

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 8 août 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.

Avis du Conseil d'Etat

(3 juillet 2012)

Par dépêche du 2 février 2012, le Premier ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous objet qui a été 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.

Par dépêches datées respectivement au 19 mars, 17 avril, 18 avril et 20 juin 2012, le Conseil d'Etat a eu communication des avis de la Chambre de commerce, de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers.

Au moment de l'adoption du présent avis, la prise de position de la Chambre des fonctionnaires et employés publics consultée aux termes de la lettre de saisine n'était pas encore parvenue au Conseil d'Etat.

Considérations générales

La loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques dispose à son article 1^{er} qu'« Un règlement d'administration publique établira les règles concernant ... les permis de conduire et les conditions à remplir par leurs conducteurs et les instructeurs ». A son article 2, elle retient que le ministre des Transports délivre les permis de conduire civils (paragraphe 1^{er}) et que les instructeurs civils sont agréés par le ministre (paragraphe 2). Enfin, l'article 4 renvoie à un règlement ministériel pour la détermination des « conditions d'admission des instructeurs agréés, les matières de l'examen auquel les candidats-instructeurs devront se soumettre ainsi que le matériel et les locaux dont les instructeurs doivent disposer ».

Les règles légales rappelées s'avèrent à plusieurs égards non-conformes aux dispositions pertinentes de la Constitution.

Le fait pour la loi de se limiter à un simple renvoi à un règlement grand-ducal, voire à un règlement ministériel pour apporter au libre exercice de la profession artisanale d'instructeur d'auto-école des restrictions, ou pour fixer les conditions d'accès et d'exercice s'avère contraire à l'article 11(6) de la Constitution qui érige en matière réservée à la loi les restrictions apportées à la liberté du commerce, de l'industrie, de l'activité agricole et

libérale. Si l'article 32(3) de la Constitution permet au pouvoir réglementaire d'attribuer d'intervenir, les mesures à prendre en exécution de la loi ne seront toutefois possibles qu'à condition que la loi en arrête les fins, les conditions et les modalités.

Au regard des exigences constitutionnelles rappelées, le Conseil d'Etat note que les dispositions précitées des articles 1^{er} et 2 de la loi du 14 février 1955 apparaissent, pour autant qu'elles concernent les conditions d'accès et d'exercice relatives à la profession d'instructeur, comme non conformes à la Constitution. Quant au projet de règlement grand-ducal sous examen, le Comité du contentieux du Conseil d'Etat avait déjà dans un arrêt du 12 juillet 1957 (cf. Pas. 17, p. 158) retenu qu'« Un règlement d'administration publique qui, pour l'exercice d'une certaine profession, introduit un régime d'autorisation gouvernementale dépendant d'éléments de décision autres que ceux prévus par la loi de base dépasse le cadre de la loi habilitante et apporte à la liberté de commerce une restriction qui aurait dû faire l'objet d'une loi ».

Quant à la disposition évoquée de l'article 4 de la loi de 1955 qui donne compétence au ministre des Transports de réglementer les conditions d'agrément des instructeurs, la Cour constitutionnelle a rappelé dans son arrêt 01/98 du 6 mars 1998 que la Constitution « s'oppose à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc ». En plus, la compétence que le ministre se voit attribuer en vertu de cet article 4 concerne une matière réservée à la loi formelle. Si le pouvoir réglementaire peut être autorisé à intervenir en pareille matière, la délégation que le pouvoir législatif peut concéder à cet effet en vertu de l'article 32(3) ne peut se faire qu'au seul bénéfice du Grand-Duc. Et l'article 76, alinéa 2 ne permet au Chef de l'Etat, titulaire formel du pouvoir exécutif, que de déléguer des mesures d'exécution à un ou plusieurs membres du Gouvernement, lorsqu'il agit dans l'exercice du pouvoir réglementaire d'exécution lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution. Il faut en conclure que la disposition évoquée de l'article 4 de la loi de 1955 n'est pas non plus conforme à la Constitution.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat se dispense de l'examen des dispositions du projet de règlement grand-ducal soumis à son avis qui, tout comme les autres dispositions non sujettes à modification du règlement grand-ducal modifié du 8 août 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, risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juillet 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente ff.,

s. Viviane Ecker