

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Avis du Conseil d'Etat

(26 juin 2012)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 17 avril 2012, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Quoique conformément à la lettre de saisine du Conseil d'Etat le projet de loi ait pour objet de transposer une directive, un tableau de correspondance entre les dispositions de la directive à transposer et les mesures nationales de transposition en projet n'était pas joint, nonobstant l'exigence afférente qui est faite aux départements ministériels en vertu de la circulaire 501 de la ministre aux Relations avec le Parlement du 9 août 2011 (cf. point 2. Procédure de saisine du Conseil d'Etat et transposition de directives européennes).

Par dépêche du 5 juin 2012, le Conseil d'Etat s'est vu communiquer l'avis de la Chambre de commerce. Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés lui sont parvenus par courrier du 20 juin 2012.

Considérations générales

L'objet du projet de loi sous examen consiste à assurer la transposition de l'annexe IV de la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire (refonte). Cette annexe a pour objet de déterminer les normes minimales applicables aux personnes qui font passer les épreuves pratiques de conduite, conformément aux dispositions de l'article 10 de la directive.

Le Conseil d'Etat s'est vu soumettre parallèlement à la communication du projet de loi sous examen un projet de règlement grand-ducal relatif à la formation initiale obligatoire, à la formation continue obligatoire et au contrôle de l'assurance de la qualité des examinateurs chargés de la réception des examens en vue de l'obtention du permis de conduire. Ledit projet de règlement grand-ducal est censé porter exécution des dispositions légales en projet et compléter de la façon la transposition de l'article 10 de la directive 2006/126/CE et de son annexe IV.

Dans son avis du 15 novembre 2011 relatif au projet qui est devenu le règlement grand-ducal du 8 décembre 2011 modifiant

1. l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques
2. le règlement grand-ducal modifié du 8 mai 1999 relatif aux matières de la formation complémentaire de l'instruction préparatoire au permis de conduire ainsi qu'aux critères d'agrément pour dispenser cette formation
3. le règlement grand-ducal modifié du 8 mai 2000 déterminant le contenu de l'instruction préparatoire aux examens du permis de conduire ainsi que l'exercice de la profession d'instructeur de candidats conducteurs
4. le règlement grand-ducal du 12 octobre 2001 déterminant les conditions en vue de l'agrément des examinateurs chargés de la réception des permis de conduire
5. le règlement grand-ducal modifié du 17 mai 2004 sur les matières des examens en vue de l'obtention d'un permis de conduire
6. le règlement grand-ducal modifié du 2 octobre 2009 relatif aux matières enseignées dans le cadre de la qualification initiale et de la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi qu'aux critères d'agrément pour dispenser cet enseignement
7. le règlement grand-ducal modifié 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

et qui a comporté d'autres éléments de transposition de ladite directive, le Conseil d'Etat s'était déjà vu obligé de critiquer l'absence de tableau de correspondance ainsi que le défaut de transposition complète de la directive. Il avait en outre mis en exergue le retard considérable mis par le Gouvernement pour transposer un acte législatif européen paru dès le 30 décembre 2006 au Journal officiel de l'Union européenne et imposant aux Etats membres un délai de transposition venu à son terme le 19 janvier 2011.

En l'absence de tableau de correspondance, le Conseil d'Etat n'entend pas apprécier si, grâce au règlement grand-ducal précité du 8 décembre 2011 ainsi qu'au projet de loi sous examen et au projet de règlement grand-ducal soumis par ailleurs à son avis, la directive 2006/126/CE se trouve enfin complètement transposée.

Quant à la forme de la transposition de l'annexe IV de la directive, les auteurs ont opté pour la voie législative, tout en renvoyant à un règlement grand-ducal pour ce qui est des mesures d'exécution.

Dans la mesure où, dans le cadre fixé par le droit international et la Constitution, la loi apparaît comme « libre et suprême dans ses dispositions », contrairement aux règlements qui relèvent d'un pouvoir subordonné¹, aucune exigence juridique n'interdit à la Chambre des députés d'adapter les normes de droit nécessaires ou utiles à l'encadrement et à l'évolution de l'ordre social ou encore à la mise en œuvre des obligations juridiques découlant des engagements internationaux du pays. Le Conseil d'Etat se demande toutefois si l'option des auteurs en faveur de la transposition projetée de l'annexe IV de la directive 2006/126/CE par le

¹ Pierre Pescatore, Essai sur la notion de la loi, in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat, 1856-1956* (pp. 395 et 403).

biais d'une loi ne proviendrait pas d'un malentendu quant à la portée de l'article 11(6) de la Constitution.

En effet, les conditions d'accès ou d'exercice relatives à une activité professionnelle comme restreignant la liberté d'exercice de cette activité ne sont à considérer comme matière que la Constitution réserve à la loi formelle que dans la mesure où cette activité est exercée à titre indépendant dans le domaine industriel ou commercial, dans l'agriculture ou encore comme exercice d'une profession libérale.

Dans le cas d'espèce, la réception des épreuves théoriques et pratiques en matière d'examens en vue de l'obtention du permis de conduire est par contre confiée à la Société nationale de circulation automobile (en abrégé SNCA) qui, dans le cadre de cette mission légale, est tenue de pourvoir à la disponibilité d'un personnel justifiant de la qualification imposée par la directive européenne à transposer. A l'heure actuelle, le paragraphe 4 de l'article 4bis de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques prévoit déjà que des tâches administratives relevant de la gestion des permis de conduire peuvent être confiées audit organisme et fait explicitement référence aux employés de la SNCA « qui sont chargés de la réception des examens en vue de l'obtention d'un permis de conduire », tout en renvoyant à un règlement grand-ducal pour ce qui est de la mise en œuvre de cette gestion. Le Conseil d'Etat estime, que dans ces conditions, il existe une base légale suffisante pour reléguer à un règlement grand-ducal l'entière transposition de l'annexe IV de la directive précitée. Il note que la voie préconisée avait d'ailleurs été adoptée en relation avec le règlement grand-ducal modifié du 12 octobre 2001 déterminant les conditions en vue de l'agrément des examinateurs chargés de la réception des permis de conduire.

Au regard du texte dudit paragraphe 4 qui demande, le cas échéant, à être actualisé sur certains points et qui aurait avantage à faire une référence plus explicite aux nouvelles exigences européennes, il convient tout au plus aux yeux du Conseil d'Etat d'en revoir la rédaction dans le sens indiqué. En effet, la dénomination de la Société nationale de contrôle technique a récemment changé. Le Code du travail a supprimé la notion d'employé. Le texte en place ne tient pas compte de la mise à disposition de l'organisme en charge de la réception des examens du permis de conduire de personnel détaché de l'Etat et ayant le statut d'employés de l'Etat.

Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat propose de remplacer le paragraphe 4 de l'article 4bis de la loi précitée du 14 février 1955 par le texte suivant:

« Paragraphe 4

Le ministre ayant les Transports dans ses attributions peut confier à la Société Nationale de Circulation Automobile, en abrégé SNCA, des tâches administratives relevant de la gestion de l'immatriculation des véhicules routiers et de la gestion des permis de conduire. La mise en œuvre de cette gestion est déterminée par un règlement grand-ducal. Ce règlement arrête en outre les normes applicables aux agents chargés de la réception des examens en vue de l'obtention du permis de conduire; la SNCA est tenue de disposer d'un système de contrôle d'assurance de la qualité susceptible

d'assurer et de maintenir la qualité du travail des agents concernés, et dont les modalités sont arrêtées par règlement grand-ducal.

Sans préjudice des dispositions de la législation relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le ministre est autorisé, dans le cadre de la gestion des permis de conduire, à collecter, utiliser et traiter des données relatives à la santé et des données judiciaires. Cette même autorisation vaut pour la SNCA, agissant comme sous-traitant du ministre dans l'accomplissement de ses missions légales prévues au premier alinéa du présent paragraphe.

Les agents de la SNCA et ceux mis à sa disposition, qui sont chargés de la réception des examens en vue de l'obtention d'un permis de conduire, sont agréés par le ministre. Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le ministre le serment qui suit: « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. » »

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat se dispense de l'examen des articles du projet de loi dont il propose de reprendre le contenu pour autant que de besoin parmi les dispositions faisant l'objet du projet de règlement grand-ducal dont il se trouve par ailleurs saisi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 juin 2012.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché 1^{er} en rang,

s. Yves Marchi

Le Président ff.,

s. Georges Pierret