

Projet de règlement grand-ducal

portant

- 1. transposition de la directive 2009/112/CE de la Commission du 25 août 2009 modifiant la directive 91/439/CEE du Conseil relative au permis de conduire,**
- 2. transposition de la directive 2009/113/CE de la Commission du 25 août 2009 modifiant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire et**
- 3. modification de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques.**

Avis du Conseil d'Etat

(30 novembre 2010)

Par dépêche du 17 septembre 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient annexés un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique ainsi qu'une fiche financière.

Le Conseil d'Etat a eu communication des avis de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers par de courriers datés respectivement du 5 et 12 novembre 2010..

Dans la mesure où la lettre de saisine signale la consultation en la matière de plusieurs Chambres professionnelles, le Conseil d'Etat se doit de constater qu'au moment de l'adoption du présent avis aucune prise de position de la part des autres chambres professionnelles consultées ne lui était encore parvenue.

Ni le texte des directives à transposer ni le tableau de concordance habituel n'étaient joints au dossier soumis au Conseil d'Etat.

*

Le projet de règlement grand-ducal sous examen a pour objet de transposer dans le droit national interne la directive 2009/112/CE de la Commission du 25 août 2009 modifiant la directive 91/439/CEE du Conseil relative au permis de conduire et la directive 2009/113/CE de la Commission du 15 août 2009 modifiant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire.

Le Conseil d'Etat tient d'emblée à relever que les deux directives auraient dû avoir été transposées « au plus tard un an après (leur) entrée en vigueur » (cf. article 2 des deux directives à transposer). Comme leur publication a eu lieu au Journal Officiel de l'Union européenne le 26 août 2009 et qu'en l'absence d'indication contraire les directives entrent en vigueur 20 jours après cette publication (cf. TFUE, article 254, paragraphe 1^{er}, alinéa 3) l'entrée en vigueur des deux directives et l'échéance du délai de transposition se situent respectivement au 15 septembre 2009 et au 15 septembre 2010. Le Conseil d'Etat n'a par conséquent été saisi du dossier de transposition que deux jours après le terme du délai de transposition.

Par ailleurs, il faut noter que les directives 91/439/CE et 2006/126/CE coexistent pendant la période transitoire déterminée à l'article 17 de la directive 2006/126/CE.

Cette application parallèle pendant la durée indiquée explique la nécessité de deux directives au contenu identique pour modifier les annexes III (normes minimales concernant l'aptitude physique et mentale à la conduite d'un véhicule à moteur) respectives des deux directives 91/439/CE et 2006/126/CE, qui ont-elles aussi un contenu identique. La compétence pour modifier les deux textes revient, pour autant qu'est visée l'adaptation des exigences communautaires au progrès scientifique et technique, à la Commission européenne en vertu des articles 8 et 9 de la directive 2006/126/CE.

Les conditions médicales à remplir par les conducteurs sont arrêtées à l'article 77 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. La transposition des directives 2009/112/CE et 2009/113/CE en droit national requiert l'adaptation des dispositions dudit article 77.

Selon l'exposé des motifs il y a lieu de modifier les dispositions de cet article pour tenir plus particulièrement compte des nouvelles conditions communautaires concernant la capacité visuelle des candidats au permis de conduire et des titulaires de permis de conduire, ainsi que le diabète ou l'épilepsie dont peuvent souffrir les personnes entendant obtenir ou détenant un permis de conduire. Si les auteurs se félicitent de pouvoir enfin recourir à une définition de la personne épileptique et de différents événements épileptiques qui faisaient jusqu'à présent défaut dans la réglementation routière luxembourgeoise, ils notent encore que les nouvelles exigences prévues par les directives à transposer sont de façon générale moins strictes que les dispositions actuelles de l'article 77.

En vue d'assurer la transposition en question il est prévu de remplacer les points 1, 4, 5 et 6 de l'article 77 du Code de la Route qui ont respectivement trait à la capacité visuelle, au diabète, à l'épilepsie et aux maladies du système nerveux.

Examen de l'article unique

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose d'alléger l'intitulé en le limitant à l'unique modification de l'arrêté grand-ducal précité du 23 novembre 1955.

Tout en qualifiant par ailleurs correctement le texte soumis au Conseil d'Etat (projet de règlement grand-ducal et non avant-projet de règlement grand-ducal) il conviendra de rédiger comme suit l'intitulé:

« Projet de règlement grand-ducal modifiant l'article 77 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques. »

Préambule

Le Conseil d'Etat propose de compléter le préambule, derrière le visa concernant l'évocation de la loi de base de 1955, par la mention des deux directives à transposer.

Par ailleurs, tenant compte des avis effectivement émis des chambres professionnelles consultées au moment de l'adoption formelle du règlement grand-ducal en projet, il y aura lieu de compléter en conséquence le préambule.

Article unique (Article 1^{er} selon le Conseil d'Etat)

Pour des raisons d'uniformité légistique le Conseil d'Etat propose de modifier la phrase introductive de l'article sous examen qui par ailleurs aura avantage à être subdivisé en autant de paragraphes qu'il y a de passages à modifier dans l'article 77 du Code de la Route.

L'introduction au point 1. (paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'Etat) se lira dès lors comme suit:

« (1) Le point 1. de l'article 77 modifié de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques est remplacé par le texte suivant: ».

Les auteurs entendent suivre la trame tracée par l'annexe de la directive plutôt que de respecter l'agencement actuel du contenu de l'article à modifier pour ce qui concerne l'insertion des dispositions censées assurer la transposition des exigences communautaires. Le Conseil d'Etat propose de maintenir la présentation actuelle commençant par l'énoncé des critères d'aptitude physique et mentale avant d'évoquer les aménagements et exceptions y relatifs.

Dans cette optique l'alinéa premier du point sous examen apparaît comme redondant par rapport aux deux alinéas introductifs de l'article 77 du Code de la Route. Et l'alinéa 2 du même point aura sa place derrière le tableau qui énumère les critères déterminant la capacité visuelle dont doivent justifier les titulaires d'un permis de conduire.

Aussi convient-il d'insérer l'alinéa 2 du point 1. comme alinéa 6 (4 selon le Conseil d'Etat).

Par ailleurs, il échet de préciser ce qu'il faut entendre par les « remarques » dont question dans la colonne 3 du tableau repris à l'alinéa 3 (1^{er} selon le Conseil d'Etat), sinon de supprimer la notion en question.

Quant à l'alinéa 1^{er} de la lettre a) du point 1 la délivrance du permis de conduire sous les conditions exceptionnelles y prévues est fonction de la vérification par l'Administration des conditions prévues à cette fin, de sorte qu'il n'est pas correct de dire que « l'intéressé ... peut se voir délivrer... ». En outre, la terminologie relative à la vérification pratique des capacités de conduire recourt usuellement aux notions « épreuves » ou « examens » plutôt qu'à celle de « tests ». Le Conseil d'Etat propose par conséquent d'écrire:

« Un permis de conduire peut être délivré aux personnes qui ne satisfont pas aux critères du tableau ci-dessus, à condition qu'un ophtalmologue certifie, suite à un examen de l'intéressé, l'absence d'autres troubles de la vision affectant notamment la sensibilité à l'éblouissement et aux contrastes ou la vision crépusculaire.

Ces personnes doivent en outre se soumettre avec succès à un examen de contrôle pratique reçu par un examinateur agréé, aux fins de vérifier plus particulièrement dans le chef du candidat examiné l'absence desdits troubles. »

A la troisième phrase de l'alinéa 3 sous a) le Conseil d'Etat propose d'écrire:

« Après une diplopie ..., le ministre des Transports peut suspendre la validité du permis de conduire de l'intéressé ou en refuser la délivrance ou le renouvellement pour une période pouvant aller jusqu'à six mois après avoir entendu l'avis de la commission médicale qui se prononce sur base du certificat d'un ophtalmologue. »

Concernant la quatrième phrase l'ophtalmologue ne rend pas un avis à l'instar de la commission médicale, mais atteste le résultat de son examen médical par un certificat ou un rapport. Il y a dès lors lieu d'écrire: « ... la conduite ne sera autorisée que suite à l'avis de la commission médicale émis sur base de la production par l'intéressé du certificat d'un ophtalmologue attestant qu'il s'est adapté à sa vision monoculaire ».

Les observations concernant la détermination de la période d'adaptation et l'exigence du certificat d'un ophtalmologue formulée à l'endroit de l'alinéa 3 sous a) valent également pour l'alinéa deux sous b).

Conformément à sa proposition afférente ci-avant le Conseil d'Etat propose de faire du point 2. de l'article sous examen un paragraphe 2, en écrivant:

« (2) Le point 4. de l'article 77 modifié de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 précité est remplacé par le texte suivant: ».

En vue d'en assurer une meilleure insertion rédactionnelle dans le texte de l'article 77 la première phrase du nouveau point 4. aura avantage à être rédigée comme suit:

« 4. Le diabète sucré.

Sont considérés dans le présent article comme « hypoglycémie sévère » l'épisode d'hypoglycémie où l'assistance d'une tierce personne est nécessaire et comme « hypoglycémie récurrente » les situations où un deuxième cas d'hypoglycémie sévère survient au cours d'une période de douze mois. »

A l'alinéa 2 sous a), il y a lieu de remplacer la double conjonction « et/ou » par « ou ».

A l'alinéa 3, il ne suffit pas de copier le texte des directives, mais il y a lieu de compléter le texte de transposition par les critères applicables pour permettre au détenteur d'un permis de conduire qui souffre de diabète de prouver sa compréhension des risques inhérents à sa maladie. Par ailleurs, le texte de cet alinéa 3 reste muet sur la possibilité de l'Administration de refuser l'admission d'un candidat à l'apprentissage de la conduite, voire la délivrance d'un permis de conduire, si le certificat médical à produire renseigne sur un diabète.

Quant au texte repris sous la lettre b), le caractère normatif n'admet pas de formule du genre « il convient d'appliquer », les critères retenus étant obligatoires. Il faut dès lors écrire:

« ... provoquer une hypoglycémie, la réunion des critères suivants doit être vérifiée:

- ... ».

Le Conseil d'Etat rappelle encore la nécessité, déjà évoquée à l'endroit de l'alinéa 3 de la lettre a), de préciser la manière d'un candidat au permis de conduire ou titulaire d'un permis de conduire de prouver sa compréhension des risques inhérents à son état diabétique.

Concernant l'alinéa 2 sous b) il y a également lieu de parler d'un certificat plutôt que d'un avis de l'endocrinologue consulté.

Quant à l'alinéa 3 sous b) le Conseil d'Etat propose d'écrire:

« Les intéressés ayant subi une crise d'hypoglycémie survenue durant les heures de veille sont tenus d'en informer le ministre des Transports qui, après avis de la commission médicale, décide d'un éventuel retrait ou refus de délivrance ou de renouvellement du permis de conduire. »

Quant au paragraphe 3 de l'article sous examen et en vue de l'insertion d'un point 5. nouveau à l'article 77 du Code de la Route, le Conseil d'Etat propose la phrase introductive suivante:

« (3) L'article 77 modifié de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 précité est complété par un nouveau point 5. libellé comme suit: »

Dans la lignée des observations qui précède, il y a lieu de se tenir à l'approche procédurale et à la terminologie auxquelles le Code de la Route a par ailleurs recours. Aussi échet-il de remplacer les alinéas 1^{er} et 2 par le texte suivant:

« 5. L'épilepsie

Toute personne qui demande l'obtention d'un permis de conduire ou qui est titulaire d'un permis de conduire et qui souffre d'épilepsie est tenue d'en avertir le ministre des Transports.

Tout titulaire d'un permis de conduire qui est considéré comme épileptique au sens du présent article fait, sur décision du ministre des Transports, l'objet d'avis réguliers de la Commission médicale, tant que la dernière crise ne remonte pas à plus de cinq ans.

Lorsqu'une personne a été victime d'une crise initiale ou isolée ou d'une perte de conscience, le ministre peut retirer le permis de conduire ou en refuser la délivrance ou le renouvellement après avis de la commission médicale. La commission médicale émet son avis sur base du certificat médical d'un neurologue identifiant le syndrome épileptique spécifique et le type de crise de la personne concernée, évaluant les effets possibles de ces syndromes et crises sur la sécurité de la conduite et prescrivant le traitement qui convient. ».

Les disposition reprises sous a) du point 5. représente une copie fidèle des exigences afférentes des directives, mais manquent de la précision requise pour assurer l'application des errements procéduraux par ailleurs prévus pour restreindre la validité d'un permis de conduire pour cause de contre-indication médicale.

Par ailleurs, il ne saurait être question de recommandations dans un texte normatif. Enfin, des renvois du genre « voir épilepsie » sont incompréhensibles et sont en plus à omettre pour des raisons légistiques.

Le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à la lettre a) du nouveau point 5. relatif à l'épilepsie:

« a) les catégories A, B, B + E et F ainsi que les sous-catégories A1, A2 et A3 du permis de conduire.

Pour autant que la dernière crise ne remonte pas à plus de cinq ans, le permis de conduire n'est délivré ou renouvelé par le ministre des Transports qu'après avis de la commission médicale. La durée de validité du permis de conduire qui est, le cas échéant, délivré ou renouvelé dans ces conditions, tient compte de l'évolution de l'état de l'intéressé.

Le ministre des Transports peut délivrer un permis de conduire à une personne qui a été victime d'une crise d'épilepsie provoquée par un facteur causal identifiable qui est peu susceptible de se reproduire au volant. Il prend sa décision après avis de la commission médicale qui se prononce sur base du certificat d'un neurologue attestant que l'intéressé remplit par ailleurs les critères d'aptitude à la conduite prévus par le présent article. Le permis de conduire d'une personne victime d'une crise d'épilepsie dans les conditions du présent alinéa peut être renouvelé dans les mêmes conditions.

A condition qu'une première crise d'épilepsie non provoquée remonte à plus de six mois le permis de conduire peut être délivré ou renouvelé par le ministre après avis de la commission médicale qui se prononce au vu du certificat d'un neurologue attestant l'absence de toute contre-indication médicale. La délivrance ou le renouvellement du permis de conduire peut intervenir plus tôt sur base d'un avis conforme de la commission médicale.

En cas d'épilepsie déclarée la durée précitée est portée à un an.

Toute autre perte de conscience doit être évaluée dans les conditions qui précèdent en fonction du risque de récurrence lors de la conduite.

L'intéressé qui n'a des crises que pendant son sommeil peut, dans les conditions qui précèdent, être déclaré apte à la conduite si ce schéma de crises est observé durant une période ne pouvant être inférieure à un an. Si l'intéressé est victime d'attaques ou de crises lorsqu'il est éveillé, une période d'un an sans nouvelle crise est requise avant que le permis puisse être délivré ou renouvelé.

L'intéressé qui subit exclusivement des crises n'affectant pas sa conscience et ne causant pas d'incapacité fonctionnelle peut dans les mêmes conditions être déclaré apte à la conduite si ce schéma de crises est observé durant une période ne pouvant être inférieure à un an. Si l'intéressé est victime d'attaques ou de crises d'un autre genre, une période d'un an sans nouvelle crise est requise avant que le permis puisse être délivré ou renouvelé.

En cas de crises dues à une modification ou à l'arrêt d'un traitement antiépileptique ordonné par un médecin le ministre des Transports peut pour une durée d'au moins six mois suspendre la validité du permis de conduire de l'intéressé ou refuser son admission aux épreuves prévues en vue de l'obtention du permis de conduire après avis de la commission médicale. Si le traitement antiépileptique est repris après une crise due à la modification ou un arrêt du traitement ordonné par un médecin, la suspension de la validité du permis de conduire de l'intéressé ou le refus de délivrer un permis de conduire ou le refus d'admettre l'intéressé aux épreuves en vue de l'obtention du permis de conduire peut être décidé par le ministre des Transports selon la même procédure.

Les dispositions des alinéas un et deux du présent point 5. sont applicables aux titulaires d'un permis de conduire et candidats au permis de conduire qui ont subi une opération chirurgicale visant à soigner leur épilepsie. ».

Quant à la lettre b) il échet également d'en adapter la rédaction en vue d'assurer l'application des critères communautaires selon les errements procéduraux prévus par le Code de la Route. Plutôt que de procéder de façon ponctuelle aux critiques que soulève le texte proposé par les auteurs, le Conseil d'Etat propose un nouveau texte libellé comme suit:

« b) les catégories C, C+E, D et D+E ainsi que les sous-catégories C1, C1+E, D1 et D1+E du permis de conduire.

Les candidats au permis de conduire et les titulaires de permis de conduire ne doivent avoir eu de crise épileptique pendant une période d'au moins dix ans, sans avoir suivi aucun traitement antiépileptique pendant cette période. Cette période peut être réduite lorsqu'un examen neurologique permet d'établir que les indicateurs pronostiques permettent de restituer le permis de conduire ou de rapporter le refus de délivrance ou de renouvellement avant cette échéance, notamment dans les cas d'épilepsie dite juvénile.

Les personnes ayant déjà fait l'objet d'une crise épileptique doivent établir au moyen d'un certificat médical avoir suivi un traitement médical approprié et produire un certificat neurologique attestant qu'elles ne sont pas atteintes d'une pathologie cérébrale

notable et qu'aucun signe d'activité épileptiforme n'a été détecté dans le tracé de l'électroencéphalogramme, en abrégé EEG, auquel elles ont été soumises dans le cadre d'un examen neurologique. Ledit certificat médical doit en outre établir qu'un examen neurologique et un EEG ont été établis suite à chaque crise aigüe.

Le ministre des Transports peut délivrer un permis de conduire à une personne qui a été victime d'une crise d'épilepsie provoquée par un facteur causal identifiable qui est peu susceptible de se reproduire au volant. Il prend sa décision après avis de la commission médicale qui se prononce sur base du certificat d'un neurologue. Le permis de conduire d'une personne, victime d'une crise d'épilepsie dans les conditions du présent alinéa, peut être renouvelé dans les mêmes conditions.

Le permis de conduire est retiré aux personnes souffrant d'une lésion intracérébrale structurelle qui présente un risque accru de crise. La délivrance et le renouvellement du permis de conduire sont refusés dans les mêmes conditions. La décision de retrait ou de refus de délivrance ou de renouvellement du permis de conduire peut être rapportée s'il est établi que le risque d'épilepsie n'excède pas deux pour cent par an. Le certificat médical à produire en pareille circonstance doit en outre établir que la personne concernée remplit par ailleurs les critères d'aptitude à la conduite prévus par le présent article.

Le retrait du permis de conduire ainsi que le refus de délivrance ou de renouvellement d'un permis de conduire ne s'impose pas si l'intéressé qui a subi une première crise d'épilepsie non provoquée ou une crise unique n'a plus été victime d'aucune autre crise pendant une période de cinq ans, lors de laquelle il n'a fait l'objet d'aucun traitement antiépileptique, et que cet état est vérifié dans le cadre d'un examen neurologique. Cette période peut être réduite, si un examen neurologique a permis d'établir si les indicateurs pronostiques sont bons.

Toute autre perte de conscience est évaluée selon les modalités qui précèdent et la décision du ministre des Transports est fonction du risque de récurrence lors de la conduite qui ne doit pas excéder deux pour cent par an.

Des troubles, tels une malformation artériovéneuse ou une hémorragie intracérébrale, qui comportent un risque accru de crises épileptiques obligent les intéressés, titulaires d'un permis de conduire ou candidats à l'obtention d'un permis de conduire, à se soumettre à un examen neurologique, même si une crise ne s'est pas encore manifestée. Le permis de conduire n'est délivré ou renouvelé que si le risque de crise n'excède pas deux pour cent par an. »

Conformément à sa proposition ci-avant de structurer l'article sous examen le Conseil d'Etat propose de formuler la phase introductive du point 4° (paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat):

« (4) Le point 5. de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 précité qui prend le numéro 6 est remplacé par le texte suivant: ».

A l'alinéa 2, deuxième phrase de l'article 77 il y a lieu de recourir à la forme de l'indicatif présent.

Le Conseil d'Etat recommande encore d'introduire à l'endroit du point 6. comme affection neurologique supplémentaire le syndrome d'apnées du sommeil qui peut engendrer des troubles de la vigilance et qui vu sa fréquence doit systématiquement être recherché lors de l'examen médical.

L'alinéa 1^{er} prendra le libellé suivant:

« Si l'intéressé souffre d'un syndrome d'apnées du sommeil ou d'une affection neurologique centrale ou périphérique, congénitale ou acquise, le permis n'est délivré ou renouvelé par le ministre des Transports qu'après avis de la commission médicale émis en fonction du déficit réel intellectuel ou physique. »

Quant au point 5. (paragraphe 5 selon le Conseil d'Etat) de l'article sous examen, il y a lieu d'y réserver le libellé suivant:

« (5) Les points 6. à 10. de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 précité sont renumérotés 7 à 11. ».

Article 2 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs ont omis de prévoir la formule exécutoire usuelle qui, d'après les usages légistiques ayant cours prend la forme de l'article final de tout règlement grand-ducal.

Dans le cas d'espèce, il échet de subdiviser le texte du projet de règlement grand-ducal en deux articles, dont le premier comporte les modifications à apporter à l'article 77 modifié du Code de la Route et dont le second est réservé à la formule exécutoire.

Le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit cet article 2:

« **Art. 2.** Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures est chargé de l'exécution du présent règlement grand-ducal qui sera publié au Mémorial. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 novembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder