

N° 5256¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation
de la circulation sur toutes les voies publiques**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(30.3.2004)

En date du 14 novembre 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Le projet élaboré par le ministre des Transports était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une version coordonnée des articles à modifier de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

En même temps a été transmis au Conseil d'Etat un projet de règlement grand-ducal censé, entre autres, transposer ensemble avec le projet de loi sous avis la directive modifiée 2000/30/CE du Parlement et du Conseil du 6 juin 2000 relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans la Communauté ainsi qu'un tableau de concordance relatif à la transposition de la directive par le projet de loi sous avis et un projet de règlement grand-ducal qui fera l'objet de la part du Conseil d'Etat d'un autre avis.

En date du 11 décembre 2003, le Premier Ministre a fait parvenir au Conseil d'Etat un rectificatif de la part du ministre des Transports redressant le premier alinéa de l'article 4^{ter} du projet de loi sous avis. Une version adaptée du texte coordonné des articles modifiés par le projet de loi était jointe.

Les avis demandés auprès des chambres professionnelles, à savoir la Chambre d'agriculture, la Chambre des métiers et la Chambre de commerce n'étaient pas encore parvenus au Conseil d'Etat à la date d'émission du présent avis.

L'objet du projet sous avis ne se limite toutefois pas à la transposition d'une directive.

Le projet sous avis

- prévoit une multitude de modifications en ce qui concerne le contrôle technique des véhicules routiers, notamment un allègement du contrôle lors de la première immatriculation, des conditions du contrôle en cas de changement de propriétaire ainsi qu'une dispense du contrôle technique périodique pour les véhicules historiques;
- renforce la base légale pour la transposition des directives communautaires en matière de réception automobile par règlements grand-ducaux édictés selon la procédure prévue par 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;
- introduit une base légale permettant le traitement des données relatives aux décisions judiciaires et des données médicales en relation avec la gestion du permis de conduire;
- modifie la répartition des compétences réglementaires entre l'Etat et les communes en matière de la circulation sur les voies publiques.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article prévoit la catégorisation des véhicules par règlement grand-ducal et se réfère au droit communautaire. Le Conseil d'Etat approuve le principe de cette disposition, mais propose de faire abstraction de la référence au droit communautaire qui – *per se* – ne fait pas partie intégrante du droit national, mais qui, en ce qui concerne les directives, nécessite une transposition en droit national.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de rédiger comme suit cette disposition:

„Un règlement grand-ducal détermine la classification des véhicules pouvant être admis à la circulation au Luxembourg.“

Article 2

Cet article est censé donner une base légale aux règlements grand-ducaux transposant certaines directives techniques en matière de réception automobile. Si 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“ constitue une base légale valable pour les aspects „transport“, tel n'est plus le cas lorsque les dispositions à transposer entravent par exemple la liberté de commerce, matière réservée à la loi en vertu de l'article 11 de la Constitution. Pour cette raison, lors des dernières transpositions par règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat avait dans ses avis invité le Gouvernement à se doter d'une base légale permettant une transposition de dispositions techniques par règlement grand-ducal dans la mesure où le cadre de ces dispositions techniques était circonscrit dans la loi.

Si la première phrase du nouveau paragraphe 4 répond entièrement à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière, il en est autrement en ce qui concerne la troisième phrase dudit paragraphe qui dispose, sans autre précision, que des règlements „prévoient en outre les exceptions admises par le droit communautaire ainsi que les modalités selon lesquelles l'importation, la mise en vente, l'acquisition, la détention, la mise en circulation et l'utilisation de véhicules routiers non conformes aux dispositions qui précèdent peuvent être interdites.“ Cette disposition est trop vague pour que les règlements visés puissent se cantonner dans le cadre d'une simple mesure d'exécution. Aussi le Conseil d'Etat doit-il s'y opposer formellement.

Etant donné que le règlement prévu dans la première phrase du paragraphe 4 se confie dans le cadre de l'article 36 de la Constitution, le Conseil d'Etat estime encore que la procédure reprise par les auteurs des lois d'habilitation n'est pas de mise. En effet, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir réglementaire d'exécution, le Grand-Duc s'est vu directement conférer par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution le pouvoir général de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois et des traités. La mise en œuvre est subordonnée à la seule existence préalable des actes à exécuter. Elle ne saurait dépendre de l'assentiment d'un organe quel qu'il soit. Ce pouvoir réglementaire d'exécution ne doit être ni tenu en échec, ni conditionné, ni altéré par une instance, fût-elle une émanation de la Chambre des députés. Le Conseil d'Etat propose partant de libeller la deuxième phrase du paragraphe 4 comme suit:

„Ces directives sont transposées en droit national par des règlements grand-ducaux.“

Le Conseil d'Etat propose encore d'omettre la dernière phrase du paragraphe 4 tel que proposé. En effet, les articles 42 et 43 du Code pénal ont été abrogés et la faculté de prononcer la confiscation de l'objet du délit relève du droit commun.

Le Conseil d'Etat est encore à se demander s'il ne conviendrait pas de compléter le paragraphe 4 relatif à la caducité automatique de la validité de la carte d'immatriculation du véhicule pour le cas où le même véhicule n'est plus couvert par un certificat d'assurance depuis plus de deux ans.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Outre sa longueur qui le rend difficilement lisible, l'article 4 suscite de la part du Conseil d'Etat plusieurs observations dont quelques oppositions formelles.

Ainsi, l'article *4bis* à insérer prévoit dans son paragraphe 1er des ateliers de transformations agréés par le ministre des Transports. Les modalités relatives à l'agrément seraient à déterminer par règlement grand-ducal. S'agissant d'une entrave au principe de la liberté de commerce consacré par l'article 11 de la Constitution, un règlement grand-ducal ne pourra fixer les modalités de l'agrément alors que les critères ne sont pas suffisamment spécifiés par la loi. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition.

Il en est de même de la disposition du paragraphe 3 du même article qui autorise le ministre des Transports à charger de l'exclusivité du contrôle technique des véhicules routiers un ou plusieurs organismes publics ou privés selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat estime sous peine d'opposition formelle que les critères à remplir par ces organismes doivent être déterminés par la loi.

Dans ce même paragraphe 3 de l'article *4bis*, le Conseil d'Etat fait remarquer – sous peine d'opposition formelle – que ce ne pourra pas être le ministre des Transports qui fixe les conditions auxquelles les agents doivent suffire pour être admis à l'assermentation, mais que l'article 36 de la Constitution ne laisse d'autre choix que le règlement grand-ducal.

L'article *4ter* à insérer prévoit que le Gouvernement peut charger de l'exclusivité de la formation complémentaire à l'instruction préparatoire aux examens du permis de conduire un ou plusieurs organismes publics ou privés. Le Conseil d'Etat se demande si l'exclusivité de cette formation ne revient pas à un agrément et partant à une limitation de la liberté de commerce. Sous peine d'opposition formelle, il recommande aux auteurs du projet

- soit de désigner dans le cadre de cette loi le ou les organismes visés,
- soit d'opter pour un système d'agrément et partant de fixer le cadre des conditions à remplir dans la loi pour les préciser le cas échéant par voie de règlement grand-ducal.

Dans ce même article *4ter*, les travaux d'aménagement de l'infrastructure requise pour cette formation supplémentaire sont déclarés d'utilité publique. Le Conseil d'Etat ne saurait accepter telle quelle cette classification. En effet, cette procédure qui peut aboutir à une expropriation constitue une entrave sérieuse au principe de la propriété privée et elle ne devrait être utilisée qu'avec la plus grande circonspection et être réservée à la réalisation de projets d'importance capitale. Tous les projets de l'Etat et du Gouvernement ne méritent pas d'office cette classification – loin s'en faut – et l'objet visé par la disposition sous avis en est un exemple.

Article 5

Cet article modifie la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en ce qui concerne la réglementation sur les voies publiques.

Le paragraphe 2 de cet article autorise le ministre des Travaux publics et le ministre des Transports à prendre conjointement des mesures particulières dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route. Le Conseil d'Etat se rend compte que cette disposition n'innove guère quant à son principe alors que dans la législation actuelle le ministre des Travaux publics peut à lui seul prendre ces mesures. Toujours est-il que ces mesures ont le caractère d'une norme à portée générale qui devrait revêtir la forme d'un règlement grand-ducal, quitte à invoquer, le cas échéant, l'urgence telle que prévue par l'article 2, paragraphe 1er de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

Articles 6 et 7

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 mars 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

