

Projet de loi

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(10 mars 2015)

Par dépêche du 8 janvier 2015, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'une série de 11 amendements au projet de loi sous examen qui avait fait l'objet d'un avis du Conseil d'État du 12 mars 2013 (doc. parl. n° 6493⁴).

Les amendements qui ont été adoptés par la Commission du développement durable le 7 janvier 2015 étaient accompagnés de remarques préliminaires et d'un commentaire séparé pour chaque amendement. Était en outre joint au dossier un texte coordonné reprenant les propositions du Conseil d'État du 12 mars 2013 que la commission parlementaire a fait siennes ainsi que les amendements sous avis.

Par une autre dépêche du 13 février 2015, le président de la Chambre des députés a soumis au Conseil d'État un amendement supplémentaire prévoyant l'insertion d'un nouvel article 4 dans la loi en projet et ayant pour objet de compléter l'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Considérations générales

Avant de procéder à l'examen des amendements parlementaires, le Conseil d'État entend prendre position comme suit au sujet des remarques préliminaires insérées en introduction à la présentation des amendements sous examen.

Ces remarques préliminaires ont trait à une opposition formelle du Conseil d'État formulée le 12 mars 2013 en ce qui concerne le non-respect des exigences de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, couramment appelée « directive Services ». En effet, cette directive n'exclut pas explicitement de son champ d'application l'activité des auto-écoles. Aussi le Conseil d'État avait-il demandé dans son avis précité de motiver l'application des règles dérogatoires aux exigences de la directive Services suivant une approche inspirée de la démarche retenue par les auteurs du projet de loi qui est devenu la loi du 13 septembre 2011 modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Dans un premier temps (cf. avis du 26 octobre 2010, doc. parl. n° 6171²), le Conseil d'État s'était opposé formellement à la dérogation prévue au principe de

l'autorisation tacite inscrit dans la directive 2006/123/CE, alors que les raisons impérieuses d'intérêt général invoquées pour ce faire n'étaient pas suffisamment explicitées au regard des exigences de la directive. Il avait en outre rappelé que ces raisons impérieuses d'intérêt général définies à l'article 4, point 8 de la directive ne constituent qu'une des trois conditions prescrites par l'article 9 de celle-ci pour admettre un régime d'autorisation préalable, les deux autres conditions étant, d'une part, le caractère non discriminatoire de l'application du régime d'autorisation aux prestataires visés et, d'autre part, l'impossibilité de réaliser l'objectif poursuivi par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle. Dans son avis complémentaire du 8 avril 2011 (doc. parl. n° 6171⁴), le Conseil d'État avait encore rappelé qu'il « entend veiller à la conformité des lois et règlements aux normes communautaires dès la phase d'élaboration des instruments normatifs luxembourgeois concernées » pour « exiger, en relation avec chaque projet de loi ou de règlement qui comporte un régime d'autorisation, que les auteurs établissent ... les raisons excluant l'applicabilité de la directive ... [en faisant état] de la justification de celui-ci par rapport aux exigences de l'article 9, paragraphe 1^{er} de la directive ». Sur base d'une note qui lui avait été communiquée suite à son avis du 26 octobre 2010 et qui explicitait en détail les raisons du maintien du régime d'autorisation en matière d'établissements classés par rapport aux exigences précitées de la directive 2006/123/CE, il avait été d'accord pour lever son opposition formelle.

Dans le cas des amendements sous examen, le Conseil d'État note que les dispositions en question ne soulèvent pas de problème en matière d'application non discriminatoire du régime d'autorisation prévu. Par ailleurs, l'impossibilité de réaliser l'objectif poursuivi par une mesure moins contraignante qu'une autorisation préalable à la fourniture du service est également motivée à l'endroit des remarques préliminaires. Il reste que les explications fournies dans le cadre de ces remarques préliminaires se limitent à justifier le régime d'agrément des instructeurs d'auto-école et la limitation de la validité dans le temps de cet agrément « par une raison impérieuse d'intérêt général, à savoir le renforcement de la sécurité routière » sans établir en quoi le régime d'agrément des instructeurs d'auto-école contribue au renforcement de la sécurité routière. En effet, les candidats à un tel agrément doivent pouvoir se prévaloir d'une formation artisanale afférente et de la détention obligatoire d'un permis de conduire de la catégorie spéciale « instructeur » ou « apprenti-instructeur » sanctionnant cette formation. Ces conditions sont *a priori* de nature à garantir une qualification préparatoire au métier de formateur de conducteurs automobiles et un enseignement de la conduite susceptibles d'assurer une formation préparant les candidats au permis de conduire à adopter une attitude défensive au volant et englobant une sensibilisation aux méthodes de prévention des situations dangereuses qui sont inhérentes à la circulation routière. L'argumentaire reste par ailleurs muet sur les raisons impérieuses par rapport à des objectifs supérieurs d'intérêt général justifiant le renouvellement obligatoire à un rythme quinquennal des agréments délivrés. Un contrôle régulier de l'exercice de la profession par les autorités compétentes ne suffirait-il pas pour déceler d'éventuels cas de respect défaillant des conditions de l'agrément, tout en permettant de procéder, chaque fois que pareille mesure semble justifiée, à la suspension, voire au

retrait de l'agrément en attendant que son titulaire ait redressé les irrégularités constatées ?

En attendant que la justification du maintien du régime d'agrément prévu soit rapportée, par exemple à l'instar de la démarche appliquée dans le cadre de l'élaboration de la loi précitée du 13 septembre 2011 par une note circonstanciée fournissant le détail des raisons impérieuses d'intérêt général qui obligent à recourir aux agréments et aux renouvellements périodiques de ces agréments en matière d'exercice du métier d'instructeur d'auto-école en sus de l'accomplissement d'une formation artisanale et de la détention d'un permis de conduire de la catégorie spéciale « instructeur » ou « apprenti-instructeur », le Conseil d'État se voit obligé de maintenir son opposition formelle en la matière.

Examen des amendements

En ce qui concerne les amendements proprement dits, le Conseil d'État y prend position comme suit :

Amendement 1 portant introduction d'un 1^{er} paragraphe à l'article 2

Aux yeux du Conseil d'État, il semble y avoir erreur dans l'intitulé de l'amendement, alors que celui-ci a pour objet non pas d'introduire un « 1^{er} paragraphe » à l'article 2 de la loi précitée du 14 février 1955, mais d'en modifier le paragraphe 2.

Quant à la portée du libellé modifié de ce paragraphe 2, le Conseil d'État estime que lorsqu'un permis de conduire est délivré par les autorités militaires, les conditions de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 2 sous examen devraient s'appliquer dans l'hypothèse où ce permis militaire est retiré ou suspendu ainsi que dans celle où l'emploi ou la délivrance de celui-ci est respectivement limité ou refusé. Par voie de conséquence, il propose d'ajouter un alinéa 2 à ce paragraphe 2, libellé comme suit :

« Le chef d'état-major de l'Armée peut refuser leur octroi, restreindre leur emploi ou leur validité, les suspendre et les retirer, refuser leur restitution ou leur renouvellement et même refuser l'admission aux épreuves dans les conditions de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}. »

Amendement 2 portant modification du point 1 du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

Par analogie à l'une des modifications apportées au paragraphe 2 de l'article 2 de la loi précitée du 14 février 1955, le Conseil d'État demande que soient supprimés les termes « ou de son délégué » figurant *in fine* du point 1 du paragraphe 3. En effet, le membre du Gouvernement en charge des Transports peut, en vertu de l'arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement, accorder une délégation de signature à des fonctionnaires de son département pour signer en son nom des décisions administratives touchant à la matière des permis de conduire, mais il ne saurait pas se décharger sur des fonctionnaires des compétences décisionnelles que la loi lui a attribuées.

Amendement 3 portant modification du point 2 du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

Les observations du Conseil d'État ont été largement suivies par la commission parlementaire, et il a été tenu compte de ses oppositions formelles.

En ce qui concerne le deuxième tiret du sous-point e) de l'énumération faisant l'objet du point 2 du paragraphe 3, le Conseil d'État se demande s'il suffit, au regard du relevé des matières légales dont question au premier tiret, de se borner à la référence aux « infractions de la législation routière ». N'y aurait-il pas intérêt à ajouter au moins celles à la législation sur la lutte contre la toxicomanie et celles à la législation relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ?

Sur le plan rédactionnel, les sous-points a) et b) doivent être suivis d'un point-virgule.

Dans la mesure où il faut éviter l'insertion de phrases entières dans des énumérations du genre sous examen, le Conseil d'État propose de compléter cette énumération par un sous-point f) en vue de reprendre le texte en question (sans la coquille qu'il comporte). Ce nouveau sous-point f) se lirait comme suit :

« f) ne pas s'être trouvé au cours des cinq dernières années sous l'effet d'une mesure administrative de retrait, de restriction ou de suspension de la validité du permis de conduire ».

Amendement 4 portant modification du point 3 du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

La commission parlementaire a retenu de suivre les observations du Conseil d'État en ce qui concerne le point 3 du paragraphe 3 sous examen.

Le Conseil d'État propose de préciser la notion d'entreprise dont question au sous-point b) et de rester en ligne avec le libellé retenu au point b) du paragraphe 3, en écrivant :

« b) ... auprès d'une entreprise au sens de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, légalement établie et exerçant l'activité d'exploitant d'auto-école ; ».

Par analogie à sa proposition concernant l'amendement 3, il propose encore de faire de la dernière phrase un sous-point d), dont le libellé s'inspirera de la proposition de texte faite par le Conseil d'État en relation avec une disposition similaire à insérer au point 2.

Amendement 5 portant modification du point 4 du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

Le Conseil d'État demande d'aligner la phrase entière figurant à la suite du sous-point d) à ses suggestions faites à l'endroit des points 2 et 3 du paragraphe 3, en la reprenant sous forme d'un nouveau sous-point e), dont le libellé s'inspirera de la proposition du texte qu'il a faite en relation avec une disposition similaire à insérer au point 2.

Amendement 6 portant modification du point 7 du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

L'interrogation du Conseil d'État quant à la justification d'autoriser un instructeur d'auto-école à dispenser l'enseignement théorique pour une catégorie de permis de conduire pour laquelle il ne détient pas lui-même un permis de conduire « instructeur » n'a pas eu de réponse. Le Conseil d'État renvoie ainsi à ses observations formulées dans son avis du 12 mars 2013 (doc. parl. n° 6493⁴).

Amendement 7 portant modification du point 8 du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

Sans observation.

Amendement 8 portant modification du point 9 du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

Le point 9 du paragraphe 3 de l'article 2 auquel se réfère l'amendement sous examen a trait à la possibilité accordée au ministre de retirer ou de suspendre l'agrément.

Le Conseil d'État note que plusieurs incohérences qu'il avait soulevées dans son avis du 12 mars 2013 n'ont pas eu de suite de la part de la commission parlementaire, notamment en ce qui concerne la justification d'une telle mesure en présence du maintien concomitant de la validité du permis de conduire « instructeur » ou « apprenti-instructeur », qui peut déjà, à l'heure actuelle, faire l'objet d'un retrait, d'une restriction ou d'une suspension. Il en est de même pour l'application de conditions différentes en cas de restitution d'un agrément après plus de cinq ans selon que cet agrément a été retiré ou suspendu dans les conditions projetées du point 9 du paragraphe 3 ou que la suspension ou le retrait tenait à une interruption de son activité intervenue à l'initiative de l'instructeur lui-même. En maintenant cette différence, le retrait ou la suspension intervenant dans les conditions sous revue apparaissent non comme une simple mesure administrative, mais comme une véritable sanction administrative. En présence de la possibilité d'appliquer par ailleurs en pareille circonstance des sanctions pénales, la question du principe « *non bis in idem* » peut de surcroît se poser, comme la Cour administrative vient de le rappeler dans son récent arrêt n° 35052C du 15 janvier 2015¹. À noter que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et celle de la Cour européenne des droits de l'homme considèrent que les mêmes garanties légales et procédurales doivent entourer l'application des sanctions tant pénales qu'administratives. Quant aux sanctions administratives, il faut notamment prévoir des voies de recours contentieux effectives. Aussi le Conseil d'État demande-t-il, sous peine d'opposition formelle, que la mesure de retrait ou de suspension de l'agrément conçue dans les termes du texte de l'amendement sous examen soit assortie de la possibilité d'introduire contre

¹ « L'appelant ayant été condamné pénalement et disciplinairement par deux décisions définitives par des juridictions saisies des mêmes faits que le ministre et ayant eu, chacun, le pouvoir de prononcer à l'encontre du médecin concerné une suspension du droit d'exercer sa profession dans un but à la fois de sanction et de prévention, la décision ministérielle du 5 juillet 2013 viole l'article 4 du protocole n° 7, paragraphe 1^{er}, de la CEDH. »

les décisions intervenues un recours en réformation devant le juge administratif.

Si la commission parlementaire était d'accord pour renoncer à la condition de l'agrément des instructeurs d'auto-école, comme discuté par le Conseil d'État en introduction à l'examen des amendements sous avis, les questions soulevées en relation avec l'amendement 8 deviendraient évidemment sans objet.

Amendement 9 portant modification du point 10 du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

Sans observation.

Amendement 10 portant modification du nouveau point 11 (point 12 initial) du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

Par l'introduction de la nouvelle version du point 11 du paragraphe 3 de l'article 2 de la loi précitée du 14 février 1955, la commission parlementaire entend donner suite à la suggestion du Conseil d'État de faire agréer par le ministre ayant les Transports dans ses attributions les instructeurs d'auto-école que ceux-ci soient qualifiés pour la formation courante des candidats-conducteurs ou qu'ils s'occupent de l'enseignement de l'art de conduire au bénéfice des soldats de l'Armée. En proposant cet alignement, le Conseil d'État entendait soumettre aux conditions de formation usuelles préparant au métier artisanal de l'instructeur d'auto-école les instructeurs en charge de l'instruction de la conduite automobile au sein de l'Armée. Or, il doit constater que c'est précisément sur ce point que la proposition de texte censée devenir le nouveau point 11 comporte une incohérence au niveau de l'agencement et de la portée des conditions d'agrément pour compte des instructeurs de l'auto-école de l'Armée.

Selon le Conseil d'État, le sous-point a) de ce nouveau point 11 du paragraphe 3 de l'article 2 doit être interprété comme obligeant les instructeurs militaires à être titulaires d'un permis de conduire de la catégorie « instructeur » et à remplir de surcroît les autres conditions, prévues expressément en relation avec l'équipement de l'auto-école, et les qualités physiques, intellectuelles et morales nécessaires pour enseigner l'art de conduire. L'obligation de détenir un permis « instructeur » fait présumer que les titulaires ont accompli la même formation artisanale que leurs « collègues » exploitant une auto-école « privée » ou travaillant dans une telle auto-école. Le Conseil d'État ne comprend dès lors pas quelle pourrait être la plus-value des exigences du sous-point c) (« c) avoir participé avec succès à une formation équivalente aux cours de formation obligatoires préparant à la profession d'instructeur de candidats-conducteurs de véhicules automoteurs »).

Afin d'assurer que des conditions de formation égales prévalent dans les deux cas de figure, réglés, d'une part, aux points 2, 3 et 4 et, d'autre part, au point 11, le Conseil d'État insiste que les conditions de formation soient les mêmes.

En attendant que le sous-point c) soit supprimé, le respect du principe de l'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10bis de la Constitution, empêche le Conseil d'État d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Par ailleurs, la phrase entière insérée au sous-point f) devra faire l'objet d'un nouveau sous-point g) dont le libellé aura avantage à s'inspirer de la proposition de texte que le Conseil d'État a préconisée à l'endroit de l'amendement 3.

Enfin, quant à l'alinéa 2 de la nouvelle version du point 11, il suffit d'écrire que « tout agrément du chef d'état-major de l'Armée en cours de validité au *jj.mm.aaaa* (date de la promulgation de la loi en projet) est échangé sur demande du titulaire contre un agrément ministériel répondant aux conditions du présent point 11 ».

Amendement 11 portant introduction d'un nouveau point 12 au paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 14 février 1955

L'amendement sous examen fait suite à la proposition du Conseil d'État d'aligner les sanctions en cas d'exercice illégal du métier d'instructeur à celles prévues par la loi précitée du 2 septembre 2011, tant pour ce qui est des peines d'emprisonnement et des amendes que le délinquant peut encourir qu'en ce qui concerne la fermeture de l'auto-école, s'il s'agit d'un maître-instructeur indépendant.

Le texte proposé par la commission parlementaire donne lieu aux observations suivantes.

Quant au fond, la peine correctionnelle prévue en relation avec la mise à disposition de matériel d'instruction non conforme apparaît comme très sévère. Le Conseil d'État demande que l'infraction en question soit assortie d'une peine contraventionnelle, ou bien que le maximum de l'amende soit réduit parallèlement à la suppression pure et simple de la peine d'emprisonnement alternativement ou cumulativement applicable.

Le Conseil d'État préférerait que l'énumération des infractions figurant à l'alinéa 1^{er} du nouveau point 12 recoure non pas à des tirets, mais à des lettres de la séquence alphabétique a), b), c), ...

Au premier tiret, il y a lieu de mettre le mot « titulaire » au pluriel et de terminer la phrase par un texte libellé comme suit : « ... d'un agrément ministériel en cours de validité qui est conforme aux exigences du présent paragraphe ».

Au troisième tiret de l'alinéa 1^{er}, l'agencement grammatical du texte n'est pas correct. Il faut écrire :

« - emploient, en leur qualité de maîtres-instructeurs indépendants, des instructeurs salariés ou des apprentis-instructeurs qui ne sont pas titulaires d'un agrément ministériel en cours de validité. »

Au quatrième tiret, la fin de la disposition se lira comme suit : « ... sans être titulaires d'un agrément ministériel en cours de validité. ».

Quant à l'alinéa 2, la référence à la loi précitée du 2 septembre 2011 devra se faire en visant les « articles 39, paragraphes 4, 5 et 6, à 41 ».

Amendement (du 13 février 2015) portant introduction d'un nouvel article 4

L'amendement sous examen vise à reprendre, dans le dispositif de la loi en projet sous examen, un élément du projet de loi modifiant 1) la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, 2) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État le 30 avril 2013 (doc. parl. n° 6517³).

L'élément à reprendre concerne les modalités légales selon lesquelles des emplacements de stationnement et de parcage pourront désormais être réservés « aux véhicules utilisés dans le cadre d'une activité d'auto-partage ». Les auteurs du projet de loi n° 6517 avaient prévu d'insérer ces modalités au point 1 du paragraphe 3 de l'article 5 de la loi précitée du 14 février 1955 ; aux termes de l'amendement sous examen, ils entendent agencer nouvellement le texte initialement proposé, en le transférant dans le projet de loi sous examen, tout en prévoyant de déplacer l'endroit d'insertion de la nouvelle disposition.

Dans son avis précité du 30 avril 2013, le Conseil d'État avait critiqué la façon de réserver des emplacements pour les besoins des véhicules offerts aux usagers dans le cadre de l'auto-partage, surtout que cette activité sera pour partie organisée par des entreprises privées et que l'application du principe de l'égalité prévalant en matière d'usage du domaine public ne permet à la loi d'en autoriser un usage privatif que sous les conditions fixées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui a déterminé les critères à respecter en vue des dérogations permettant de s'écarter dudit principe. Par ailleurs, il est constant en droit que les exceptions aux règles générales sont d'interprétation stricte, de sorte que le législateur ne doit pas seulement justifier en quoi l'exception à apporter au principe constitutionnel est conforme aux critères identifiés dans la jurisprudence précitée, mais il doit de surcroît veiller à donner à l'exception prévue une portée clairement circonscrite.

Or, le Conseil d'Etat note à la lecture du commentaire joint à l'amendement sous examen que la commission parlementaire omet de déterminer en quoi la différence de traitement est justifiée en faveur du parcage et du stationnement de véhicules, que ceux-ci soient « utilisés dans le cadre d'une activité d'auto-partage » comme prévu dans le projet gouvernemental, ou que « [leur] utilisation [s'inscrive] (autrement) dans une politique de mobilité durable », aux termes de l'amendement sous examen. En utilisant un article indéterminé, le texte laisse par ailleurs sous-entendre que différentes politiques seraient concevables en matière de mobilité durable, sans préciser par ailleurs quels sont les critères de définition de la notion de mobilité durable, voire « d'une politique de mobilité durable ».

Appliquée à la problématique sous examen, le Conseil d'État doit avouer ses difficultés pour cerner le cercle des bénéficiaires du privilège de parcage et de stationnement envisagé du moment que l'utilisation du véhicule s'inscrit dans « une politique de mobilité durable ». Selon les

circonstances spécifiques documentant le besoin de mobilité, la terminologie retenue peut englober un spectre de situations allant du recours à la voiture particulière dans des circonstances où l'offre de transports publics est insuffisante jusqu'à la réservation d'emplacements réservés aux seuls autobus assurant le transport public. *A priori* et à moins de justifier la contribution à la mobilité durable des taxis dont les services ne comptent pas d'après la loi parmi les services de transport public, la terminologie envisagée ne permet pas de retenir le privilège de stationnement et de parage prévu pour compte des taxis, mais elle permet d'appliquer celui-ci au parage sur les parkings publics empruntés par des navetteurs qui utilisent les transports publics ou qui recourent au co-voiturage pour effectuer une partie de leur parcours professionnel quotidien.

Au regard des interrogations que laisse subsister le texte de l'amendement, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de reconsidérer leur proposition en vue d'éviter les écueils esquissés tant sur le plan juridique que sur le plan pratique.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 mars 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker