

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.

Avis du Conseil d'Etat

(26 juin 2012)

Par dépêche du 18 avril 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte proprement dit du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

Le 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.

Nonobstant la finalité de transposition (partielle) d'une directive européenne, le dossier soumis au Conseil d'Etat ne comporte pas le tableau de correspondance entre les dispositions de la directive à transposer et les mesures nationales de transposition envisagées, pourtant explicitement exigé en vertu de la circulaire 501 de la ministre aux Relations avec le Parlement du 9 août 2011.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen prévoit d'après ses auteurs les mesures d'exécution d'un projet de loi (doc. parl. n° 6431) soumis parallèlement au Conseil d'Etat et avisé en date de ce jour dont l'objet est 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). Il ne fait pas la distinction entre les personnes chargées de la réception des épreuves pratiques et celles en charge des épreuves théoriques, tandis que l'annexe IV de la directive se limite selon son intitulé « aux personnes qui font passer les épreuves pratiques de conduite ». Il faut dès lors se demander s'il est dans l'intention des auteurs d'appliquer sans distinction ces exigences européennes aux unes et aux autres.

Dans la mesure où le Conseil d'Etat ne dispose pas du tableau de correspondance sus-mentionné, il lui est difficile d'apprécier si la directive a été entièrement transposée sur les points prévus ou si, le cas échéant, il existe encore des dispositions de la directive en attente d'une transposition dans le droit interne.

En ce qui concerne l'approche générale des auteurs du règlement grand-ducal en projet, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales de son avis de ce jour au sujet du projet de loi dont question ci-avant.

Quant à l'agencement du règlement grand-ducal projeté, le Conseil d'Etat propose d'aligner celui-ci sur la structure de l'annexe IV de la directive 2006/126/CE. La structure du texte réglementaire traiterait dans ces conditions et dans l'ordre indiqué les points suivants:

- les conditions de délivrance et de retrait de l'agrément d'examineur;
- les compétences dont doit faire preuve en général un examineur;
- les conditions générales qu'il doit observer;
- sa qualification initiale;
- les modalités du système d'assurance-qualité à mettre en place par la Société Nationale de Circulation Automobile;
- la formation continue;
- les dispositions transitoires pour les examinateurs en exercice.

La numérotation des articles devra être adaptée en conséquence.

Par ailleurs, il échet dans le cadre de cette approche de reprendre les dispositions pertinentes du projet de loi en vue de les intégrer aux endroits appropriés du règlement grand-ducal en projet.

Examen des articles

Intitulé

Dans la mesure où le Conseil d'Etat sera suivi quant à sa recommandation de choisir la voie réglementaire pour transposer l'annexe visée de la directive 2006/126/CE, l'intitulé retenu par les auteurs ne reflète que partiellement le contenu du règlement grand-ducal à adopter.

Aussi propose-t-il d'en modifier le libellé comme suit:

« Projet de règlement grand-ducal déterminant les normes applicables aux examinateurs chargés de la réception (des épreuves pratiques) de l'examen en vue de l'obtention d'un permis de conduire ».

Préambule

Si au moment de l'adoption du règlement grand-ducal en projet tous les avis des chambres professionnelles consultées n'étaient pas encore parvenus au Gouvernement, il y aurait lieu d'en tenir compte au visa concerné.

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

Dans la mesure où les auteurs du projet de règlement grand-ducal entendent reconnaître la qualification dont doit justifier un examineur sous forme d'agrément, il y a lieu de reprendre cette disposition à l'article 1^{er} qui en plus comporterait le contenu du paragraphe 4 de l'article 4^{quater} dont

question à l'article II du projet de loi évoqué dans le cadre des considérations générales.

L'article nouveau proposé aurait avantage à être complété en outre par un paragraphe 2 reprenant les dispositions du paragraphe 7 de l'article 4^{quater} qui figure à l'article II du projet de loi sus-mentionné.

Le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas indiqué de procéder en vue du retrait de l'agrément d'un examinateur par analogie à la procédure prévue à l'article 90 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques avec surtout la possibilité accordée lors de l'audition des concernés par la commission consultative de pouvoir présenter leurs observations et moyens. Le renvoi aux règles de la procédure administrative non contentieuse a par rapport à la solution préconisée ci-avant l'inconvénient de comporter une protection moins importante pour les personnes risquant le retrait de leur agrément, alors que cette procédure ne comporte pas l'audition suggérée.

Article 2 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de reprendre sous cet article le contenu de l'annexe jointe au texte du règlement en projet.

Il doute de la transposition correcte de la directive sur ce point. En effet, le point 1 de l'annexe IV vise les compétences qui sont exigées d'un examinateur qui exerce l'activité de réception des examens de conduire, tandis que les auteurs considèrent ces compétences comme des exigences minimales que doivent remplir les candidats à la qualification initiale.

Dans l'intérêt d'une transposition correcte, le Conseil d'Etat demande que le contenu de l'annexe du règlement grand-ducal en projet et les exigences qui s'en dégagent pour l'examineur ne soient pas uniquement considérées comme des matières enseignées dans le cadre de la formation initiale, mais apparaissent dans le texte réglementaire comme des conditions auxquelles doit répondre l'examineur tout au long de son activité. Il lui semble pour le surplus évident que l'enseignement de ces compétences fasse l'objet de la formation et du contrôle des connaissances prévus en relation avec la qualification initiale (cf. point 3.2.2 de l'annexe IV de la directive).

Article 3 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

En respectant la structure de l'annexe IV de la directive, il y aura lieu d'insérer sous cet article les dispositions que les auteurs du projet de loi ont prévues comme contenu du paragraphe 2 de l'article 4^{quater} évoqué à l'article II du projet de loi.

Article 1^{er} (4 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions pertinentes du paragraphe 3 de l'article 4^{quater} prévu sous l'article II du projet de loi avec celle de l'article 1^{er} sous examen en vue d'en faire l'article qui porterait le numéro 4 selon le Conseil d'Etat.

Tout en comprenant l'intérêt pratique des candidats à la formation d'avoir un contrat de travail avec la Société Nationale de Circulation Automobile avant de s'engager dans cette formation, rien ne devrait pourtant empêcher d'autres candidats à s'inscrire, même si en cas de réussite ils n'ont pas de garantie d'être engagés. Aussi la disposition afférente est-elle à omettre. Le Conseil d'Etat signale encore qu'en l'absence de base légale un règlement grand-ducal ne peut pas prévoir des indemnités pour les membres d'une commission administrative, pareille disposition réglementaire se heurtant en effet aux exigences des articles 99 et 103 de la Constitution.

Le renvoi à l'annexe du règlement en projet est à remplacer par un renvoi à l'article 2 si la structure proposée par le Conseil d'Etat est retenue.

Dans la mesure où le paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal ne comporte pas de critères objectifs préétablis pour dispenser un candidat partiellement ou intégralement de la formation requise en matière de qualification initiale, le texte ouvre la porte à l'arbitraire et risque d'être considéré comme contraire au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi tout en manquant aux exigences de sécurité juridique.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne voit pas de disposition dans la directive qui autoriserait pareille dispense. Le texte proposé risque dès lors en plus de mener à une transposition incorrecte de la directive.

Article 2 (5 selon le Conseil d'Etat)

Le texte proposé omet de déterminer les conditions dans lesquelles les connaissances linguistiques sont contrôlées.

Y aura-t-il une épreuve spéciale? Comment dans ce cas le résultat comptera-t-il pour le bilan de l'examen? Ou suffira-t-il d'établir au moyen d'un certificat délivré par un établissement scolaire habilité à cet effet que ces conditions sont données?

Article 3 (6 selon le Conseil d'Etat)

Le contenu de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation, sauf que le Conseil d'Etat ne comprend pas le rôle qui reviendrait aux experts que la commission d'examen peut s'adjoindre. Quelle pourra être leur fonction, alors qu'il est difficile de s'imaginer qu'ils pourraient avoir une mission consultative vis-à-vis des membres de la commission qui dressent le bilan de l'examen sous leur responsabilité exclusive, tout en devant par ailleurs garder le secret des délibérations vis-à-vis de tiers?

De l'avis du Conseil d'Etat, les membres de la commission d'examen devront être sélectionnés en sorte à disposer de la qualification requise pour pouvoir vérifier les connaissances des candidats examinés et se prononcer sur leur savoir en vue de déterminer s'ils ont réussi l'examen ou non. Dans cet ordre d'idées, les experts ne pourront apporter aucune plus-value à la commission d'examen et il y a lieu de faire abstraction de cet élément du texte.

Article 4 (7 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat demande encore une fois de regrouper les dispositions pertinentes du projet de loi et celles de l'article sous examen dans un seul et même article du règlement grand-ducal en projet.

Il y a lieu de faire abstraction de la désignation d'une personne ou autorité hiérarchique précise au sein de la Société Nationale de Circulation Automobile, alors que cette société doit rester responsable en sa qualité d'entité autonome à personnalité juridique propre vis-à-vis de l'autorité publique compétente conformément au point 4.1.5 de l'annexe IV de la directive. Dans ces conditions, il appartient aux dirigeants de la société de régler par voie de décision interne qui assumera la responsabilité des missions confiées à la société. Il échet tout au plus de reprendre dans le règlement grand-ducal en projet une disposition prévoyant l'habilitation (probablement par le ministre en charge des Transports) de la ou des personnes chargées au sein de la Société Nationale de Circulation Automobile de procéder aux contrôles prescrits en vertu du point 4.1.3 de l'annexe précitée de la directive.

Quant au financement du système de l'assurance de la qualité à mettre en place par la Société Nationale de Circulation Automobile, le Conseil d'Etat propose de renoncer à un règlement de la question par voie réglementaire au profit d'une solution conventionnelle à négocier entre l'Etat et la Société Nationale de Circulation Automobile.

Article 5 (8 selon le Conseil d'Etat)

Cet article a vocation à transposer les dispositions de l'annexe IV de la directive concernant la formation continue à laquelle les examinateurs sont tenus de se soumettre à des intervalles réguliers (cf. point 4.2.1).

Il échet une nouvelle fois de regrouper sous cet article les dispositions de l'article 5 du projet de règlement grand-ducal et celles reprises au paragraphe 6 de l'article 4^{quater} figurant sous l'article II du projet de loi sus-mentionné.

Il convient en outre de prévoir une disposition destinée à responsabiliser la Société Nationale de Circulation Automobile qui sera tenue de désigner en son sein les compétences individuelles pour organiser cette formation au profit de son personnel concerné, tout en assumant vis-à-vis de l'Etat en tant que société l'entièreté de la responsabilité dans le cas d'une éventuelle exécution non conforme des exigences réglementaires.

Article 9 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de reprendre les dispositions transitoires évoquées au point 5 de l'annexe IV de la directive sous l'article sous examen.

Il estime pourtant que la disposition reprise à la deuxième phrase du paragraphe 8 de l'article 4^{quater} figurant à l'article II du projet de loi susmentionné n'est pas en phase avec les exigences des points 4.2.1 et 4.2.2

de l'annexe précitée. En effet, ces points prévoient que la formation continue à laquelle les examinateurs en service sont soumis est requise à des intervalles plus rapprochés que la durée de validité de cinq ans des agréments dont bénéficient à l'heure actuelle ces examinateurs en vertu de l'article 3 du 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. Qu'en est-il par ailleurs des examinateurs visés à l'article 1^{er}, alinéa 3 du même règlement?

En vue d'assurer une transposition correcte des passages afférents de la directive 2006/126/CE, le Conseil d'Etat estime qu'il y aura lieu de limiter la dérogation valant pour les examinateurs actuellement en exercice à la seule dispense de la qualification initiale.

Article 6 (10 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 7 (11 et 12 selon le Conseil d'Etat)

Conformément aux règles légistiques, il y a lieu de réserver un article à part (article 11 selon le Conseil d'Etat) pour régler la question de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet.

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