

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques et 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie

Avis du Conseil d'État

(19 avril 2016)

Par dépêche du 16 décembre 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un texte coordonné, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Selon la lettre de saisine, les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été demandés. L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 2 mars 2016. Celui de la Chambre de commerce ne lui est pas encore parvenu au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques et 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.

Un projet de règlement grand-ducal a été conjointement soumis à l'avis du Conseil d'État (dossier CE n° 51.467). Il a pour objet de modifier les dispositions du 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.

La loi précitée du 5 juin 2009, qui a transposé la directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs, modifiant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil ainsi que la directive 91/439/CEE du Conseil et abrogeant la directive 76/914/CEE du Conseil, prévoit pour les conducteurs des formations initiale et continue qui doivent obligatoirement être dispensées dans un centre de formation agréé par le ministre ayant les Transports dans ses attributions. Les auteurs de la loi en projet précisent que les acteurs et secteurs concernés sont très hétérogènes et que certaines entreprises actives dans plusieurs États membres de l'Union européenne emploient des conducteurs ayant suivi leurs formations continues dans différents centres, voire différents pays. Afin de mieux répondre aux besoins des conducteurs et entreprises concernés et afin de donner aux entreprises les moyens d'offrir une formation continue uniforme et standardisée à l'ensemble des conducteurs de l'entreprise, le projet de loi sous rubrique se propose d'introduire la possibilité d'effectuer au sein de l'entreprise même une partie de la formation continue qui sera fonction des particularités de l'entreprise. Pour ce faire, les auteurs de la loi en projet ont opté pour un agrément à attribuer à l'entreprise par le ministre ayant les Transports dans ses attributions.

Le Conseil d'État donne cependant à considérer que les articles 6 et 7 de la directive 2003/59/CE disposent que la formation initiale et la formation continue doivent être organisées par un centre de formation agréé par les autorités compétentes conformément à l'annexe I, section 5.

Ainsi, il y a lieu de constater que cette directive impose l'organisation desdites formations par le biais d'un centre de formation agréé. D'ailleurs, le considérant 12 dit clairement que « seuls les centres de formation qui ont fait l'objet d'un agrément délivré par les autorités compétentes des États membres devraient pouvoir organiser les cours de formation ». Ne sont donc pas visées des entreprises de transport, à moins qu'elles ne disposent d'un agrément de centre de formation. Vouloir conférer la possibilité à des entreprises de transport d'organiser elles-mêmes une partie spécifique des cours de formation continue revient donc à outrepasser le cadre de la directive. Voilà pourquoi le Conseil d'État devra s'opposer formellement à ces dispositions.

Ensuite, les auteurs proposent également d'introduire l'obligation d'un agrément ministériel personnel pour les formateurs et instructeurs des centres de formation.

Le Conseil d'État se doit de constater qu'en reprenant les dispositions actuellement en vigueur concernant le statut des enseignants et instructeurs, les auteurs de la loi en projet n'ont pas tenu compte de l'évolution jurisprudentielle, ce qui explique une autre opposition formelle à laquelle le Conseil d'État reviendra au cours de son examen des articles. En effet, ces dispositions touchent à la liberté du commerce qui constitue une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11 de la Constitution. Comme les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, ce dernier doit inscrire dans la loi, les fins, conditions et modalités des mesures à prendre par le pouvoir réglementaire (article 32(3) de

la Constitution). Le Conseil d'État renvoie à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui, depuis son arrêt du 29 novembre 2013, n° 108/13, exige l'inscription du cadrage normatif essentiel dans la loi en matière réservée.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} entend compléter l'article 3, point 3, de la loi précitée du 5 juin 2009 par deux nouveaux alinéas afin de donner la possibilité à des entreprises d'organiser une partie spécifique de la formation continue à réaliser par les conducteurs. Le nouvel article 6, paragraphe 2, introduit par l'article 2 de la loi en projet, prévoit que l'entreprise doit être titulaire d'un agrément délivré par le ministre.

Un règlement grand-ducal en projet (dossier CE n° 51.467) devra fixer le contenu de cette partie de la formation continue qui peut être effectuée au sein d'une entreprise.

Le Conseil d'État, tout en renvoyant à son observation contenue aux considérations générales, estime que l'article 1^{er} sous sa forme actuelle dépasse le cadre fixé par la directive 2003/59/CE, et doit pour cette raison s'opposer formellement à l'article en projet.

Article 2

L'article 2 entend remplacer l'article 6 de la loi précitée du 5 juin 2009. Y sont définis les organismes et entreprises autorisés à dispenser des formations prévues par la loi en projet. Le point 2 de l'article 6, paragraphe 1^{er}, distingue entre des « enseignants » et des « instructeurs » qui peuvent soit être des employés des centres de formation, soit être des « tiers » qui doivent être agréés par le ministre ayant les Transports dans ses attributions.

Le dernier alinéa du nouvel article 6, point 2, dispose que les conditions d'agrément sont fixées par règlement grand-ducal. Or, cette disposition concerne la liberté de commerce, qui est une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11(6) de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui, depuis son arrêt 29 du novembre 2013, n° 108/13, exige l'inscription du cadrage normatif essentiel dans la loi en matière réservée. Ainsi, le Conseil d'État rappelle que, dans ce cas, des règlements grand-ducaux ne se conçoivent que dans le cadre de l'article 32(3) de la Constitution, donc « qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi ». Voilà pourquoi, il doit s'opposer formellement au dernier alinéa du paragraphe 1^{er}, point 2, du nouvel article 6 proposé par les auteurs de la loi s sous examen.

Le paragraphe 1^{er}, point 3, définit certaines conditions à respecter par un organisme demandant un agrément. Le premier alinéa demande qu'un organisme ait fait « l'objet d'une certification d'assurance qualité suivant les normes arrêtées par voie de règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État tout en

renvoyant à son observation formulée à l'endroit du paragraphe 2 du nouvel article 6 sous revue, doit s'opposer formellement à cette disposition et demande de fixer le cadre normatif dans la loi.

Le paragraphe 2 entend fixer les conditions d'agrément pour les entreprises visées à l'article 1^{er} de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son opposition formelle par rapport à l'article 1^{er}.

Il note encore qu'au paragraphe 2 du nouvel article 6, point 1, les auteurs proposent d'écrire que les conditions d'agrément que l'entreprise doit remplir sont fixées par règlement grand-ducal. Le Conseil d'État tout en renvoyant à ses considérations générales doit s'opposer formellement à cette disposition, étant donné que ces conditions devraient être fixées dans la loi.

Les autres dispositions ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Articles 3 et 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Dans la phrase introductive, il y a lieu de mettre les mots « in fine » en italique.

Dans la première phrase de l'alinéa 1^{er} du texte proposé par les auteurs, il est indiqué d'écrire « à l'alinéa 1^{er} » à la place de « au premier l'alinéa du présent article », et à l'alinéa 2 du texte proposé, il y a lieu d'écrire « ... à l'alinéa deux est entièrement pris en charge ~~entièrement~~ par l'employeur du conducteur ».

Article 2

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

L'emploi de tirets ou de signes typographiques analogues est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Le mode de numérotation communément employé pour caractériser les énumérations se distingue par une subdivision en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Partant, il y a lieu d'écrire :

« **Art. 2.** L'article 6 de la loi précitée du 5 juin 2009 est remplacé par le libellé suivant :

« Art. 6. ...

(1) Le Gouvernement ...

1. Cet agrément ... :

a) un programme ... ;

b) les qualifications ... ;

c) des informations ... ;

d) les conditions

2. L'enseignement ...

(...) » »

Au point 5 du paragraphe 1^{er} du nouvel article 6, il y a lieu d'écrire « cinq ans » au lieu de « 5 ans ».

Au point 5 du paragraphe 1^{er} du nouvel article 6, il faut remplacer les mots « dispositions du paragraphe précédent » par l'indication exacte desdites dispositions.

À l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 du nouvel article 6, il faut écrire « Ministre » avec une minuscule. Cette observation vaut également pour la première phrase du point 3 du même paragraphe.

À la deuxième phrase du point 1 du paragraphe 2 du nouvel article 6, il est indiqué d'écrire « accompagnée ».

Article 3

Dans la phrase introductive, il y a lieu de mettre les mots « in fine » en italique.

Conformément à l'observation faite à l'endroit de l'article 2 quant à l'insertion d'articles nouveaux, il est indiqué d'écrire :

« Art. 11. ... »

En outre, il est proposé d'intituler l'article en question « Intitulé de citation » au lieu de « Référence ».

Par ailleurs, l'article spécial portant introduction d'un intitulé de citation prend normalement la teneur suivante :

« La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante :

« loi du ... relative ... ». »

Article 4

Le texte de l'article commence dans la même ligne que l'indication du numéro dudit article. Il faut donc écrire :

« **Art. 4.** La présente loi... »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 avril 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes