

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(25 avril 2023)

Par dépêche du 6 octobre 2022, 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 de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact, un texte coordonné de l'article *4bis* de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques que le projet de loi sous rubrique tend à modifier ainsi qu'un tableau de correspondance entre la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE et le projet de loi sous rubrique.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date des 14 et 15 décembre 2022.

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.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été communiqué au Conseil d'État en date du 13 février 2023.

Considérations générales

La loi en projet vise à compléter l'article *4bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, afin d'y introduire l'obligation d'utiliser, durant le contrôle technique, un dispositif permettant de se connecter à l'interface électronique du véhicule. Cette modification a pour objet d'assurer une transposition partielle de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE, qui impose l'équipement et l'utilisation d'un tel dispositif après le 20 mai 2023.

La loi en projet entend encore mettre en œuvre le règlement d'exécution (UE) 2021/392 de la Commission du 4 mars 2021 concernant la surveillance

et la communication des données relatives aux émissions de CO₂ des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers conformément au règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 1014/2010, (UE) n° 293/2012, (UE) 2017/1152 et (UE) 2017/1153 de la Commission, ainsi que le règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs, et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011, en ce que les données relatives aux émissions de CO₂ ainsi que sur la consommation de carburant ou d'énergie dans des conditions d'utilisation réelle de certains véhicules sont à recueillir lors du contrôle technique.

La loi en projet est complétée par un projet de règlement grand-ducal¹ auquel renvoient les alinéas 4, 5 et 10 nouvellement introduits à l'article 4*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 février 1955.

Examen de l'article unique

Article unique

L'article sous revue entend introduire sept nouveaux alinéas à la suite de l'alinéa 3 de l'article 4*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 février 1955.

L'alinéa 4 nouveau prévoit qu'un « nombre approprié de contrôles » est à réaliser moyennant un dispositif permettant de se connecter à l'interface électronique du véhicule. Ce nombre se trouve ensuite, tout comme les « critères » de soumission à un tel contrôle, déterminé par voie de règlement grand-ducal.

Alors que les auteurs rendent compte, au commentaire de la disposition sous revue, de la phase de transition prévue par l'article 22, paragraphe 1^{er}, de la directive 2014/45/UE précitée, ainsi que de l'échéance de cette phase au 20 mai 2023, ils affirment ensuite vouloir instituer une autre « phase de transition » au niveau national, ceci notamment en raison des capacités – matérielles et personnelles – limitées des organismes de contrôle technique. En effet, d'après les auteurs, la « possibilité de s'équiper pour pouvoir contrôler immédiatement la totalité des véhicules présentés aux contrôles techniques ne semble pas réalisable, comme ceci nécessite de s'approvisionner avec un nombre important des dispositifs précités. Au-delà de cela, les inspecteurs de contrôle technique devraient être formés au fur à mesure quant à la manipulation et l'interprétation des résultats du nouvel équipement ».

Les détails de ladite « phase de transition » sont déclinés dans le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers, qui prévoit en son article 2, introduisant dans ledit règlement grand-ducal un nouvel article 1*bis*, que « [l]es véhicules tombant sous les dispositions du

¹ Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers (CE n° 61.169).

paragraphe 3 du présent article² et pour lesquels des données techniques sont mises à disposition par le prestataire de service, doivent, à partir du 20 mai 2023, obligatoirement être contrôlés moyennant le dispositif permettant la connexion à l'interface électronique des véhicules, afin d'évaluer l'état technique de ces véhicules ». Ce n'est qu'à compter du 20 mai 2024 que « l'ensemble des véhicules, pour lesquels des données techniques sont exposées par le prestataire de service, doit être contrôlé avec le dispositif précité ».

Au commentaire de l'article 2 dudit projet de règlement grand-ducal, les auteurs expliquent encore que « [c]ompte tenu d'une pénurie actuelle pour un grand nombre de composants, les centres de contrôle technique ne seront probablement pas en mesure d'équiper chacun des inspecteurs de contrôle technique d'un dispositif de lecture », ce qui rendrait nécessaire l'aménagement prévu par la loi et le règlement grand-ducal en projet. Toujours d'après les auteurs, cet aménagement permettrait de transposer la directive 2014/45/CE précitée « sans mettre les acteurs concernés en défaut d'exécuter cette obligation, pour une cause tout à fait externe à leur effort et indépendante de leur volonté ».

Or, la directive 2014/45/UE précitée ne prévoit aucune phase de transition au-delà de son article 22, paragraphe 1^{er}, précité, qui dispose que « [I]es États membres peuvent autoriser, pendant une période maximale de cinq ans après le 20 mai 2018, l'utilisation des installations et équipements de contrôle visés à l'article 11 qui ne respectent pas les exigences minimales établies à l'annexe III pour le contrôle technique ».

Il en découle qu'à l'expiration de la période « maximale » de cinq ans, l'équipement et l'utilisation lors du contrôle technique d'un dispositif permettant de se connecter à l'interface électronique du véhicule est obligatoire en vertu de l'article 11, paragraphe 1^{er}, de la directive 2014/45/UE précitée, qui dispose que « [I]es États membres veillent à ce que les installations et équipements utilisés lors du contrôle technique respectent les exigences techniques minimales établies à l'annexe III ». Ladite annexe, traitant des « exigences minimales concernant les installations et équipements du contrôle technique », prévoit que « [I]es installations et les équipements comprennent au moins [...] un dispositif permettant de se connecter à l'interface électronique du véhicule tel qu'un outil d'analyse OBD ». Ce dispositif figure ensuite au tableau I de ladite annexe relatif à l'« [é]quipement minimal requis pour le contrôle technique ». Il en découle que l'organisme de contrôle technique ne doit non seulement disposer d'un tel équipement, mais également s'en servir pour tous les contrôles énumérés aux annexes de la directive 2014/45/UE précitée, et non seulement pour un « nombre approprié de contrôles » dont le nombre et les critères sont déterminés par voie de règlement grand-ducal.

Pour ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue pour transposition incorrecte de la directive 2014/45/UE précitée, et demande aux auteurs de supprimer, par conséquent, la phase de transition supplémentaire.

² Ledit paragraphe 3 prévoit que « [l]ors de la présentation d'un véhicule des catégories M1 et N1 immatriculé pour la première fois au sein de l'Union européenne à partir du 1^{er} janvier 2021 à un contrôle technique, la collecte des données visées à l'article 4*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 7, de la loi précitée du 14 février 1955, avec le dispositif permettant la connexion à l'interface électronique des véhicules est obligatoire à partir du 20 mai 2023 ».

Conformément à l’alinéa 5 nouveau de l’article 4bis, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 février 1955, « un recueil d’informations techniques des constructeurs des véhicules [...] est mis à disposition sur une base non discriminatoire aux organismes de contrôle technique par un prestataire de service dont les critères de sélection sont fixés par voie de règlement grand-ducal ».

Par qui ce prestataire de service est-il sélectionné ? Le projet de loi sous examen reste muet à ce sujet et le règlement grand-ducal en projet³ se limite à préciser qu’« un prestataire de service [...] est arrêté au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ». Le commentaire des articles n’offre pas d’éclaircissements à ce sujet non plus. Qui peut postuler pour devenir prestataire de service ? Comment peut-on postuler pour devenir prestataire de service ? Pour quelle durée ce prestataire de service est-il sélectionné ? Y a-t-il un contrôle pour savoir si le prestataire de service satisfait à ses missions ? Qui effectue ce contrôle ? Que se passe-t-il en cas de non-respect par le prestataire de service de ses obligations ?

Le Conseil d’État comprend qu’il peut s’agir d’un ou de plusieurs prestataires de service, et il demande aux auteurs de le préciser. Il constate que la « sélection » d’un « prestataire de service » est à lire comme un système d’agrément. En effet, un tel régime est susceptible de constituer une restriction à la liberté de commerce qui est garantie par l’article 11, paragraphe 6, de la Constitution, étant donné que l’agrément conditionne l’exercice de l’activité rémunérée de prestataire de service au sens de la loi en projet. Les matières réservées à la loi étant soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, il incombe au législateur de prévoir les conditions du régime d’agrément en cause. D’après l’arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle⁴, l’article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d’exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L’orientation et l’encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l’essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ».

Or, la loi en projet n’encadre pas à suffisance l’agrément du prestataire de service mais se borne à renvoyer à un règlement grand-ducal pour en déterminer les critères et le Conseil d’État s’oppose formellement à la disposition sous revue.

En vertu de l’alinéa 7 nouveau de l’article 4bis, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 février 1955, le Conseil d’État constate que le libellé de la première phrase diffère de celui de la disposition correspondante du règlement d’exécution (UE) 2021/392 précité. En effet, les auteurs du projet de loi ont opté pour les termes « voitures automobiles à personnes et [...] camionnettes dont la première immatriculation au sein de l’Union européenne a eu lieu après le 1^{er} janvier 2021 », alors que le règlement se réfère au « voitures particulières neuves et [...] véhicules utilitaires légers neufs immatriculés à partir du 1^{er} janvier 2021 ». Le commentaire de l’article n’offre pas d’explications quant à ce glissement dans la terminologie. Le

³ CE n° 61.169.

⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021).

Conseil d'État estime, pour sa part, que l'emploi des termes précités a pour effet de conférer à la disposition sous revue un sens différent de celui prévu par le législateur européen, entraînant ainsi une mise en œuvre incorrecte du règlement d'exécution (UE) 2021/392 précité. En effet, aux yeux du Conseil d'État, l'alinéa sous examen va plus loin que le texte européen, en ce qu'il vise également la collecte de données concernant par exemple des véhicules d'occasion, ayant déjà fait l'objet d'une immatriculation dans un pays tiers avant d'être immatriculés au sein de l'Union européenne après le 1^{er} janvier 2021. Le Conseil d'État demande, par voie de conséquence, et sous peine d'opposition formelle pour mise en œuvre incorrecte du règlement, de reprendre le libellé de la disposition correspondante du règlement européen d'exécution précité.

L'alinéa 9 nouveau de l'article 4*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 février 1955 débute par les termes « Sans préjudice de l'alinéa 7 du présent paragraphe ». L'expression « sans préjudice de » signifie que la règle qui va suivre n'a pas d'incidence sur l'application des autres règles auxquelles il est fait référence et qui ne sont pas écartées du fait de l'énonciation de la nouvelle règle⁵. L'alinéa sous examen vise à mettre en œuvre l'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement d'exécution (UE) 2021/392 précité, qui prévoit que « [...] les données en conditions d'utilisation réelles et les VIN sont collectés lors du contrôle technique [...], sauf si le propriétaire du véhicule refuse expressément de mettre ces données à disposition ». Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de remplacer les termes « Sans préjudice de » par « Par dérogation à ».

Ensuite le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que le règlement d'exécution (UE) 2021/392 précité permet de déroger à la collecte des données en conditions d'utilisations réelles et des numéros de châssis, « si le propriétaire du véhicule refuse expressément de mettre ces données à disposition », alors que la disposition sous examen prévoit qu'« en cas de refus écrit par le propriétaire, détenteur ou titulaire du certificat d'immatriculation ou de son mandataire, les données ne sont pas collectées pour le compte du ministre par les organismes de contrôle technique ». Le Conseil d'État estime qu'il convient de s'en tenir au libellé du règlement et de limiter dès lors la dérogation au refus exprès du « propriétaire » du véhicule. Étant donné que les données sont transmises à la Commission européenne, il n'appartient pas aux États membres de procéder à des adaptations nationales. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue pour mise en œuvre incorrecte du règlement européen.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées dans son avis n° 60.970 du 23 décembre 2022⁶ à l'égard de

⁵ Avis n° 60.531 du Conseil d'État du 16 novembre 2021 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS (doc. parl. n° 7767⁴, p. 20).

⁶ Avis n° 60.970 du Conseil d'État du 23 décembre 2023 relatif au 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 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 ; 3° la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ; 4° la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ; 5° la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ; 6° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (doc. parl. n° 7985², p. 2).

l'introduction de la notion de « titulaire du certificat d'immatriculation » dans la législation nationale.

À l'alinéa 10 nouveau de l'article 4bis, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 14 février 1955, les auteurs prévoient que le prestataire de service a droit à une indemnisation s'élevant à 0,25 euro hors TVA, correspondant au nombre de 100 de l'indice des prix à la consommation, par véhicule contrôlé. Ils prévoient également que le « montant exact » est fixé par règlement grand-ducal⁷. Le Conseil d'État recommande aux auteurs, dans un souci de cohérence, de reformuler la disposition sous avis, pour éviter que le montant de l'indemnisation du prestataire de service ne soit pas fixé et dans le projet de loi sous avis et par règlement grand-ducal.

Enfin le Conseil d'État constate que le projet de loi reste muet tant sur les modalités de paiement de l'indemnisation à laquelle le prestataire de service a droit conformément à la disposition sous examen que sur le débiteur de cette indemnisation. Selon la fiche financière jointe au projet de loi, « ce montant est payable par la personne ayant présenté son véhicule au contrôle technique ». Le Conseil d'État comprend que la disposition sous avis fixe un montant maximal payable par la personne ayant présenté son véhicule au contrôle technique, et demande dès lors d'écrire que le prestataire de service « a droit à une indemnisation s'élevant, au maximum, à 0.25 euro hors taxe sur la valeur ajoutée correspondant au nombre de 100 de l'indice des prix à la consommation ».

Observations d'ordre légistique

Article unique

À l'article 4bis, paragraphe 1^{er}, alinéa 6 nouveau, première phrase, les termes « de la présente loi » sont à omettre, pour être superfétatoires.

À l'article 4bis, paragraphe 1^{er}, alinéa 7 nouveau, première phrase, il est relevé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé de l'acte en question « règlement d'exécution (UE) 2021/392 de la Commission du 4 mars 2021 concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO₂ des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers conformément au règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements d'exécution (UE) no 1014/2010, (UE) no 293/2012, (UE) 2017/1152 et (UE) 2017/1153 de la Commission ».

Toujours à l'alinéa 7 nouveau, première phrase, il convient d'écrire « CO₂ ». À la seconde phrase, *in fine*, les termes « dont il est fait référence » sont à remplacer par les termes « auquel il est fait référence ». Cette observation vaut également, dans la forme grammaticale appropriée, pour l'alinéa 8 nouveau, première phrase.

⁷ L'article 4 du projet de règlement grand-ducal précité, introduisant dans le règlement grand-ducal précité du 26 janvier 2016 un article 20bis, prévoit que « [c]onformément à l'article 4bis, paragraphe 1, alinéa 10, de la loi précitée du 14 février 1955, le prestataire de service perçoit pour la mise à disposition des données techniques agrégées un montant de 1 euro hors taxe sur la valeur ajoutée pour chaque véhicule soumis à un contrôle technique ».

À l'article *4bis*, paragraphe 1^{er}, alinéas 7 à 10 nouveaux, les termes « du présent paragraphe » sont à omettre, car superfétatoires.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 25 avril 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz