preuve de sa conformité aux prescrits de la loi. » L'arrêt décide en conséquence que « le règlement grand-ducal du 13 octobre 2006 encourt la sanction de l'article 95 de la Constitution ».

A la suite de cet arrêt, les auteurs ont soumis à l'avis des chambres professionnelles et du Conseil d'Etat un projet de règlement grand-ducal qui reprend dans les grandes lignes le texte du règlement du 13 octobre 2006 en le modifiant sur certains points précis, notamment en introduisant un système d'avertissements taxés tant pour le contrôle des tachygraphes et des temps de conduite que pour les licences communautaires.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de règlement sous rubrique ont maintenu leur attitude de 2006 en recourant à l'adoption d'un règlement grand-ducal pour assurer la mise en oeuvre de deux textes législatifs européens différents. Ce procédé fait en sorte que le préambule du projet de règlement peut prêter à confusion. Le Conseil d'Etat y reviendra lors de l'analyse du préambule du texte sous avis. La base légale pour l'adoption du texte luxembourgeois différant selon qu'il s'agit de la fixation des sanctions par rapport au règlement n° 561/2006 du Parlement européen ou selon qu'il s'agit de l'utilisation d'un appareil de contrôle à installer dans les moyens de locomotion terrestres prévus dans le règlement (CEE) 3851/85, il aurait été préférable de procéder par l'adoption de deux textes réglementaires différents. Cela paraît d'autant plus logique que les auteurs du projet de texte sous avis ont déposé en date du 30 avril 2010 un projet de règlement introduisant un système de classification des entreprises actives dans le domaine du transport routier par niveau de risque et

transposant en même temps la directive 2009/5/CE de la Commission du 5 janvier 2009 (doc. parl. n° 6133). Ce nouveau projet est également lié à « la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier ».

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que dans l'exposé des motifs, les auteurs du texte sous avis font état du règlement communautaire N° 1360/2002 de la Commission du 13 juin 2002 portant septième adaptation au progrès technique du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route. Or, il se fait qu'au moment du dépôt du texte sous avis, il existe depuis le 16 décembre 2009 une dixième adaptation au progrès technique du règlement (CEE) n° 3821/85.

Le Conseil d'Etat tient enfin à rappeler que les textes européens à la base du texte sous avis sont des règlements communautaires et non des directives. Dès lors, l'applicabilité directe de tels règlements interdit d'en reprendre les dispositions dans les textes d'exécution nationaux.

### **Examen des articles**

#### Intitulé

Tout en maintenant sa recommandation formulée ci-avant concernant sa préférence pour l'adoption de deux textes nationaux différents, le Conseil d'Etat exige à tout le moins que l'intitulé fasse ressortir qu'il s'agit de la mise en oeuvre de deux textes européens différents. Il y a dès lors lieu d'insérer un chiffre 1) avant les termes « du règlement (CE) n° 561/2006... » et un chiffre 2) avant les termes « du règlement (CEE) n° 3851/85 modifié... ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat renvoie à l'observation *in fine* de son examen relatif à l'article 14 du projet de règlement ainsi qu'à celle formulée à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 16.

#### Préambule

Le Conseil d'Etat exige que la référence à l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 soit supprimée, alors que le préambule d'un règlement grand-ducal n'indique pas comme base légale un acte de même valeur normative. Comme le texte sous avis propose de modifier le règlement grand-ducal du 15 mars 1993 et le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993, il ne s'agit pas non plus de les indiquer dans le préambule du texte à adopter, mais de les faire figurer dans l'intitulé

du texte réglementaire à adopter. En tout état de cause, ils ne servent pas de base légale au règlement grand-ducal sous avis et sont dès lors à enlever du préambule.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de rédiger le préambule en maintenant le renvoi aux trois textes européens, à la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et à 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.

#### Article 1<sup>er</sup>

L'article 4bis, paragraphe 6 de la loi précitée du 14 février 1955 permet expressément le recours à un règlement grand-ducal pour fixer les sanctions applicables aux infractions au règlement 561/2006.

Le principe de l'agrément des ateliers par le ministre étant fixé dans l'article 4bis, paragraphe 5 de la loi précitée du 14 février 1955, et de toute façon englobé dans l'alinéa 1<sup>er</sup> ci-avant, l'alinéa 2 est à supprimer.

Il est vrai que les articles 13 et 14 du règlement 561/2006 permettent aux Etats membres d'apporter des dérogations aux exigences des articles 4 à 9 du règlement 561/2006 et de prendre des mesures d'urgence. Cependant, comme le texte à la base du texte à adopter est un règlement de l'Union européenne qui est d'application directe et que par ailleurs les mesures dérogatoires à accorder par les autorités nationales y sont prévues dans un cadre strict (p.ex. limitation dans le temps, notification préalable à la Commission européenne), l'alinéa 3 de l'article sous avis met en œuvre de façon incorrecte le règlement communautaire. Il est donc obligatoirement à revoir.

#### Article 2

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs se réfèrent à l'article 3 du règlement 3821/85 précité. Or, cette disposition se réfère au règlement 3820/85 qui est expressément abrogé par le règlement 561/2006. Le Conseil d'Etat propose de supprimer cet article, à l'exception de l'alinéa 1<sup>er</sup> pour les raisons développées à l'endroit de l'examen de l'article 1<sup>er</sup>.

### Article 3

Les auteurs du projet de règlement n'expliquent pas pourquoi ils exceptent de l'obligation d'installation des tachygraphes les véhicules des auto-écoles, même si le texte réglementaire européen prévoit la possibilité de cette exception. Or, le Conseil d'Etat se demande si l'auto-école ne serait pas la mieux placée pour apprendre le maniement des tachygraphes aux futurs conducteurs de camions et d'autobus. Par ailleurs, il estime que l'article sous avis est en contradiction avec l'obligation pour les instructeurs d'auto-école d'utiliser le tachygraphe, prévue à l'article 14.

### Article 4

Dans le contexte de l'article sous avis, le Conseil d'Etat rappelle que la Société nationale de contrôle technique (ci-après SNCT) est une société à responsabilité limitée. Il estime que l'article 2, premier alinéa des statuts permettent à la SNCT d'intervenir dans le domaine des tachygraphes.

Cependant il note que l'article 4*bis*, paragraphe 4 de la loi modifiée du 14 février 1955 précitée autorise le ministre à confier à la SNCT des tâches administratives relevant de la gestion de l'immatriculation des véhicules routiers et de la gestion des permis de conduire. De l'avis du Conseil d'Etat, cette disposition n'englobe pas l'émission et la délivrance des cartes de tachygraphes. De l'avis du Conseil d'Etat, l'absence de base légale en la matière ne devrait pas empêcher les auteurs du projet sous avis à régler la problématique par la voie contractuelle, à condition de respecter les exigences légales en la matière.

### Article 5

Le Conseil d'Etat estime que les taxes prévues au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4 sont à prévoir par voie de règlement grand-ducal, par analogie aux tarifs que la SNCT est autorisée à percevoir en matière de contrôle technique automobile.

Les paragraphes 5 et 6 de l'article 4*bis* de la loi modifiée de 1955 ne fournissent pas de base légale adéquate pour permettre à l'Administration des douanes et accises la surveillance régulière des ateliers disposant d'un agrément ministériel. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne voit pas la logique de la démarche des auteurs en ce que le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 prévoit que l'instruction de la demande (sans doute initiale) de l'agrément est effectuée par la SNCT, tandis que le paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup> retient que le contrôle régulier des ateliers

agréés se fait par l'Administration des douanes et accises. Le Conseil d'Etat propose de charger la SNCT de l'ensemble de ces contrôles.

Par ailleurs, le projet de règlement omet de déterminer les critères légaux « de la qualification professionnelle de l'atelier et de la formation professionnelle de son personnel ». Cette exigence est expressément prévue par l'article 4*bis*, paragraphe 5, alinéa 3 de la loi précitée de 1955, et le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité de combler cette lacune.

#### Articles 6 et 7

Sans observation.

#### Article 8

Dans l'optique de la simplification administrative, le Conseil d'Etat estime que la SNCT, chargée de la gestion des permis de conduire conformément à l'article 4*bis*, paragraphe 4 de la loi précitée de 1955, dispose déjà d'une grande part des informations requises par la disposition sous avis, de sorte qu'il ne faut plus imposer aux conducteurs de fournir une nouvelle fois les mêmes renseignements lors de l'introduction de leur demande de carte de conducteur.

#### Articles 9 à 12

Sans observation.

#### Article 13

L'article sous avis prévoit les sanctions à infliger lors d'infractions à des dispositions précises du règlement 561/2006 et du règlement 3821/85 ainsi qu'aux dispositions des appendices 1, 1B et 2 de l'annexe de l'AETR. Il y a lieu de relever que l'article 4*bis*, paragraphe 6 de la loi précitée du 14 février 1955 constitue la base légale pour la disposition sous avis.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1 de l'article sous revue reste sans observation, sauf à redresser une erreur rédactionnelle qui s'est glissée dans l'avant-dernier alinéa et de remplacer le terme « punis » par « punies ».

Le Conseil d'Etat estime que les infractions prévues à l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> ne font que circonscrire celles déjà prévues à l'alinéa précédent, de sorte qu'il y a lieu de supprimer cette énumération.

Les trois derniers alinéas du paragraphe 1<sup>er</sup> sont à supprimer pour être superfétatoires.

Concernant le paragraphe 2, alinéa 1, le Conseil d'Etat s'y oppose fermement. Les auteurs doivent obligatoirement spécifier si une infraction est sanctionnée par une peine de police ou par une peine correctionnelle.

Le Conseil d'Etat ne marque pas non plus son accord avec les alinéas subséquents prévoyant d'infliger des avertissements taxés. En effet, l'article 4bis de la loi de 1955 ne prévoit pas la possibilité d'émettre des avertissements taxés en relation avec les infractions prévues. Dès lors, cette initiative des auteurs du projet de règlement doit être abandonnée pour défaut de base légale.

Concernant le paragraphe 3, il constitue une exception au principe de territorialité de l'application du droit pénal. Tout en notant que le texte retenu ne fait que répéter la règle inscrite à l'article 19, paragraphe 2 du règlement 561/2006, le Conseil d'Etat propose la suppression du bout de phrase « pour autant (...) à sanctionner », qui constitue une redite par rapport à ce qui est explicité à l'alinéa 2 du même paragraphe.

Concernant le paragraphe 5, le Conseil d'Etat, tout en comprenant le souci des auteurs, signale que la plus-value de cette disposition sera garantie si et seulement si les organes de contrôle peuvent faire en sorte que les conducteurs fautifs seront de nouveau en phase avec les exigences réglementaires avant de reprendre le volant. Il propose de reformuler la disposition comme suit:

« Il est interdit au conducteur de reprendre la conduite tant qu'il ne sera pas en mesure de respecter les dispositions ci-avant. »

Le paragraphe 6 est superfétatoire alors que l'infraction y visée est déjà sanctionnée par le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1 renvoyant à l'article 10 du règlement communautaire.

Le paragraphe 7 est à supprimer, alors que l'article 4bis, paragraphe 6 de la loi modifiée du 14 février 1955 fournit la base légale pour l'intervention de ces agents.

#### Article 14

L'article 4ter de la loi de 1955 fournit la base légale de cette disposition réglementaire. Le Conseil d'Etat note que selon les dispositions nationales actuellement en vigueur, l'instructeur est considéré comme le conducteur du véhicule de l'auto-école, et que le

règlement européen à mettre en œuvre n'introduit pas de disposition contraire. Il faudra mettre en harmonie la disposition sous avis et l'article 3 exceptant de l'installation d'un tachygraphe les véhicules des auto-écoles.

Dans l'hypothèse où la disposition sous avis est maintenue, le Conseil d'Etat recommande d'aligner la terminologie employée et de remplacer le terme « chronotachygraphe » par « tachygraphe » et d'utiliser au maximum les dispositions transitoires pour assurer l'installation des nouveaux tachygraphes électroniques dans les véhicules des auto-écoles nouvellement mis en service.

Par ailleurs, il y a lieu de compléter l'intitulé du règlement grand-ducal sous avis en prévoyant la modification du règlement grand-ducal modifié du 8 août 2000 visé dans la disposition sous avis.

#### Article 15

La modification de l'article 4 du règlement grand-ducal du 15 mars 1993, proposée dans le texte sous avis, peut trouver l'assentiment du Conseil d'Etat sous la réserve expresse de supprimer l'exigence de la « copie conforme » de la licence communautaire.

Par contre, le Conseil d'Etat ne peut pas donner son aval au paragraphe 2. En effet, les deux derniers alinéas de l'article 6 à modifier sont à supprimer pour être superfétatoires.

Concernant les avertissements taxés prévus au paragraphe 2 de l'article 6 à modifier, il y a lieu de les supprimer alors que la loi de base ne prévoit pas la possibilité du recours aux avertissements taxés.

#### Article 16

Concernant le paragraphe 1<sup>er</sup>, il y a lieu de respecter une marge certaine entre la taxe à percevoir et le maximum de l'amende contraventionnelle que peut prononcer le juge. Réduire cette marge à néant, revient en effet à inciter le contrevenant à préférer le procès pénal au paiement sur place de la taxe dans l'espoir de voir le juge lui reconnaître des circonstances l'amenant à retenir une amende d'un montant inférieur au maximum légal.

Par ailleurs, il y a lieu de compléter l'intitulé du projet sous avis par un renvoi au règlement grand-ducal du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points.

Concernant le paragraphe 2, les auteurs justifient l'introduction de cette disposition par leur intention de remédier à un oubli, sans autre explication. Dans la mesure où l'article 72, paragraphe 3, sous c) de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (communément appelé Code de la route) a été supprimé, le Conseil d'Etat peut marquer son accord à la disposition sous avis.

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'Etat s'oppose fermement à cette disposition, alors que conformément à ses considérations développées ci-avant, la possibilité du recours aux avertissements taxés manque de base légale adéquate dans le contexte donné.

#### Article 17

Sans observation.

#### Article 18

Le Conseil d'Etat ne peut que recommander aux auteurs de recourir à une formule abrégée, mais il doute que la formule proposée représente une véritable simplification.

Il pourrait s'accommoder de la formule suivante:

*« Règlement grand-ducal concernant les modalités et les sanctions relatives à l'installation et l'utilisation des tachygraphes ».*

#### Article 19

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 juillet 2010.

Pour le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder