

Projet de règlement grand-ducal

relatif aux transports et circulations exceptionnels soumis à des autorisations spéciales sur les voies publiques

Avis du Conseil d'État

(29 juin 2021)

Par dépêche du 29 mars 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

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

Selon la lettre de saisine, aucune fiche financière n'a été jointe, étant donné que le projet n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 21 juin 2021. Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le règlement grand-ducal en projet, remplaçant le règlement grand-ducal du 28 juillet 2014 concernant la circulation sur les autoroutes des véhicules à moteur, avec ou sans remorque, dépassant les dimensions et masses maximales autorisées¹, a pour objectif d'apporter, suivant les auteurs, une approche harmonisée en matière de délivrance des autorisations de transport exceptionnel ainsi que des autorisations de circuler et de fournir des précisions aux requérants de telles demandes. Cependant, l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques contient d'ores et déjà des dispositions en matière d'autorisations spéciales, menant à des redites susceptibles de porter atteinte à la cohérence souhaitée.

À titre d'exemple, l'article 7, alinéa 1^{er}, seconde phrase, dudit arrêté prévoit que « [le ministre ayant les Transports dans ses attributions] peut accorder, dans des cas exceptionnels, en vue d'une mise en circulation d'un véhicule routier non destiné au transport rémunéré de choses, des « autorisations de circuler » augmentant les maxima prévus aux articles 3 à 6, et en arrêter les conditions », et l'article 9, paragraphe 2, dispose que « [l]e ministre ayant les Transports dans ses attributions peut, dans le cadre d'un transport exceptionnel, chargé ou non, accorder des « autorisations de transport exceptionnel » et en arrêter les conditions ». De même, l'article 12,

¹ Il est à noter que ce dernier avait été adopté selon la procédure d'urgence en vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État.

paragraphe 8, alinéa 1^{er}, prévoit que « [l]e ministre ayant les Transports dans ses attributions peut, dans des cas exceptionnels, a) en vue d'une immatriculation, accorder des autorisations augmentant ou diminuant les maxima et minima prévus par le présent article et en arrêter les conditions ; b) en vue d'une mise en circulation d'un véhicule routier non destiné au transport rémunéré de choses, accorder des « autorisations de circuler » augmentant les maxima prévus par le présent article et en arrêter les conditions ; c) dans le cadre d'un transport exceptionnel, chargé ou non, accorder des « autorisations de transport exceptionnel » et en arrêter les conditions ».

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs d'abroger toute disposition se recoupant avec celles prévues par le règlement grand-ducal en projet, afin d'aboutir à un encadrement unique et harmonisé des autorisations spéciales dans le cadre de ce dernier.

Par ailleurs, à chaque référence à l'arrêté grand-ducal précité du 23 novembre 1955, il est demandé aux auteurs de se référer avec précision aux dispositions qu'ils entendent viser.

La loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques est citée comme base légale au préambule du règlement grand-ducal en projet.

L'article 3 de ladite loi confère au ministre le pouvoir de « délivrer des autorisations et en arrêter les conditions dans les domaines suivants : [...] 2. l'augmentation, pour des cas exceptionnels, des maxima légaux des dimensions ou des masses des véhicules routiers et de leur chargement », ces derniers étant prévus aux articles 3 à 6, 9, 12 et 12*bis* de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques.

Par ailleurs, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 14 février 1955, renvoie à un règlement d'administration publique pour prescrire « les mesures de police auxquelles sera soumise la circulation sur les voies publiques et sur les voies ouvertes au public ». En outre, l'article 5, paragraphe 2, de la même loi, dispose que « [d]ans les conditions prévues par le présent article des règlements grand-ducaux peuvent réglementer ou interdire la circulation sur des tronçons déterminés de la voie publique avec effet permanent ou temporaire. »

Il est relevé que cette base légale s'avère néanmoins insuffisante pour fonder par exemple l'institution d'une commission, telle que prévue à l'article 5, intervenant dans l'octroi, la suspension ou le retrait de l'autorisation spéciale, le règlement grand-ducal touchant ainsi non seulement à la réglementation de la circulation sur les voies publiques, mais, au-delà, à la mise en circulation de véhicules.

Ainsi, toute disposition du règlement grand-ducal en projet dépassant le cadre de la réglementation de la circulation sur les voies publiques est susceptible d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous revue, tout en renvoyant aux définitions prévues par les articles 2 et 2*bis* de l'arrêté grand-ducal précité du 23 novembre 1955, introduit certaines définitions au sens du règlement grand-ducal en projet.

Il convient de relever que les définitions des notions de « demandeur », de « mandataire » et de « titulaire d'une autorisation spéciale » sont à omettre pour être superfétatoires, en ce qu'elles n'ajoutent en rien aux acceptions communément admises de ces notions.

Articles 3 et 4

Sans observation.

Article 5

La commission des autorisations spéciales, instituée au paragraphe 1^{er} de l'article sous revue, semble en partie s'inspirer de la commission du contrôle technique, instituée à l'article 4*ter*, paragraphe 4, de la loi précitée du 14 février 1955 et qui a pour mission de rendre un avis motivé sur l'agrément ministériel des organismes de contrôle technique de véhicules routiers. En vertu du paragraphe 8, alinéa 3, de l'article 4*ter* précité, cette commission intervient également dans la prise de décisions de suspension ou de retrait de l'agrément². Ses missions sont détaillées à l'article 21 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers.

Le Conseil d'État tient à signaler que l'exercice d'une profession libérale et la liberté du commerce constituent des matières réservées à la loi formelle en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. En effet, les règlements grand-ducaux pris en ces matières ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution qui dispose que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». L'intervention de la commission est susceptible de toucher à cette liberté à travers l'éventuelle restriction de la mise en circulation de véhicules pouvant, par exemple, être destinés au transport commercial de choses.

² « Sauf dans les cas visés à l'alinéa 1^{er}, les décisions de suspension ou de retrait de l'agrément prises par le ministre sont précédées d'une enquête administrative à effectuer par la commission du contrôle technique. À cet effet, la commission instruit les dossiers et entend les représentants de l'organisme. Elle peut s'entourer de toutes les informations qu'elle juge utiles et peut s'adjoindre des experts. La commission présente au ministre les résultats de son enquête dans un avis motivé qui contient une proposition sur la décision à prendre. »

Le Conseil d'État renvoie, en outre, à ses considérations générales où il avait attiré l'attention des auteurs au défaut de base légale en relation avec cette commission, en ce que son intervention dépasse le cadre de la réglementation de la circulation sur les voies publiques.

Il découle des considérations qui précèdent que la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour dépassement du cadre de la base légale, d'autant plus en ce qu'elle intervient dans une matière réservée à la loi formelle.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État s'interroge si le terme « verbalisé » au paragraphe 1^{er} vise seulement les procès-verbaux, ou également des cas où des avertissements taxés ont été décernés ou des décisions judiciaires prononcées. En fonction de la réponse apportée à ces interrogations, il y aurait par ailleurs lieu de remplacer les termes « forces de l'ordre » par une désignation précise des autorités en cause. Par ailleurs, si la commission « statue » sur la recevabilité de la demande et déclare cette dernière non-recevable, le ministre ne sera-t-il plus amené à en connaître ?

Aux termes du paragraphe 1^{er}, il est encore prévu que la commission dresse un procès-verbal et émet un avis motivé au ministre. Le Conseil d'État estime que la référence à un procès-verbal est superfétatoire et n'apporte aucune plus-value par rapport à l'avis que la commission est supposée dresser.

D'après le paragraphe 2 de l'article sous revue, le retrait ou la suspension de l'autorisation spéciale peuvent découler d'un non-respect des « obligations du présent règlement ». Ces derniers revêtant le caractère d'une sanction administrative, cette référence manque de précision au vu du principe de spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de viser avec précision les dispositions en question, le paragraphe sous revue risquant sinon d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Les mêmes remarques s'imposent pour la dernière phrase du paragraphe sous examen qui vise « des infractions graves en matière de sécurité routière ». En effet, ni la notion d'« infractions graves » ni le domaine de la « sécurité routière » ne sont suffisamment précis et circonscrits pour suffire aux exigences du principe de la légalité des peines précité. Si les auteurs entendaient viser les « contraventions graves » au sens de l'article 7, alinéa 2, de la loi précitée du 14 février 1955, il y aurait lieu de s'y référer expressément.

Le Conseil d'État demande enfin aux auteurs de supprimer la notion d'« informations frauduleuses », la seule référence aux « informations incorrectes » étant suffisante.

Le paragraphe 3 prévoit sous quelle forme la décision ministérielle est communiquée à l'intéressé. L'alinéa 1^{er} du paragraphe sous examen est superfétatoire pour ne reprendre que la procédure applicable en matière de notification de décisions administratives.

L'alinéa 2 prévoit *in fine* que si l'intéressé refuse d'accepter le pli recommandé, ou lorsqu'il omet de le retirer dans le délai lui indiqué par les services postaux, l'autorisation spéciale perd sa validité de plein droit. Il

faudrait encore préciser à partir de quand exactement l'autorisation spéciale va perdre sa validité. Est-ce que ce sera à partir du jour du refus, ou à partir du moment où le ministre aura connaissance de ce refus ? En cas d'omission de retirer le pli recommandé, est-ce que ce sera à partir de l'expiration du délai ou à partir du retour du pli recommandé à son expéditeur ? Le Conseil d'État demande aux auteurs d'apporter des précisions supplémentaires par rapport à ce paragraphe.

Le Conseil d'État constate à l'examen du paragraphe 4 que la commission est composée de quatre membres. Le projet de règlement grand-ducal sous examen n'ayant pas prévu de solution au cas où la commission n'arriverait pas à s'accorder sur un avis, la voix d'un des représentants sera-t-elle prépondérante ?

Article 6

L'article sous revue est relatif aux trois catégories d'autorisations spéciales.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, la notion d'« autorisations délivrées pour les transports exceptionnels » englobe les « autorisations délivrées pour les véhicules exceptionnels » citées à la deuxième phrase. Il y a donc lieu de ne se référer, à la deuxième phrase, qu'aux autorisations délivrées pour les véhicules non destinés au transport commercial de choses.

Par ailleurs, et plus généralement, il pourrait encore être relevé qu'à des fins de cohérence et d'intelligibilité du dispositif, il y a lieu de s'en tenir aux définitions arrêtées à l'article 2, en s'abstenant d'ajouter, par après, à chaque emploi de ces notions des termes similaires ou supplémentaires susceptibles de prêter à confusion quant aux véhicules visés.

Article 7

L'article sous revue est relatif au contenu de l'autorisation spéciale. Le Conseil d'État se demande si cet article ne trouverait pas mieux sa place à la fin du chapitre III.

Article 8

L'article sous avis prévoit la procédure à suivre en vue de l'obtention d'une autorisation spéciale.

Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'omettre le paragraphe 4, dans la mesure où il est évident, sans qu'il soit besoin de le prévoir, que le ministre octroyant l'autorisation puisse demander tous les documents supplémentaires dont il aura besoin pour prendre sa décision. Il serait préférable, et éventuellement plus simple et plus rapide, de préciser que les justificatifs visés soient directement joints à la demande initiale.

Au paragraphe 5, il est à relever que l'emploi du terme « notamment » est susceptible de faire naître une insécurité juridique, voire l'arbitraire, étant donné que ce terme pourrait laisser entendre que le ministre puisse agir à sa guise. En plus, les deux premières éventualités visées par le paragraphe sous

examen sont superfétatoires, car il s'agit d'hypothèses qui, de l'avis du Conseil d'État, ne tombent pas dans le champ d'application du projet de règlement sous examen. Par ailleurs, il y aurait lieu de s'interroger si certains des points y énumérés, tels que les risques de sécurité, n'affectent pas plutôt le fond de la décision que sa recevabilité.

Concernant le paragraphe 7 et plus particulièrement la notion d'« informations frauduleuses », le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'examen de l'article 5.

En ce qui concerne le paragraphe 9, il est relevé que la procédure de notification de la décision ministérielle et sa motivation sont prévues dans le cadre des dispositions légales et réglementaires de la procédure administrative non contentieuse. Ce paragraphe est dès lors superfétatoire et peut être omis.

Articles 9 à 16

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En ce qui concerne la numérotation des groupements d'articles, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes. Les intitulés des chapitres sont à faire précéder de tirets et non pas de deux-points. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« **Chapitre 1^{er}** – [...] ».

Lorsqu'il est recouru à la formule « arrêté précité du [...] », il y a lieu d'omettre le terme « modifiée » même si l'acte a déjà fait l'objet de modifications.

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

L'emploi de tirets 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 opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, il peut être fait abstraction du ministre des Finances, le règlement en projet n'ayant pas d'impact sur le budget de l'État. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Intitulé

L'intitulé du règlement grand-ducal en projet sous examen est censé dresser l'inventaire des actes que le dispositif modifie. Partant, il y a lieu de reprendre à l'intitulé les actes modifiés par les articles 13 et 14. Afin d'éviter que la citation de l'intitulé du règlement grand-ducal en projet soit trop longue, il est indiqué de prévoir l'insertion d'un article 16 nouveau relatif à l'introduction d'un intitulé de citation pour désigner le règlement grand-ducal en projet sous avis.

Article 1^{er}

Le terme « grand-ducal » peut être omis.

Il est indiqué d'écrire « [...], ci-après « ministre », [...] », étant donné que le terme « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Par analogie, cette observation vaut également pour la forme abrégée de la « commission des autorisations spéciales » introduite à l'article 5, paragraphe 1^{er}, première phrase, et plus particulièrement pour le terme « la ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé que lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Le paragraphe 2 est à subdiviser en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., afin de pouvoir renvoyer avec précision aux différentes définitions. Par ailleurs, les termes à définir commencent par une minuscule, ne sont pas à rédiger en caractères italiques et sont à entourer de guillemets, pour écrire :

- « 1° « autorisation de transport exceptionnel » : [...] ;
- 2° « autorisation de circuler » : [...] ;
- 3° « autorisation spéciale » : [...] ;
- [...]. »

À la définition de l'« escorte de la Police grand-ducale », il convient de rédiger le terme « injonctions » au singulier.

Article 4

Au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, ci-après « CFL », », avec une majuscule au premier substantif uniquement.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, les termes « dû au » sont à remplacer par le terme « pour ».

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

Article 9

Il convient d'écrire, « 6.00 heures », « 10.00 heures » etc.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu de renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » au lieu de l'« alinéa précédent ».

Au paragraphe 4, à l'indication des heures, il est renvoyé à l'observation afférente ci-dessus.

Au paragraphe 6, il y a lieu de remplacer les termes « alinéas précédents » par les termes « paragraphes 2 à 5 ».

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois » par le sigle « CFL » tel qu'introduit à l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2.

Chapitre VIII

Le chapitre VIII est à intituler « Dispositions modificatives, abrogatoires et finales » et devra comprendre également les articles 14 à 16. L'intitulé du chapitre IX est à écarter.

Article 13

Les modifications à effectuer sont à énumérer en utilisant la numérotation 1^o, 2^o, 3^o, ...

Au point 2, il faut ajouter des guillemets fermants après la partie N à remplacer.

Article 14

Il convient de rédiger les termes latins « *in fine* » en caractères italiques.

Article 16

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de ... ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à

déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Traditionnellement, les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc s'écrivent avec une lettre initiale majuscule. Il y a dès lors lieu d'écrire « et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions ».

Le règlement en projet n'ayant pas d'impact sur le budget de l'État, il peut être fait abstraction du ministre des Finances.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 16.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 29 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz