

N° 7198⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

(12.7.2018)

La commission se compose de : Mme Josée LORSCHÉ, Présidente-Rapportrice ; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, M. Gilles BAUM, Mme Tess BURTON, MM. Yves CRUCHTEN, Georges ENGEL, Gusty GRAAS, Max HAHN, Ali KAES, Henri KOX, Marc LIES, Marco SCHANK, David WAGNER, Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 20 octobre 2017 par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le Conseil d'État a émis son avis le 28 novembre 2017.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 26 septembre 2017.

Le 22 mars 2018, la Commission du Développement durable a nommé Mme Josée Lorsché comme rapportrice du projet de loi. Lors de cette même réunion, elle a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État et a adopté une série d'amendements parlementaires.

L'avis complémentaire du Conseil d'État date du 8 mai 2018. La commission parlementaire a examiné cet avis complémentaire lors de sa réunion du 4 juillet 2018.

La Commission du Développement durable a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 12 juillet 2018.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi comprend des dispositions nécessaires pour les matières des tachygraphes à installer dans les poids lourds et autobus et des temps de conduites et périodes de repos à respecter par les conducteurs de ces véhicules.

Si ces matières sont réglées surtout par les règlements européens (CE) n° 561/2006 et (UE) n° 165/2014, les Etats membres doivent encore adopter des dispositions d'exécution et des dispositions concernant les sanctions des infractions. La base légale pour les contrôles et la sanction des infractions était contenue dans l'article 4bis, paragraphe 6, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Or, lors de l'élaboration de la loi du 26 janvier 2016 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, portant réforme du contrôle technique des véhicules routiers, il avait été oublié de reprendre les dispositions du paragraphe 6 de l'ancien article 4bis de la loi modifiée du 14 février 1955.

L'objectif du présent projet de loi est de repêcher cette erreur matérielle.

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi vise à réintroduire les dispositions contenues auparavant dans l'ancien article 4bis, paragraphe 6, tel qu'il existait avant la loi du 26 janvier 2016, mais qui devient alors selon la nouvelle numérotation des articles, l'article 4quinquies-1.

Etant donné qu'entretemps le règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route a remplacé le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route, il y a lieu de mentionner le nouveau règlement (UE) n° 165/2014 au lieu du règlement (CEE) n° 3821/85 abrogé.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son premier avis du 28 novembre 2017, le Conseil d'Etat observe qu'il faut préciser, sous peine d'opposition formelle, les agents pouvant obtenir la qualité d'officier de police judiciaire par l'indication des groupes de traitement et d'indemnité. Les agents de la Police grand-ducale ne doivent pas être mentionnés, alors qu'ils ont une compétence générale en matière de police judiciaire.

Par ailleurs, les fonctionnaires entrant en compte doivent suivre une formation spéciale pour justifier d'une qualification professionnelle à hauteur de leur tâche.

Le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas lieu de déroger aux règles de droit commun en matière d'entrée en vigueur et formule en outre quelques observations d'ordre légistique.

Dans son avis complémentaire du 8 mai 2018, le Conseil d'Etat a estimé que l'amendement parlementaire visant à répondre à un souci formulé par l'Administration des douanes et accises, est superfétatoire et peut être supprimé, ce dont la Commission a tenu compte au cours de sa réunion du 4 juillet 2018.

*

V. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans son avis du 26 septembre 2017, le Chambre de Commerce rend attentif à l'oubli d'un mot dans la citation du règlement (UE) n° 165/2014 et marque son accord pour le surplus.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

La réintroduction des dispositions de l'ancien article 4bis, paragraphe 6, de la loi modifiée du 14 février 1955, tel qu'elles existaient avant la loi du 26 janvier 2016, rend nécessaire la renumérotation de l'actuel article 4sexies en article 4septies. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 1^{er}. L'article 4sexies de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques est renuméroté article 4septies. Aux paragraphes 3 et 4 de l'article 2bis de la loi précitée du 14 février 1955, la référence à l'article 4sexies est remplacée par celle à l'article 4septies.

De l'avis du Conseil d'Etat, au vu de l'observation relative à l'article 2, l'article sous rubrique est à supprimer. La Commission fait sienne cette proposition (voir ci-après).

Article 2

Cet article reprend les dispositions de l'ancien article 4*bis*, paragraphe 6, de la loi précitée du 14 février 1955, telles qu'elles existaient avant la loi du 26 janvier 2016. La seule différence est que le texte proposé mentionne maintenant le règlement (UE) n°165/2014, qui a remplacé entretemps le règlement (CEE) n°3821/85. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 2. À la suite de l'article 4*quinqüies* de la loi précitée du 14 février 1955, il est inséré un nouvel article 4*sexies*, libellé comme suit :

« Art. 4*sexies*. Un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'État, après avoir demandé l'avis des chambres professionnelles intéressées et reçu l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés, détermine les sanctions applicables aux infractions au règlement (CE) n°561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n°3821/85 et (CE) n°2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n°3820/85 du Conseil, au règlement (UE) n°165/2014 du Parlement et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n°3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n°561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route et à l'Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) en date, à Genève, du 1^{er} juillet 1970.

Il peut fixer des amendes de 25 à 25.000 euros et des peines d'emprisonnement de huit jours à cinq ans ou une de ces peines seulement.

Les amendes de 25 à 500 euros ont le caractère d'une peine de police.

Les officiers de police judiciaire ainsi que les agents de la police grand-ducale, de l'administration des douanes et accises et de l'inspection du travail et des mines sont chargés de rechercher et de constater les infractions prévues aux alinéas qui précèdent.

Dans l'accomplissement de leurs fonctions, les agents de la police grand-ducale, de l'administration des douanes et accises et de l'inspection du travail et des mines ont la qualité d'officiers de police judiciaire. »

Le Conseil d'État constate qu'aux alinéas 4 et 5, il est question d'attribution de pouvoirs de police à certaines catégories d'agents et de fonctionnaires. Pour satisfaire aux exigences de l'article 97 de la Constitution, il faut préciser, sous peine d'opposition formelle, les groupes de traitement et d'indemnité et, le cas échéant, leurs sous-groupes, tels que déterminés par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, auxquels devront appartenir les fonctionnaires et agents appelés à être investis de missions de police judiciaire. Le Conseil d'État ne voit cependant pas l'utilité d'énumérer spécialement « les officiers de police judiciaire et les agents de la Police grand-ducale », car les membres de la Police grand-ducale ont, en vertu des articles 10 et 13 du Code de procédure pénale, une compétence générale en matière de police judiciaire. Par ailleurs, le Conseil d'État insiste sur le fait que les fonctionnaires susceptibles d'être assermentés comme officiers de police judiciaire justifient d'une qualification professionnelle à la hauteur de leur tâche qu'ils auront acquise grâce à une formation spéciale. Si le principe de cette formation doit être prévu dans la loi formelle, les modalités d'organisation de cette formation pourront être reléguées à un règlement grand-ducal. Au vu de ce qui précède, il conviendrait de remplacer le libellé des alinéas 4 et 5 par le texte suivant :

« Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal et les fonctionnaires du groupe de traitement ..., (sous-groupe ...) de l'Inspection du travail et des mines peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils peuvent exercer ces fonctions sur tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Les fonctionnaires visés à l'alinéa 4 doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégralité, exactitude et impartialité. »

L'article 458 du Code pénal leur est applicable. »

Le Conseil d'État signale en outre ce qui suit :

- La computation et le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros indexés (Art. 5-2) ou suivis de qualificatifs tels que *bis*, *ter*, etc., tandis que la numérotation des dispositions abrogées est à maintenir, même s'il s'agit de dispositions figurant *in fine* du dispositif ou d'un article. À la lumière de ce qui précède, le Conseil d'État suggère de numérotter le nouvel article à introduire dans la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques en « Art. 4quinquies-1. ».
- À l'alinéa 1^{er}, première phrase, les mots « demandé l'avis des chambres professionnelles intéressées et » sont à supprimer, car étant sans apport normatif.
- Les institutions, administrations, services, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Aussi, dans le dispositif des actes normatifs, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule. Dès lors, il y a lieu d'écrire « Conférence des présidents de la Chambre des députés », « Police grand-ducale », « Administration des douanes et accises », « Inspection du travail et des mines ».
- En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire « 25 000 euros ».
- Dans le cadre de renvois, l'emploi de la tournure « qui précèdent » est à écarter. Si un tel ajout figure dans un renvoi sans indication du numéro, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.
- Il y a lieu d'écrire « au règlement (UE) n°165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, ... » et de placer une virgule avant le bout de phrase « et à l'Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) en date, à Genève, du 1^{er} juillet 1970 ».

La commission parlementaire est d'avis qu'il y a lieu de suivre le Conseil d'État dans ses observations, bien qu'il semble incohérent d'exiger de la part des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises et de l'Inspection du travail et des mines une formation spéciale dans la matière des tachygraphes et des temps de conduite et périodes de repos, alors que cela n'est pas exigé des membres de la Police grand-ducale qui ont une compétence générale en matière de police judiciaire.

La Commission propose cependant d'ajouter un alinéa précisant, pour des raisons de sécurité juridique, que les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises qui sont déjà assermentés comme officiers de police judiciaire, n'ont pas besoin de suivre la formation proposée par le Conseil d'État. La raison est de s'assurer que ces fonctionnaires puissent continuer à effectuer des contrôles, alors que les États membres ont des obligations européennes d'effectuer des minima de contrôles en la matière qu'il sera impossible d'atteindre si tous les agents doivent d'abord suivre une formation, alors qu'ils disposent de la compétence et du savoir en la matière. En effet, la grande majorité des agents en question effectuent ces contrôles depuis de nombreuses années et, dans certains cas, depuis des décennies. Dans l'exemple cité par le Conseil d'État, à savoir la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets, plus de cinq ans ont passé entre la publication de la loi et l'assermentation des premiers fonctionnaires comme officiers de police judiciaire en la matière. Il est donc extrêmement important que les agents contrôleurs actuellement assermentés comme officiers de police judiciaire puissent continuer à travailler afin que le Luxembourg puisse remplir ses obligations résultant de la législation européenne.

Quant à la formation des nouveaux agents, il y a lieu de relever que la brigade « Transports » de l'Administration des douanes et accises ne comporte plus que 16 agents, nombre déjà insuffisant, et que le départ d'un agent devra être comblé immédiatement par l'arrivée d'un nouvel agent. Le cas normal sera donc que la formation devra à chaque fois être dispensée pour un seul agent, alors qu'il

ne sera pas possible d'attendre, le cas échéant plusieurs années, avant d'avoir rassemblé plusieurs nouveaux agents.

Par ailleurs, la Commission propose de supprimer les inspecteurs de l'Inspection du travail et des mines des agents en charge de contrôler les tachygraphes et les temps de conduite et périodes de repos. En effet, l'Inspection du travail et des mines a entre-temps fait parvenir au Gouvernement une analyse selon laquelle la qualité d'officier de police judiciaire serait incompatible avec les missions que prévoit le Code du travail pour les inspecteurs du travail. Ainsi, les inspecteurs du travail agissent en premier lieu en vue de pouvoir mettre fin aux situations en contradiction avec les dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles et il est laissé à leur libre décision, soit de donner des avertissements, soit de donner des conseils à l'employeur, soit de constater par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire les infractions constatées. L'Inspection du travail et des mines estime que cette liberté d'appréciation ne serait plus donnée si ses agents disposaient de la qualité d'officier de police judiciaire, alors que ces derniers sont obligés de transmettre toute constatation d'infraction au Parquet. De plus, les agents de l'Inspection du travail et des mines n'ont jusqu'à présent encore jamais procédé à de purs contrôles de temps de conduite et périodes de repos, mais n'ont contrôlé ces données que dans le cadre de contrôles de temps de travail, vérifications de salaires, etc. Or, cette possibilité leur reste acquise sur base de l'article L.612-1 du Code du travail.

L'article amendé se lira donc comme suit :

Article unique. À la suite de l'article 4^{quinquies} de la loi précitée du 14 février 1955, il est inséré un nouvel article 4^{quinquies-1}, libellé comme suit :

« **Art. 4^{quinquies-1}.** Un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'État, après avoir ~~demandé l'avis des chambres professionnelles intéressées et~~ reçu l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, détermine les sanctions applicables aux infractions au règlement (CE) n°561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n°3821/85 et (CE) n°2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n°3820/85 du Conseil, au règlement (UE) n°165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n°3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n°561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, et à l'Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) en date, à Genève, du 1^{er} juillet 1970.

Il peut fixer des amendes de 25 à 25 000 euros et des peines d'emprisonnement de huit jours à cinq ans ou une de ces peines seulement.

Les amendes de 25 à 500 euros ont le caractère d'une peine de police.

Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils peuvent exercer ces fonctions sur tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Les fonctionnaires visés à l'alinéa 4 doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégralité, exactitude et impartialité. »

L'article 458 du Code pénal leur est applicable.

Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises qui sont déjà assermentés comme officier de police judiciaire au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi conservent leur qualité et ne doivent pas suivre la formation susmentionnée.

Dans son avis complémentaire du 8 mai 2018, le Conseil d'Etat a estimé que, étant donné que la loi du 26 janvier 2016 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques n'a pas supprimé la qualité d'officier de police du fonctionnaire concerné, le texte de l'amendement est superfétatoire et peut être supprimé.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État signale en outre ce qui suit :

- Suite à la suppression de l'article 1^{er} de la loi en projet dans sa teneur initiale, l'intitulé complet de l'acte à modifier fait défaut dans le dispositif du projet de loi dans sa teneur telle qu'amendée par l'amendement parlementaire. Le Conseil d'État signale que ce dernier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter, même s'il a déjà été cité à l'intitulé.
- En outre, il y a lieu d'écrire « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité » et de fermer les guillemets après le texte de l'article *4quinquies-1* qu'il s'agit d'insérer dans la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Article 3

En raison de l'oubli survenu lors de l'élaboration de la loi du 26 janvier 2016, l'article sous rubrique a pour objet de faire entrer en vigueur la future loi le plus vite possible. Il se lit comme suit :

Art. 3. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière d'entrée en vigueur. Partant, l'article est à supprimer. La Commission fait sienne cette proposition ; l'article est donc supprimé.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

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

Article unique. À la suite de l'article *4quinquies* de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, il est inséré un nouvel article *4quinquies-1*, libellé comme suit :

« Art. *4quinquies-1*. Un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés, détermine les sanctions applicables aux infractions au règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil, au règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, et à l'Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) en date, à Genève, du 1^{er} juillet 1970.

Il peut fixer des amendes de 25 à 25 000 euros et des peines d'emprisonnement de huit jours à cinq ans ou une de ces peines seulement.

Les amendes de 25 à 500 euros ont le caractère d'une peine de police.

Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils peuvent exercer ces fonctions sur tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Les fonctionnaires visés à l'alinéa 4 doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »

L'article 458 du Code pénal leur est applicable. »

Luxembourg, le 12 juillet 2018,

La Présidente-Rapportrice,
Josée LORSCHÉ

