

Projet de règlement grand-ducal

concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport

Avis du Conseil d'État

(7 octobre 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 20 mai 2025, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un tableau de concordance ainsi que le texte de la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport et de la directive (UE) 2023/2661 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2010/40/UE concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 18 septembre 2025.

Considérations générales

La directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport¹ définit les systèmes de transport intelligents, ci-après « STI », comme « des applications avancées qui, sans pour autant comporter de processus intelligent à proprement parler, visent à fournir des services innovants liés aux différents modes de transport et à la gestion de la circulation et permettent à différents utilisateurs d'être mieux informés et de faire un usage plus sûr, plus coordonné et plus « intelligent » des réseaux de transport ». Elle vise à imposer, dans les domaines qu'elle identifie comme prioritaires, la mise en œuvre de formats interopérables pour la mise à disposition de données relatives à la circulation et aux déplacements via un point d'accès national, et renvoie à des actes délégués de la Commission européenne la tâche de définir précisément les obligations en résultant pour les différentes parties concernées. Les actes délégués ont jusqu'à présent été adoptés sous forme de règlements délégués².

¹ Ci-après la « directive 2010/40/UE ».

² Par exemple : règlement délégué (UE) 2022/670 de la Commission du 2 février 2022 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans

La directive 2010/40/UE n'a pas fait l'objet d'une transposition formelle au Grand-Duché. En effet, la directive a été « transposée » en droit luxembourgeois par la lettre circulaire du 22 février 2012 concernant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport et a fait l'objet d'une publication adéquate (Mémorial B, n° 19, 1^{er} mars 2012, p. 365). Selon les auteurs, cet instrument de « transposition » a été considéré comme suffisant par la Commission européenne.

Le Conseil d'État note que le projet de règlement grand-ducal sous revue reprend les dispositions de la lettre circulaire précitée du 22 février 2012 portant transposition de la directive 2010/40/UE précitée du 7 juillet 2010 qui sont toujours d'application. Selon les auteurs, « [c]ette lettre circulaire peut dès lors être considérée comme tombant en désuétude ».

La directive (UE) 2023/2661 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2010/40/UE concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport actualise les domaines prioritaires retenus³, introduit la notion de services de transport intelligents « coopératifs » et renforce les obligations reposant sur les États membres, en définissant les catégories et sous-catégories de données dont ceux-ci doivent garantir l'accessibilité pour informer les usagers de la route et de STI.

La directive (UE) 2023/2661 est à transposer au 31 décembre 2025, à l'exception de son article 17, qui impose une obligation de soumission d'un rapport par les États membres à la Commission européenne au 21 mars 2025 au plus tard.

Le Conseil d'État note encore que le règlement grand-ducal en projet entend transposer les directives précitées, sur le fondement de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la Constitution et de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports.

Dans ce contexte, le Conseil d'État se doit de rappeler que la loi précitée du 9 août 1971 permet l'exécution des décisions et directives européennes par la voie de règlements grand-ducaux qui peuvent déroger à des lois existantes. Cependant, en vertu du dispositif de la loi en cause, cette habilitation n'est

l'ensemble de l'Union, de services d'informations en temps réel sur la circulation ; règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux, tel que modifié ; règlement délégué (UE) n° 885/2013 de la Commission du 15 mai 2013 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil (directive « STI ») en ce qui concerne la mise à disposition de services d'informations concernant les aires de stationnement sûres et sécurisées pour les camions et les véhicules commerciaux ; règlement délégué (UE) n° 886/2013 de la Commission du 15 mai 2013 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les données et procédures pour la fourniture, dans la mesure du possible, d'informations minimales universelles sur la circulation liées à la sécurité routière gratuites pour les usagers.

³ Ci-après la « directive (UE) 2023/2661 ».

valable que pour les matières relevant des domaines économique, technique, agricole, forestier, social et des transports, à l'exclusion toutefois de celles réservées par la Constitution à la loi. Or, le Conseil d'État constate que le texte sous revue touche à une matière réservée à la loi, en l'occurrence l'article 35 de la Constitution, qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie, étant donné que selon la définition de l'article 4, point 5°, du texte en projet, la notion « prestataire de services STI » vise « tout prestataire public ou privé d'un service STI ». L'article 5 du texte sous examen entend obliger les applications et services STI à respecter les spécifications adoptées par la Commission européenne. Cette obligation touche dès lors tout prestataire de services STI, qu'il soit public ou privé. Ainsi, le nouvel article 5 de la directive précitée transposée par l'article 5 du texte sous revue intervient en matière réservée à la loi, de sorte que la loi précitée du 9 août 1971 n'est pas susceptible de lui conférer une base légale conforme au prescrit constitutionnel.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État relève que le dispositif en projet sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Ce n'est que sous cette réserve que le Conseil d'État procède à l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} entend transposer la disposition correspondante de la directive, en énonçant que le cadre établi vise au « déploiement et l'utilisation coordonnés et cohérents de systèmes de transport intelligents sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ». Une telle transposition s'expose au reproche d'une transposition inexacte. En effet, le déploiement et l'utilisation coordonnés et cohérents de systèmes de transport intelligents ne se borne pas au simple territoire national, mais le cadre national établi doit permettre un déploiement et une utilisation coordonnés et cohérents sur le territoire de l'Union européenne. Par conséquent, le Conseil d'État demande de supprimer les termes « sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne la « fixation » par le texte en projet des « conditions générales », le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales selon lesquelles les dispositions sous revue relèvent de la matière réservée à la loi.

Dans la mesure où il n'appartient pas à une autorité nationale d'imposer des obligations à la Commission européenne, le paragraphe 2 est à supprimer.

Article 2

Le paragraphe 2 entend renvoyer la délimitation du champ d'application des domaines prioritaires à l'annexe I. Or, cette dernière se borne à énoncer, sans autre indication, qu'il est renvoyé à l'annexe I de la directive 2010/40/UE, de sorte que le renvoi à l'annexe I du texte en projet s'avère être superflu.

Cette technique de transposition par référence de l'annexe de la directive peut être admise au vu des spécificités de l'annexe en question qui contient des dispositions techniques, non équivoques, et ne laissant pas de marge d'appréciation aux États membres. D'un point de vue du libellé, il suffit que le paragraphe 2 renvoie directement à l'annexe I de la directive 2010/40/UE, sans qu'il ne soit besoin de prévoir d'annexe spécifique au sein du texte en projet. Les mêmes observations s'imposent en ce qui concerne les transpositions par référence aux autres annexes de la directive effectuées par le biais des articles 5 et 6.

Article 3

Le Conseil d'État demande de supprimer aux points 1° et 2° la partie de phrase « dans l'ensemble de l'Union européenne » alors que le texte sous revue a pour objet de rendre applicable la directive à transposer au Luxembourg.

Article 4

Au point 22°, il ne suffit pas de reprendre la définition de la directive, mais de désigner le point d'accès national prévu par les auteurs. À défaut, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution pour transposition incorrecte, car ineffective, de la directive. S'il s'agit du portail défini dans la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, tel qu'expliqué par les auteurs au commentaire des articles, il y a lieu d'y renvoyer.

Au point 26°, le Conseil d'État donne à considérer que la définition de la notion « route principale » donnée par la directive (UE) 2023/2661 précitée précise qu'il s'agit d'une route « désignée par un État membre ». Le texte sous revue ne fait aucune mention à cet égard et ne désigne pas les routes visées par la directive à transposer. Si les auteurs visent les routes principales définies à la loi du 23 mai 2022 concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières, le Conseil d'État demande d'y renvoyer sinon de définir les routes principales à viser dans le contexte de la directive à transposer.

Au point 27° relatif à la désignation du ministre, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler la définition et de ne viser qu'un seul ministre et qu'une seule attribution ministérielle, le libellé retenu prêtant à croire que les deux attributions ministérielles se trouvent être visées, ce qui, en cas de scission du ministère actuel, aurait pour effet de désigner deux ministres.

Article 5

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant au défaut de base légale de l'article sous revue.

En ce qui concerne le renvoi à l'annexe II, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 2.

Article 6

L'article sous examen se borne à faire peser les obligations en matière de disponibilité des données sur le ministre. Il risque dès lors d'encourir le reproche d'une transposition incorrecte, car ineffective, de la directive. En effet, comment le ministre pourrait-il « s'assurer » que les données soient mises à disposition sans retard, sans obligation correspondante pour les prestataires de fournir ces données, en particulier lorsqu'il s'agit de prestataires privés ? Le Conseil d'État rappelle à cet égard que l'article 4 du Traité sur l'Union européenne impose aux États membres de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit de l'Union, comme des sanctions pénales ou administratives, quand bien même la réglementation de l'Union européenne ne comporterait aucune disposition spécifique à cet effet. Afin d'assurer le plein effet de la directive à transposer, le Conseil d'État demande aux auteurs d'établir un cadre légal adéquat et précis permettant de faire respecter les dispositions de la directive en définissant clairement à qui incombent quelles obligations ainsi que les sanctions correspondantes. En vertu de l'article 19 de la Constitution, les sanctions devant garantir la portée et l'efficacité des dispositions de la directive sont à prévoir au niveau d'un texte de loi. Au vu de ce qui précède, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Au paragraphe 1^{er}, les alinéas 1^{er} à 4 renvoient à l'annexe III du texte en projet. Le contenu de l'annexe III se limite à une transposition par référence, doublée d'une transposition dynamique de l'annexe III de la directive. Tout en renvoyant aux observations relatives à l'article 2, le Conseil d'État suggère de procéder à cette transposition par référence et dynamique au sein du paragraphe 1^{er} de l'article sous revue directement à l'annexe III de la directive. Les mêmes observations s'imposent au paragraphe 2 en ce qui concerne le renvoi à l'annexe IV du texte en projet.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, qui vise les modifications de l'annexe III de la directive par acte délégué, est à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, le Conseil d'État se demande quels sont « les » points d'accès nationaux visés, alors que, selon les auteurs, il n'en existerait qu'un seul. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à son observation relative à l'article 4, point 22°.

Article 7

La disposition sous revue se borne à reprendre l'article 11 de la directive 2010/40/UE en remplaçant le renvoi à la « législation nationale pertinente » par un renvoi à la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux. Il est superfétatoire d'énoncer que les questions se rapportant à la responsabilité sont traitées « en conformité avec le droit de l'Union ». En ce qui concerne plus particulièrement le renvoi à la directive 85/374/CEE, il est rappelé qu'étant donné que les directives n'ont pas d'effet direct en droit national, ces renvois sont à remplacer par des renvois à la législation nationale transposant les directives visées. L'article sous revue est donc à reformuler pour se limiter à indiquer que les questions de responsabilité sont traitées conformément à la loi précitée du 21 avril 1989.

Article 8

Les obligations d'information non équivoques imposées par une directive à la charge de l'autorité compétente d'un État membre ne nécessitent pas l'adoption de mesures de transposition spécifiques. Par conséquent, les paragraphes 1^{er} et 2 sont à supprimer.

Le paragraphe 3 dispose que « afin de permettre au ministre de présenter à la Commission européenne le 21 mars 2025 au plus tard, et tous les trois ans par la suite, les rapports susvisés, les autorités, organismes et entités lui transmettent [...] les informations nécessaires à cette fin, en fonction de leur domaine de compétence respectif ». Quels sont les « autorités, organismes et entités » tenus de transmettre les informations nécessaires ? Quelles sont les « informations nécessaires à cette fin » que les acteurs sont tenus de transmettre ? Étant donné que peuvent également être visés des organismes ou entités privés, la disposition relève de la matière réservée à la loi par l'article 35 de la Constitution et risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Il y a lieu de préciser clairement dans la loi les acteurs et informations visés. Pour le surplus, comment le Luxembourg s'acquittera-t-il de son obligation de soumettre le premier rapport au 21 mars 2025 ?

Article 9

Sans observation.

Annexes

Il est renvoyé aux observations relatives à l'article 2 et il est demandé de supprimer les annexes.

Pour le surplus, les renvois à la directive 2010/40/UE précitée « , telle que modifiée » sont à compléter de l'énumération des actes modificatifs, pour viser la directive « telle que modifiée par la décision (UE) 2017/2380 et par la directive (UE) 2023/2661 ».

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement.

Préambule

Le cinquième visa relatif à l'avis de la Chambre de commerce est à adapter 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.

En renvoyant à ses observations générales, le Conseil d'État demande de libeller le septième visa comme suit :

« De l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, il est renvoyé aux observations générales et demandé d'écrire « Commission européenne » avec une lettre « c » majuscule.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, les mots « Aux fins » sont à remplacer par les mots « Pour l'application ». Par ailleurs, les énumérations sont à caractériser par des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

Article 3

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

Article 4

L'article relatif aux définitions est à faire figurer en début du dispositif et à la suite de l'article relatif à l'objet et au champ d'application, de sorte que l'article sous revue est à renuméroter en article 2 et les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

L'article relatif aux définitions est à libeller comme suit :

« **Art. 2. Pour l'application** du présent règlement, on entend par :

1° « ... » : ... ;

2° « ... » : ... ;

3° « ... » : ... ;

[...]. »

Aux points 6°, 7°, 16° et 24°, en ce qui concerne l'emploi des mots « notamment », « comme » et « telles que », le Conseil d'État signale que si ceux-ci ont pour but d'illustrer un principe établi par le texte, ils sont à écarter comme étant superfétatoires. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Au point 27°, le mot « le » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire, de sorte qu'il y a lieu d'écrire « 27° « ~~le~~ ministre » : ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 6, l'acronyme « PAN » n'est pas défini. L'acronyme « PAN » ne faisant pas l'objet d'une mention ultérieure dans la suite du dispositif, il y a lieu de l'écrire en toutes lettres.

Article 9

L'article sous revue est à intituler « Formule exécutoire ».

La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement. 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.

Annexes I et II

Aux intitulés des annexes I et II, les parenthèses sont à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 7 octobre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes