

Projet de loi

portant modification de 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

(10 mars 2020)

Par dépêche du 26 juin 2019, 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 des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une version coordonnée de 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, que le projet de loi sous examen tend à modifier.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre de commerce et de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 28 août, 25 octobre et 28 novembre 2019.

Considérations générales

La loi précitée du 5 juin 2009 transpose en droit luxembourgeois 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.

La directive 2003/59/CE précitée établit les exigences de qualification initiale et de formation continue pour les conducteurs professionnels de

camions et d'autobus, dans le but d'améliorer la sécurité sur les routes européennes.

La loi en projet vise à modifier la loi précitée du 5 juin 2009 afin de transposer la directive (UE) 2018/645 du Parlement européen et du Conseil du 18 avril 2018 modifiant la directive 2003/59/CE relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi que la directive 2006/126/CE relative au permis de conduire.

La mise en œuvre de la directive 2003/59/CE a en effet révélé des lacunes, énumérées au quatrième considérant de la directive (UE) 2018/645 précitée, comme suit : « [...] les difficultés et l'insécurité juridique dans l'interprétation des exemptions ; le contenu de la formation, dont la pertinence par rapport aux besoins des conducteurs est apparue insuffisante ; les difficultés pour les conducteurs d'obtenir la reconnaissance mutuelle de formations entièrement ou partiellement suivies dans un autre État membre ; et les incohérences des conditions d'âge minimum entre la directive 2003/59/CE et la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil [du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire]. »

Il est à noter que la loi en projet n'opère qu'une transposition partielle de la directive (UE) 2018/645, les auteurs précisant que les autres transpositions requises seront réalisées par voie de règlement grand-ducal.

Afin d'assurer une transposition complète de ladite directive, le Conseil d'État rappelle aux auteurs de s'assurer que le texte réglementaire entre lui aussi en vigueur simultanément avec la loi en projet sous avis

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen transpose l'article 2, dans sa nouvelle teneur, de la directive 2003/59/CE, définissant les cas dans lesquels un conducteur se trouve exempté de l'obligation de suivre une formation. Pour ce faire, il vise à remplacer intégralement l'article 2 de la loi précitée du 5 juin 2009.

Paragraphe 1^{er}

Les lettres a), b), c), e), f) et g) n'appellent pas d'observation quant au fond.

À la lettre h), il est précisé que le conducteur qui transporte des machines destinées à son propre usage dans le cadre de son travail, est couvert par l'exemption. Par ailleurs, les auteurs entendent pallier la difficulté d'interprétation de « l'activité principale des conducteurs », en la définissant au niveau national et en reprenant la définition figurant dans les considérants de la directive 2003/59/CE. Ainsi, pour l'exemption prévue à la lettre h),

l'activité est à considérer comme principale dès que la conduite du véhicule constitue plus de 30 pour cent du temps de travail du conducteur sur un mois glissant. Les auteurs reprennent ainsi l'éclairage apporté par les considérants de la directive (UE) 2018/645. Or, en raison de la rédaction actuelle du projet, cette définition de l'activité principale risque de ne s'appliquer que pour la lettre h) du paragraphe sous examen.

À l'endroit de la lettre d), cette précision ne figure pas, alors que le projet sous avis prévoit l'exemption également pour les transports effectués sans passager depuis un centre de maintenance et à condition que la conduite du véhicule ne constitue pas l'activité principale du conducteur.

Le Conseil d'État comprend qu'il ne peut pas y avoir plusieurs définitions pour délimiter ce qu'il faut entendre par activité principale et exige dès lors, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, une définition uniforme de ce qui constitue l'activité principale.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 de l'article sous examen entend transposer la nouvelle teneur de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2003/59/CE, modifiée par la directive (UE) 2018/645. L'article en question prévoit des exemptions à l'obligation de formation, lorsque la conduite est pratiquée peu fréquemment, dans des régions rurales et par des conducteurs aux fins d'approvisionnement de leur propre entreprise. La lettre c) de l'article laisse aux États membres l'option de considérer le transport rural comme étant occasionnel sans incidences sur la sécurité routière. Le septième considérant de la directive (UE) 2018/645 explique ainsi qu'« il y a lieu de laisser aux États membres le pouvoir discrétionnaire de déterminer si ladite conduite peut être considérée comme étant occasionnelle et si une telle exemption a des incidences sur la sécurité routière : par exemple, en fonction du type de route, du volume du trafic ou de la présence d'usagers vulnérables de la route ». En disposant à la lettre c) de l'article sous examen que le transport doit être occasionnel et sans incidence sur la sécurité routière, les auteurs ne font que recopier l'option qui leur est laissée. Par ailleurs, en imposant une limite de 10 kilomètres par trajet, les auteurs définissent à suffisance ce qu'ils considèrent être comme un transport occasionnel et sans incidences sur la sécurité routière. Par conséquent, le Conseil d'État demande la suppression de la lettre c) du paragraphe sous examen.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 définit la distance déclenchant l'obligation de formation des conducteurs des véhicules utilisés par des entreprises agricoles et similaires et ce faisant transpose l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2003/59/CE, dans sa nouvelle teneur.

Le Conseil d'État réitère son exigence sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, formulée à l'endroit du paragraphe 1^{er} quant à la nécessité d'une définition uniforme de l'activité principale.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen vise à transposer l'article 10*bis* de la directive 2003/59/CE, dans sa nouvelle teneur, et à mettre en place un échange entre États membres, par voie électronique, des informations relatives aux formations. Les auteurs entendent ainsi créer une banque de données portant sur les informations relatives aux certificats de formation.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe sous examen prévoit la création de la banque de données électroniques tenue par le ministre ayant le Transport dans ses attributions, ci-après le « ministre ».

Le Conseil d'État relève qu'il existe déjà une banque de données relative aux permis de conduire introduite en exécution du Traité sur un système d'information européen concernant les véhicules et les permis de conduire (EUCARIS)¹, signé à Luxembourg, le 29 juin 2000. Cette banque de données sert de base à l'exécution de la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire. Il est également prévu que cette banque de données servira à la mise en œuvre de la directive 2003/59/CE. La directive (UE) 2018/645 prévoit que la banque de données qu'elle vise à mettre en œuvre peut reposer sur « l'extension d'un réseau existant ». Tout comme la Commission nationale pour la protection des données², ci-après « CNPD », le Conseil d'État se demande si la banque de données repose sur l'extension de la banque de données relative aux permis de conduire ou s'il s'agit d'une banque de données distincte. Le Conseil d'État fait sienne encore l'interrogation de la CNPD quant à l'articulation pratique entre les différents traitements de données mis en œuvre à travers ces deux bases de données.

Aux termes du paragraphe 1^{er}, et conformément à l'article 10*bis*, point 1, de la directive 2003/59/CE, la banque de données reprend les informations relatives aux certificats de formation délivrés ou retirés. Le Conseil d'État constate que les auteurs ne reprennent cependant pas les termes de l'article 10*bis*, point 2, de la directive 2003/59/CE, aux termes duquel peuvent figurer sur le réseau des renseignements contenus dans les certificats ainsi que des informations concernant les procédures relatives aux certificats. Or, comme le relève la CNPD, les auteurs du projet de loi visent cette catégorie de données au commentaire de l'article. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de viser explicitement cette catégorie de données au dispositif sous revue, si telle est bien leur intention.

Paragraphe 2

Le paragraphe sous examen énumère les finalités du traitement de données effectué dans le cadre de la loi en projet.

Au point 3, l'« interconnexion » des données est définie comme finalité. À l'instar de la CNPD, le Conseil d'État relève que le terme « interconnexion » revêt en matière de protection des données une acception

¹ *European car and driving licence information system.*

² Avis n° 52/2019 de la Commission nationale pour la protection des données du 15 novembre 2019

spécifique et ne se confond pas avec la notion d'« échange » des données. Dans la mesure où la directive 2003/59/CE vise l'« échange » des données, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que le terme « interconnexion » soit remplacé par le terme « échange ».

Le Conseil d'État estime également, tout comme la CNPD, que la finalité visée au point 4 se trouve être redondante par rapport au point 3 et en demande, par conséquent, la suppression.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, désigne le ministre ayant les Transports dans ses attributions en tant que responsable du traitement par référence à la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Cependant, et comme le relève la CNPD, la notion de « responsable de traitement » n'est pas définie dans la loi précitée du 1^{er} août 2018, mais à l'article 4, point 7), du règlement général sur la protection des données³. Par conséquent, le Conseil d'État demande que le responsable du traitement soit défini par un renvoi à l'article 4, point 7), du règlement général sur la protection des données, et non pas par un renvoi à la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Le paragraphe 3, alinéa 2, attribue au Centre des technologies de l'information de l'État, à la Société nationale de circulation automobile et aux organismes de formation la qualité de sous-traitant. Le Conseil d'État demande que la mention de la qualité de sous-traitant soit assortie d'un renvoi à l'article 4, point 8), du règlement général sur la protection des données.

Paragraphe 4

Le paragraphe sous examen énumère les informations qui sont à collecter par les organismes de formation pour transmission au ministre.

Comme la CNPD, le Conseil d'État n'arrive pas à cerner, au niveau de la lettre c) du paragraphe sous examen, quelles catégories de données sont visées par les termes « informations nécessaires au financement de la formation ». Si de telles informations peuvent être nécessaires pour une participation étatique aux frais de la formation, un tel échange est étranger aux finalités énumérées au paragraphe 2, et plus généralement à l'objet de la loi en projet. Le Conseil d'État demande, par conséquent, la suppression de la lettre c).

Paragraphe 5

Sans observation.

³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

Paragraphe 6

Le Conseil d'État demande de viser les « membres de la Police grand-ducale et les agents de l'Administration des douanes et accises visés à l'article 7, paragraphe 3 ».

Article 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou de l'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.

Les nombres s'écrivent en principe en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix, de dates. Les unités de mesure s'écrivent quant à elles en toutes lettres.

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

Il convient de libeller l'article sous examen comme suit :

« **Art. 1^{er}**. Aux articles 1^{er} et 4 de 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, le terme « C+E » est remplacé par le terme « CE », le terme « C1+E » est remplacé par le terme « C1E », le terme « D+E » est remplacé par le terme « DE » et le terme « D1+E » est remplacé par le terme « D1E ». »

Article 2

À l'article 2, paragraphe 1^{er}, lettre h), alinéa 2, dans sa nouvelle teneur proposée, les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » paragraphe.

Article 3

À la phrase liminaire, lorsqu'on se réfère au premier alinéa, il convient d'écrire « alinéa 1^{er} », en insérant les lettres « er » en exposant derrière le numéro.

Article 4

À l'article *6bis*, paragraphe 3, alinéa 2, à insérer, il convient de reproduire avec exactitude la dénomination officielle du « Centre des technologies de l'information de l'État », telle qu'elle résulte de la loi modifiée 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État.

À l'article *6bis*, paragraphe 4, à insérer, les énumérations en lettres sont à remplacer par des énumérations en points « 1., 2., 3. etc. », ceci à des fins de cohérence avec le texte à modifier.

À l'article *6bis*, paragraphe 6, à insérer, il convient de se référer au « paragraphe 2, point 1₂ » dans un souci de cohérence avec le texte qu'il s'agit de modifier. De plus, les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Partant, il y a lieu d'écrire « Admistration des douanes et accises ».

Article 5

L'article 11 à insérer est à formuler « Intitulé de citation ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 10 mars 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu