

Projet de loi

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(1^{er} décembre 2015)

Par dépêche du président de la Chambre des députés du 8 juillet 2015, le Conseil d'État a été saisi d'une série de six amendements relatifs au projet de loi sous objet, adoptés par la Commission du développement durable lors de sa réunion du 2 juillet 2015.

Par dépêche du président de la Chambre des députés du 2 octobre 2015, le Conseil d'État a encore été saisi d'un autre amendement relatif au projet de loi sous objet, adopté par la Commission du développement durable lors de sa réunion du 1^{er} octobre 2015. Selon la dernière dépêche, cet amendement unique vient s'ajouter à la série des six amendements prémentionnés.

À chaque série d'amendements étaient joints un commentaire des amendements respectifs ainsi qu'un texte coordonné. Le Conseil d'État constate que les textes coordonnés tiennent compte de la plupart de ses observations et suggestions de texte formulées dans son avis du 22 juin 2015. Il n'y reviendra plus dans le cadre du présent avis.

Examen des amendements

Amendement 1 portant sur l'article II initial (nouvel article 2)

Sans observation.

Amendement 2 du 8 juillet 2015 portant sur l'article III initial (nouvel article 3)

Amendement unique du 2 octobre 2015 portant sur l'article III initial (nouvel article 3)

L'amendement 2 du 8 juillet 2015 et l'amendement unique du 2 octobre 2015 concernent tous les deux le nouvel article 4*bis* en projet de la loi précitée du 14 février 1955. Ils sont traités conjointement par le Conseil d'État.

L'amendement 2 du 8 juillet 2015 est articulé en quatre sous-amendements numérotés de 2a à 2d, lesquels concernent respectivement les paragraphes 1^{er}, 2, 6 et 8 du nouvel article 4*bis*, alors que l'amendement unique du 2 octobre 2015 concerne les paragraphes 1^{er} et 4 du même article.

Pour les besoins du commentaire des deux amendements, le Conseil d'État se réfère à l'article 4bis tel qu'il résulte du texte coordonné qui était joint à l'amendement unique du 2 octobre 2015. Le commentaire suit les paragraphes de l'article 4bis ayant subi une modification à la suite de l'un des amendements à aviser.

Paragraphe 1^{er}

L'amendement 2a du 8 juillet 2015 insère à l'alinéa 1^{er} une nouvelle phrase selon laquelle « *un règlement grand-ducal détermine le contenu du certificat de contrôle technique* ». Ce faisant, la commission parlementaire reprend une suggestion du Conseil d'État, tout en apportant une précision utile au texte proposé. Cette modification ne donne pas lieu à observation.

L'amendement 2a du 8 juillet 2015 modifie l'alinéa 2 en ce sens que les informations figurant sur les certificats de contrôle technique sont communiquées chaque jour au ministre, et non plus dans un délai de cinq jours ouvrables. Il est précisé en plus que l'obligation de communication existe à partir du 20 mai 2018. Cette modification ne donne pas lieu à observation.

L'amendement 2a du 8 juillet 2015 avait prévu de ramener pour certains types de véhicules la périodicité du contrôle technique de douze à neuf mois. L'amendement unique du 2 octobre 2015 revient sur cette proposition de changement et maintient la périodicité à douze mois, tout en insérant au paragraphe 1^{er} un nouvel alinéa 5 selon lequel, dans certaines circonstances et pour certains types de véhicules le délai de la périodicité de contrôle peut être ramené de douze à six mois. Cette modification ne donne pas lieu à observation.

L'amendement 2a du 8 juillet 2015 apporte au paragraphe 1^{er} encore un changement aux termes duquel sont exempts du contrôle technique périodique les véhicules historiques, mais pour autant seulement qu'ils ont été mis en circulation pour la première fois avant le 1^{er} janvier 1950. Cette modification répond à une suggestion du Conseil d'État et ne donne pas lieu à observation.

Paragraphe 3

L'amendement 2b du 8 juillet 2015 modifie l'alinéa 1^{er}, point 1, pour y apporter des éclaircissements sur les cas dans lesquels un véhicule accidenté doit faire l'objet d'un contrôle technique. Cette modification ne donne pas lieu à observation.

Paragraphe 4

L'amendement unique du 2 octobre 2015 insère un nouvel alinéa 4, afin d'aménager la possibilité de présenter volontairement les véhicules routiers dont la durée de validité du certificat de contrôle technique est ramenée à six mois, par application des nouvelles dispositions introduites au paragraphe 1^{er}, alinéa 5, à un nouveau contrôle technique, afin de se voir délivrer à nouveau un certificat de contrôle valable pour douze mois. Cette modification n'appelle pas d'observation.

Paragraphe 6

L'amendement 2c du 8 juillet 2015 apporte à l'alinéa 6 du paragraphe sous examen une modification qui est le corollaire de l'amendement 2a.

L'amendement apporte à l'alinéa 7 du paragraphe sous examen la précision que le tarif y prévu est fixé par règlement grand-ducal. Cette modification fait suite à une opposition formelle du Conseil d'État, laquelle peut être levée.

Paragraphe 8

L'amendement 2d du 8 juillet 2015 a pour objet de remplacer une référence erronée. Il ne donne pas lieu à observation.

Amendement 3 portant sur l'article IV initial (nouvel article 4)

Sans observation.

Amendement 4 portant sur l'article V initial (nouvel article 5)

L'amendement sous revue s'articule en six sous-amendements numérotés respectivement de 4a à 4f.

Amendement 4a

L'amendement porte sur le nouvel article 4^{ter}, paragraphe 1^{er}, en projet de la loi précitée du 14 février 1955.

Dans son avis précité du 22 juin 2015, le Conseil d'État avait demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de définir dans la loi en projet les concepts « installations », « équipements » et « infrastructures », à moins que ceux-ci fassent déjà l'objet d'une définition dans le droit européen. Les auteurs de l'amendement expliquent que les concepts « installations » et « équipements » trouvent effectivement leur définition dans le droit européen. L'expression « infrastructures », englobant selon eux tant les installations que les équipements, est remplacée par l'expression « installations et équipements ». L'amendement comporte encore un léger réagencement du texte sous revue.

L'amendement ne donnant pas lieu à observation, l'opposition formelle peut être levée.

Amendement 4b

L'amendement porte sur le nouvel article 4^{ter}, paragraphe 4 (ancien paragraphe 5), en projet de la loi précitée du 14 février 1955.

En prévoyant que le barème des frais relatifs à l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un agrément est fixé par règlement grand-ducal, l'amendement donne suite à une demande du Conseil d'État.

Concernant le même paragraphe 4 (anciennement paragraphe 5), le Conseil d'État, dans son avis précité du 22 juin 2015, avait critiqué l'expression « en particulier » au motif qu'elle pouvait laisser sous-entendre « *qu'à côté des renseignements prescrits 'par les lois et les règlements pris en son exécution', il en existe encore d'autres sur lesquels la décision ministérielle est susceptible de se fonder* ». La critique était assortie d'une opposition formelle au nom de la sécurité juridique. Pour tenir compte de cette opposition formelle, les auteurs ont supprimé dans le texte initial les mots « en particulier ». À la suite de cette suppression, le texte en cause se lit comme suit : « ... tous les renseignements nécessaires à son appréciation, dont tous ceux prescrits par la présente loi et les règlements pris en son exécution. » Le texte, dans sa nouvelle version, s'expose toujours à la même critique, alors que l'emploi du mot « dont » laisse en effet sous-entendre qu'il existe encore d'autres renseignements sur lesquels le ministre peut fonder sa décision et qui ne sont pas prévus par la loi et les règlements pris en son exécution. Dans ces circonstances, le Conseil d'État doit maintenir son opposition formelle. Celle-ci serait toutefois sans objet si la partie de phrase critiquée était rédigée comme suit : « ... tous les renseignements nécessaires à son appréciation, prescrits par la présente loi et les règlements pris en son exécution. »

Amendement 4c

L'amendement porte sur le nouvel article 4^{ter}, paragraphe 6, en projet de la loi précitée du 14 février 1955.

Par cet amendement, la commission parlementaire reprend une réflexion formulée par le Conseil d'État dans les considérations générales de son avis précité du 22 juin 2015. Dans l'intérêt de la permanence et de la continuité du service public, l'amendement impose aux centres de contrôle technique des horaires d'ouverture.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 4d

L'amendement porte sur le nouvel article 4^{ter}, paragraphe 7, en projet de la loi précitée du 14 février 1955.

Il répond à une demande formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 juin 2015 ainsi que par la Chambre des métiers, de définir dans la loi en projet les critères auxquels doivent satisfaire la mise à disposition des inspecteurs de contrôle et les relations entre l'organisme de contrôle et les tiers mettant à dispositions leurs infrastructures.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 4e

L'amendement supprime le paragraphe 9 (initial) de l'article 4^{ter} en projet de la loi précitée du 14 février 1955. La disposition supprimée fixait des limites supérieures aux tarifs que les organismes de contrôle sont autorisés à percevoir en rémunération de leurs services. Dans son avis précité du 22 juin 2015, le Conseil d'État avait critiqué la disposition en

question au motif que le Conseil supérieur de la concurrence n'avait pas été consulté conformément à l'article 29, alinéa 2, point 2c, de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. Donnant suite aux considérations du Conseil d'État, la commission parlementaire a décidé de demander l'avis du Conseil de la concurrence et de « *transférer les tarifs maxima du projet de loi vers le projet de règlement grand-ducal (en fonction de l'avis du Conseil de la concurrence) et donc de supprimer le paragraphe 9 (initial)* ».

À cet égard, le Conseil d'État donne à considérer que la fixation de limites aux prix des services offerts par les organismes de contrôle constitue une entrave à la liberté du commerce et de l'industrie, garantie par l'article 11(6) de la Constitution, « *sauf les restrictions à établir par la loi* ». Conformément à l'article 32(3) de la Constitution et à la jurisprudence afférente de la Cour constitutionnelle, un règlement grand-ducal ne peut intervenir dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle qu'à la condition de s'inscrire dans le cadrage normatif essentiel, y compris les fins, les conditions et les modalités, tracé dans la loi.

Le Conseil d'État rappelle encore dans ce contexte qu'en subordonnant à une attribution expresse du législateur le pouvoir du Grand-Duc d'intervenir dans les matières réservées, l'article 32(3) de la Constitution enlève le caractère spontané et autonome au pouvoir réglementaire d'exécution. À défaut d'une disposition législative prévoyant expressément l'intervention du Grand-Duc, le recours à un règlement grand-ducal dans ces matières contreviendrait aux exigences constitutionnelles.

Amendement 4f

L'amendement porte sur le nouvel article 4^{ter}, paragraphe 10 initial, en projet de la loi précitée du 14 février 1955.

Il réagit à une opposition formelle résultant de l'avis précité du Conseil d'État du 22 juin 2015. Dans cet avis, le Conseil d'État avait critiqué la disposition selon laquelle « *les infractions aux dispositions du présent article* » étaient pénalement punissables. Il avait estimé que « *l'expression « les infractions au présent article » ne présente pas la précision requise pour répondre au principe de la légalité des peines et des incriminations, inscrit à l'article 14 de la Constitution* ». Afin de pallier les insuffisances de précision relevées par le Conseil d'État, l'amendement vient compléter la disposition critiquée par l'ajout des termes soulignés, pour lui donner la teneur suivante : « *Les infractions aux prescriptions édictées en vertu des paragraphes 1^{er}, 2, 3, 5, 6 et 7 du présent article sont punies d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 à 25.000 euros ou d'une de ces peines seulement* ».

Le Conseil d'État estime que, du point de vue de la précision avec laquelle le justiciable peut prendre connaissance des comportements pénalement répréhensibles, la nouvelle formulation n'est pas plus éloquente que la formulation précédente. Elle contient en plus une autre source d'imprécision : que faut-il en effet comprendre par « *prescriptions édictées en vertu* » de certains paragraphes ? Les prescriptions visées, procèdent-elles d'actes à caractère réglementaire ou bien d'actes à caractère individuel, ou bien des deux ? Pour l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever l'opposition formelle.

À la lecture du nouvel article 4^{ter} en projet, le Conseil d'État a décelé deux comportements qui, à son avis, doivent être punis pénalement. Il s'agit, premièrement, par référence au paragraphe 1^{er}, du fait d'effectuer le contrôle technique de véhicules sans être en possession de l'agrément requis à cet effet. Il s'agit, deuxièmement, par référence au paragraphe 5, du fait par le titulaire d'un agrément de ne pas avoir notifié au ministre les changements susceptibles d'affecter la validité de l'agrément ou d'en rendre la modification nécessaire. En ce qui concerne les comportements fautifs pouvant se dégager des autres paragraphes visés de l'article en question, le Conseil d'État est à se demander s'ils doivent nécessairement être punis pénalement. Ne suffirait-il pas que le non-respect par le titulaire des prescriptions de ces paragraphes entraîne le retrait de son agrément ?

Dans cette logique, le Conseil d'État pourrait s'accommoder d'un paragraphe 9, alinéa 1^{er}, libellé comme suit :

« Est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 à 25.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, celui qui a procédé au contrôle technique de véhicules routiers sans être en possession de l'agrément prévu au paragraphe 1^{er}. Est puni des mêmes peines, le titulaire de l'agrément prévu au paragraphe 1^{er}, qui n'a pas, conformément au paragraphe 5, notifié au ministre tout changement susceptible d'affecter la validité de l'agrément. »

Amendement 5 portant sur l'article VII initial (nouvel article 7)

L'amendement porte sur le nouvel article 4^{quinq} en projet de la loi précitée du 14 février 1955. Il apporte à cet article un changement de terminologie devenu nécessaire à la suite des changements de terminologie opérés au texte de la loi en projet par l'amendement 4a.

L'amendement ne donne pas lieu à observation.

Amendement 6 portant sur l'article XI initial.

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 1^{er} décembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker