

N° 5905⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

relatif 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**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS

(29.4.2009)

La Commission se compose de: M. Roland SCHREINER, Président; M. Roger NEGRI, Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Eugène BERGER, Félix BRAZ, Paul HELMINGER, Ali KAES, Jean-Pierre KOEPP, Jean-Paul SCHAAF, Marc SPAUTZ et Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous objet a été déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Transports le 18 juillet 2008. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et de deux projets de règlements grand-ducaux.

Les avis des chambres professionnelles sont intervenus dans l'ordre chronologique suivant:

- avis de la Chambre de Travail: 11 juillet 2008;
- avis de la Chambre d'Agriculture: 28 juillet 2008;
- avis de la Chambre des Métiers: 26 septembre 2008;
- avis de la Chambre de Commerce: 11 février 2009.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 17 mars 2009.

Lors de sa réunion du 24 septembre 2008, la Commission des Transports a désigné Monsieur Roger Negri comme rapporteur du projet de loi; elle a ensuite entamé l'examen du projet de loi sous rubrique. Suite à son analyse de l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 23 mars 2009 elle a adopté une série d'amendements parlementaires.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat est intervenu le 21 avril 2009 et a été examiné par la commission parlementaire dans sa réunion du 27 avril 2009.

La Commission des Transports a adopté le présent rapport le 29 avril 2009.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique vise un double objectif. D'une part, il porte transposition de 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, d'autre part, il s'inscrit dans le cadre du programme gouvernemental de lutte contre l'insécurité routière par lequel le Gouvernement entend „combattre avec fermeté le fléau des accidents de la route en renforçant de manière substantielle les mesures et actions en faveur de la sécurité routière“.

La directive précitée a fait son apparition déjà en 2001, lors de la publication du livre blanc de la Commission européenne, intitulé „La politique européenne des transports à l'horizon 2010 – L'heure des choix“. Ce document donne une orientation judicieuse vers l'amélioration, non seulement de la qualité des transports, mais aussi de la sécurité routière.

Aux effets de cette amélioration, le livre blanc propose de viser trois objectifs principaux:

- l'amélioration de la capacité professionnelle des opérateurs de transport;
- la réduction du nombre d'infractions aux réglementations par l'intensification des opérations de contrôle de police et par l'harmonisation des sanctions au niveau de l'UE;
- la formation professionnelle des conducteurs de véhicules routiers.

La directive en question doit contribuer de façon essentielle à l'objectif de la formation professionnelle des conducteurs de véhicules. L'enjeu de ces formations est de taille, il s'agit notamment de professionnaliser le secteur du transport routier et de sensibiliser chaque conducteur à la sécurité.

Ainsi, la directive précitée prévoit que les conducteurs devront obligatoirement suivre des qualifications initiales d'une durée respectivement de 140 ou de 280 heures, ainsi que des stages périodiques d'une durée totale de trente-cinq heures par période de cinq ans pour mettre à jour leurs connaissances et leur savoir-faire. Elle détaille en outre de façon explicite que cette formation devra comprendre des séances théoriques et pratiques couvrant, entre autres, la conduite sûre, les économies de carburant et les mesures d'arrimage de la charge.

Revalorisation du métier de „conducteur professionnel“

L'introduction, de façon harmonisée, d'une obligation de qualification et de formation pour tous les chauffeurs professionnels est un exemple pratique de la volonté européenne d'établir un lien entre les défis soulevés par la libéralisation du marché des transports et la croissance de la concurrence, d'une part, et l'harmonisation des conditions sociales et d'emploi, d'autre part. Par ailleurs, elle favorise l'insertion professionnelle des conducteurs. Garantir l'équité de la concurrence, renforcer la sécurité, favoriser l'emploi sont les mots clés de cette modernisation du transport routier puisqu'ils contribuent au développement de la qualité de service et à l'amélioration des conditions de travail.

Force est de constater qu'à l'heure actuelle la grande majorité des conducteurs professionnels exercent leur métier sur base du permis de conduire sans disposer de notions supplémentaires sur les dangers, la responsabilité et l'insécurité liés à la profession de conducteur. Il est pourtant évident que les exigences qu'impose la profession du conducteur professionnel à ce jour requièrent une formation professionnelle solide, initiale et continue.

Les qualifications et formations professionnelles dans le secteur du transport routier dont le présent projet de loi pose les bases constituent en effet une reconnaissance de la valeur et de l'importance du métier de conducteur professionnel dans la chaîne du transport. Ces qualifications et formations contribuent à ce que les conducteurs soient formés et partant qu'ils maîtrisent mieux leur activité: sécurité de la conduite et sécurité à l'arrêt, application des réglementations et optimisation de la consommation de carburant de leur véhicule.

De ce fait, le projet de loi sous rubrique revalorise le métier de conducteur professionnel et assure la qualité du conducteur à travers sa qualification et sa formation tant pour l'accès à l'activité de conduite que pour la poursuite de celle-ci.

Amélioration de la sécurité routière

Un autre aspect décisif du présent projet de loi est l'amélioration de la sécurité routière. Il est à prévoir que le développement de la formation professionnelle des conducteurs aura un impact positif sur la réduction du nombre et de la gravité des accidents sur la route et à l'arrêt.

Force est de constater qu'au Luxembourg, le nombre des accidents impliquant respectivement des camions ou des camionnettes a augmenté depuis l'année 2000 de façon disproportionnée. Si le nombre

total des accidents de la route a, contrairement à la réduction de moitié des accidents mortels et graves, augmenté entre 2000 et 2006 de 5,5%, il s'avère cependant que le nombre total des accidents impliquant des camions ou des camionnettes a gonflé en cette même période de 35%!

En France, où une formation pour conducteurs professionnels existe depuis 1995, des études d'entreprises routières suivant de près l'accidentologie de leurs conducteurs ont constaté une différence du taux d'accident de 20 à 40% si l'on compare ceux qui avaient déjà suivi les formations aux autres conducteurs professionnels. A cela s'ajoute que les statistiques françaises montrent qu'entre 1995 et 1999 le pourcentage de personnes tuées dans des accidents impliquant un poids lourd est passé de 14,95% à 13%. Dans ce même contexte, il importe de préciser qu'en France, entre 1995 et 2000, l'amélioration des statistiques d'accidents des poids lourds a progressé deux fois plus vite que celle de la circulation générale.

Les principaux éléments des textes législatifs et réglementaires transposant la directive 2003/59/CE

La directive en question a trait dans ses grandes lignes à l'instauration d'une qualification initiale obligatoire pour tous les chauffeurs professionnels. Elle permet aux Etats membres de choisir entre deux options pour mettre en place un système de qualification initiale:

- une option comprenant à la fois la fréquentation de cours et un examen;
- une option comportant uniquement des examens.

Conformément aux objectifs de la directive en question d'améliorer la sécurité routière, le projet de loi sous rubrique fait abstraction de l'option de la qualification initiale comportant uniquement des examens sans la nécessité de suivre des cours de formation. En conséquence, le projet de loi entend introduire le système de la qualification initiale comportant à la fois la fréquentation de cours et des examens.

Il est également laissé à la discrétion des Etats membres le choix d'introduire un système de qualification initiale accélérée, notamment pour les candidats plus âgés et pour ceux qui optent pour des véhicules de poids et de dimensions moindres. Cette option est reprise par le présent projet de loi puisqu'il est à prévoir que de nombreux candidats vont recourir à cette qualification initiale accélérée qui ne représente en termes de durée que la moitié d'heures à fréquenter par rapport à la qualification initiale.

Au vu des objectifs susmentionnés, le projet de loi prévoit de mettre en place deux systèmes de qualification initiale:

- qualification initiale (280 heures);
- qualification initiale accélérée (140 heures).

Nonobstant l'obligation pour certains conducteurs de suivre une formation de qualification initiale ou initiale accélérée, il a été, conformément à la directive susmentionnée, introduit une disposition permettant de préserver les droits acquis des conducteurs professionnels qui sont déjà en activité au moment où le projet de loi entre en vigueur. Du fait, les conducteurs titulaires d'un permis de conduire d'une des catégories D1, D1 + E, D ou D + E délivré avant l'entrée en vigueur de la présente loi ou titulaire d'un permis de conduire d'une des catégories C1, C1 + E, C ou C + E délivré avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont exemptés de la qualification initiale. Ils doivent cependant suivre une formation continue tous les cinq ans.

En ce qui concerne la durée des différents types de formation à organiser au centre de formation, la qualification initiale s'étend sur deux cent quatre-vingt heures dont au moins vingt heures de conduite pratique, alors que la durée de la qualification initiale accélérée est de cent quarante heures dont 10 heures de conduite pratique.

La formation continue permet aux titulaires d'un certificat de formation attestant de la qualification initiale (accélérée) et aux conducteurs, titulaires d'un permis de conduire en question avant l'entrée en vigueur de la présente loi, de mettre à jour leurs connaissances essentielles pour leur formation.

Contrairement à la qualification initiale, la formation continue s'étale sur cinq jours tous les cinq ans dont 7 heures de conduite pratique. Contrairement à la formation initiale (accélérée), la formation continue n'est pas sanctionnée par un examen.

La formation continue doit, en vertu de la directive susmentionnée, démarrer cinq ans après l'introduction des différentes formations.

L'impact financier du projet de loi

Une fiche financière était annexée au projet de loi initial déposé en date du 18 juillet 2008. Selon cette fiche, l'impact financier du projet de loi revêt un double volet, la prise en charge des coûts de la qualification initiale et de la formation continue, d'une part, et le financement de la construction d'un centre de formation pour conducteurs professionnels, d'autre part.

Une estimation approximative du centre de formation à construire effectuée par un consultant autrichien a évalué les coûts de construction du centre de formation à 6,5 millions d'euros, y non compris l'acquisition du terrain voire les frais de sa mise à disposition. Partant, le seuil de 7,5 millions d'euros prévu à l'article 80 de la loi modifiée du 11 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat ne sera pas dépassé. En conséquence l'approbation par la Chambre des Députés avec toutes les procédures qu'un dépassement dudit seuil entraîne ne devra pas être sollicitée.

En vue du financement de ces 6,5 millions d'euros le projet de loi propose de procéder à une modification de la loi budgétaire en prévoyant dans le projet de loi une ligne budgétaire autorisant l'Etat à mettre à disposition d'un tiers un budget pour la construction d'un centre de formation pour conducteurs professionnels pour le compte de l'Etat.

Concernant le coût des différents types de formation, il est plus difficile de donner un chiffre approximatif. En effet, plusieurs hypothèses sont présentées dans le cadre de la fiche financière. L'impact financier variera en fonction de l'hypothèse qui se réalisera. Pour le détail de ces explications, il est renvoyé à la fiche financière annexée au projet de loi initial.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

D'une façon générale, les chambres professionnelles approuvent le projet de loi sous rubrique. Pourtant, elles ont formulé un certain nombre de remarques qui se rapportent non seulement au projet de loi, mais aussi aux projets de règlements grand-ducaux y relatifs.

La Chambre de Travail fait remarquer que les trois textes lui soumis ont été élaborés en étroite collaboration avec les syndicats du secteur des transports de sorte qu'un large consensus sur ces textes a pu être dégagé. Elle n'a formulé que deux remarques d'ordre rédactionnel.

La Chambre d'Agriculture est persuadée que les auteurs du présent texte n'ont pas visé les agriculteurs qui effectuent les transports pour leur propre compte à l'intérieur du pays. Elle estime que, pour éviter toute confusion à cet égard, il y a lieu de le préciser dans le texte sous analyse pour des raisons de sécurité juridique.

La Chambre des Métiers peut souscrire aux objectifs du projet de loi, à savoir le renforcement de la sécurité routière et la réduction de la consommation de carburants. Trois points précis la préoccupent toutefois: les exemptions quant au champ d'application de la loi, le coût des formations, ainsi que les droits y attachés. Suite aux amendements parlementaires, les exemptions dont la Chambre des Métiers se soucie ne figurent plus dans le texte de la loi. La question du coût des formations sera à trancher dans le cadre des règlements d'exécution. Selon les explications contenues dans la fiche financière, il est pourtant prévu que l'Etat prendra en charge le coût de la formation initiale, respectivement de la formation initiale accélérée. Concernant le dernier point évoqué par la Chambre des Métiers, celle-ci remarque que: „du point de vue du droit de travail, la qualification initiale prévue par le projet sous avis ne peut être mise, même s'il peut y avoir confusion sur les termes, sur un pied d'égalité avec une voie de qualification initiale générale et formelle, telle que le CATP.“ Elle insiste que la formation initiale prévue par la loi en projet ne puisse en aucun cas donner droit au salaire social minimum qualifié.

La Chambre de Commerce partage en grande partie les soucis de la Chambre des Métiers. Ainsi, elle n'accepte pas la formulation de la lettre g) au niveau de l'article 2, plus restrictive que celle prévue par la directive, et modifiée par la suite par la Commission des Transports.

De même, elle est préoccupée par la question du coût de la formation. A l'instar de la Chambre des Métiers, elle demande que les cours soient offerts en dehors des heures de travail usuelles, afin de garantir l'accès à cette formation à toute personne intéressée.

Elle déplore encore que les auteurs du projet de loi n'aient pas retenu l'option d'un examen sans obligation d'assister à une formation préalable.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a soumis un premier avis en date du 17 mars 2009. D'une manière générale, il note que le projet de loi s'inscrit dans la démarche globale du Gouvernement de lutter contre l'insécurité routière et qu'il transpose en droit national 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. Il a formulé un certain nombre de remarques et de critiques dans le cadre de son examen des articles qui ont donné lieu à une série d'amendements parlementaires.

Dans son avis complémentaire du 21 avril 2009, le Conseil d'Etat a approuvé les modifications proposées par la Commission des Transports. Pour le détail des observations du Conseil d'Etat et des modifications qui s'ensuivent, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES ET TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission des Transports note que le délai de transposition de la directive 2003/59/CE a été dépassé au moment du dépôt du projet de loi sous examen. Ce retard a notamment résulté de deux discussions à mener: d'une part, celle avec les partenaires sociaux quant au financement du coût généré par ces exigences supplémentaires de formation des conducteurs professionnels et, d'autre part, celle concernant l'implantation du centre de formation supplémentaire requis. Le site finalement retenu se situe sur le territoire de la commune de Sanem. Le terrain appartient à l'Etat, doit toutefois être reclassé (Art. 9). Une des principales préoccupations de la population locale relevait du trafic supplémentaire en poids lourds ou autobus généré par pareil centre. La commission note que cette préoccupation est à relativiser: les conducteurs viennent en voiture privée, la formation a lieu sur le site en véhicules du centre et durant les journées et heures de travail habituelles. La commune de Sanem profitera en outre d'un parcours d'éducation à la sécurité routière pour ses écoliers qui sera mis en place sur ce site.

La commission salue la transposition de la directive précitée dans le dialogue avec les partenaires sociaux ainsi qu'avec la commune concernée.

Le débat en commission s'est notamment concentré sur l'organisation pratique et le contenu des cours à dispenser qui, en raison de la particularité du secteur du transport routier, seront dès le départ offerts en quatre langues – allemand, anglais, français et portugais. La formation dispensée vise à rendre superflue toute formation supplémentaire par l'employeur.

D'autres questions évoquées furent, entre autres, le contrôle de ces obligations par les pouvoirs publics, la conformité du projet de loi en ce qui concerne les organismes de formation aux dispositions communautaires en matière de concurrence et d'aides d'Etat, le statut juridique du Centre de Formation et la nécessité d'éviter au maximum le double emploi en matière d'infrastructures afférentes. Pour le détail de ces discussions, il est renvoyé aux procès-verbaux de la commission.

En ce qui concerne les décisions prises par rapport aux observations énoncées dans les avis afférents et notamment ceux du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles ci-après.

Article 1er

Conformément au texte de 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 transposée par la présente loi, cet article a trait au champ d'application et cerne tous les conducteurs qui sont visés par la directive, à savoir les conducteurs professionnels ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ainsi que les ressortissants d'un pays tiers, employés par une entreprise établie dans l'Union européenne.

Sont considérées comme conducteurs professionnels et soumises à l'obligation de la qualification initiale et de la formation continue, toutes les personnes requérant la détention d'un permis de conduire d'une des catégories C1, C1 + E, C ou C + E ou la détention d'un permis de conduire d'une des catégories D1, D1 + E, D ou D + E pour l'exercice de la conduite professionnelle. Les conducteurs professionnels faisant partie des dérogations prévues à l'article 2 n'entrent pas dans le champ d'application.

L'article 1er n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, sauf que celui-ci constate qu'au premier alinéa, lettre b), le texte ne reproduit pas les termes „ou utilisés“ figurant dans la directive

à transposer. Il propose donc d'ajouter ces termes, à défaut de quoi le Luxembourg s'exposerait au reproche de transposer de manière incorrecte la directive sur ce point.

La Commission des Transports a suivi la recommandation du Conseil d'Etat.

Article 2

L'article 2 énumère les conducteurs qui sont exemptés du champ d'application de la présente loi. Ces exemptions sont reprises littéralement de la directive 2003/59/CE susmentionnée.

Dans la version initiale du texte, la lettre g) était plus restrictive par rapport à la directive précitée en ce sens que seuls les conducteurs des véhicules dont la masse maximale autorisée, avec ou sans remorque, ne dépasse pas 7,5 tonnes, utilisés pour le transport de matériel ou d'équipement étaient exemptés d'office de la qualification initiale et de la formation continue à condition que la conduite du véhicule ne représente pas leur activité principale. Elle était libellée comme suit:

„des véhicules dont la masse maximale autorisée, avec ou sans remorque, ne dépasse pas 7,5 tonnes, utilisés pour le transport de matériel ou d'équipement destinés au conducteur dans l'exercice de son métier, à condition que la conduite du véhicule ne constitue pas l'activité principale du conducteur.“

Les auteurs du projet de loi justifiaient ce choix en faisant référence à un échange de courriers entre la Commission européenne et le Ministre des Transports selon lequel ce dernier revêt le droit de dispenser un conducteur des qualifications et des formations prévues par la présente loi, si les conditions énoncées dans le considérant 22 de la directive disposant qu'„il est, toutefois, souhaitable, afin de respecter les principes du droit communautaire, d'exempter de l'application de la présente directive les conducteurs des véhicules utilisés pour effectuer des transports lorsque l'impact sur la sécurité routière est considéré comme moindre ou lorsque les exigences de la présente directive imposeraient une charge économique ou sociale disproportionnée“, et traduit par l'article 2 de la directive en question, sont remplies.

Le Conseil d'Etat rappelle que les considérants d'une directive n'ont aucune valeur juridique propre, et qu'ils contribuent simplement à faciliter l'interprétation des articles des directives auxquels ils se rattachent et qui priment sur les considérants en cas de contradiction.

De plus, le Conseil d'Etat attire l'attention sur une autre exemption à la fin de cet article, qui concerne certaines dispenses de formation et de qualification si ces dernières constituent une charge économique ou sociale disproportionnée ou si l'impact potentiel sur la sécurité routière est moins important.

Etant donné que la disposition figurant à la lettre g) initiale n'était pas conforme au dispositif de la directive à transposer, le Conseil d'Etat s'y était opposé formellement.

Par ailleurs, les Chambres de Commerce et des Métiers partagent l'avis du Conseil d'Etat et signalent qu'elles ne peuvent pas accepter que le point g) soit plus restrictif que le texte de la directive et elles invitent les auteurs du texte à supprimer cette condition supplémentaire.

Partant, la Commission parlementaire a estimé indiqué de reprendre littéralement la teneur de la lettre g) de la directive à transposer.

Comme le Conseil d'Etat s'était aussi opposé formellement à la reprise du considérant 22 de la directive 2003/59/CE précitée dans le corps de texte du projet de loi, la Commission des Transports décide de supprimer le dernier alinéa de l'article 2 initial qui était libellé comme suit:

„Dans des cas exceptionnels, le ministre ayant dans ses attributions les transports, désigné ci-après „le ministre“ peut dispenser un conducteur des qualifications et des formations prévues par la présente loi, si celle-ci imposeraient une charge économique ou sociale disproportionnée et lorsque l'impact sur la sécurité routière est considéré comme moindre.“

Dans son avis complémentaire du 21 avril 2004, le Conseil d'Etat est donc en mesure de lever son opposition formelle.

Article 3

Désormais, l'attestation d'une qualification initiale ou d'une formation continue constitue une *conditio sine qua non* pour l'exercice de l'activité de conduite des véhicules visés à l'article 1er et la qualification en question doit être dispensée dans un centre de formation agréé.

D'après le principe de subsidiarité, la détermination du détail des formations est du ressort des autorités nationales, qui doivent prévoir la possibilité de suivre des cours et celle de participer à un examen. Suite à ce qui précède, les auteurs du texte proposent de créer la base légale pour mettre en place deux formations distinctes, une qualification initiale et une qualification initiale accélérée, toutes les deux sanctionnées par un examen, dont les modalités seront précisées par règlement grand-ducal.

Il est encore prévu d'instaurer une troisième formation, continue, qui devient obligatoire pour tous les conducteurs visés à l'article 1er. L'organisation de cette formation est également précisée par règlement grand-ducal.

Vu le caractère général de ces formations nécessaires pour l'exercice d'une certaine profession, en l'occurrence celle de chauffeur professionnel, les auteurs du projet de loi avaient estimé qu'elles seraient à qualifier comme un service d'intérêt économique général, ce qui explique la formulation initiale du premier alinéa de l'article 3:

„L'activité de conduite, telle que définie à l'article 1er, est subordonnée à une obligation de qualification initiale et à une obligation de formation continue. Ces formations, étant considérées comme un service d'intérêt économique général, doivent être dispensées dans un centre de formation agréé, ci-après dénommé „le centre“, par le ministre. A cette fin, il est prévu:“.

Les dispositions de l'article 3 trouvent l'accord du Conseil d'Etat. Il propose toutefois de faire abstraction de la notion de „service d'intérêt économique général“, alors que la détermination des conditions de formation relève des missions de police de l'Etat en matière de politique de transport et de sécurité routière, au cadre desquelles la prédite notion est étrangère.

La Commission des Transports a suivi cette proposition en supprimant le bout de phrase „ , étant considérées comme un service d'intérêt économique général,“ au premier alinéa précité.

Article 4

Conformément à la directive sous rubrique, l'article 4 vise à préserver les droits acquis par les conducteurs étant titulaires d'une des catégories de permis de conduire dont question à l'article 1er à une date préalable à celle prévue pour l'obtention d'un certificat de formation attestant la qualification initiale ou la formation continue correspondante.

Dans sa version initiale, l'article 4 prévoyait que les personnes titulaires d'un tel permis de conduire respectivement avant le 10 septembre 2008 ou 2009 seraient exemptées de la qualification initiale, mais qu'elles seraient cependant contraintes de suivre dans le cadre de leur activité professionnelle une formation continue dans les cinq ans qui suivent. Il se lisait comme suit:

„Sont exemptés de l'obligation de qualification initiale, les conducteurs qui sont:

- a) titulaire d'un permis de conduire d'une des catégories D1, D1 + E, D ou D + E ou d'un permis reconnu comme équivalent, délivré avant le 10 septembre 2008;
- b) titulaire d'un permis de conduire d'une des catégories C1, C1 + E, C ou C + E ou d'un permis reconnu comme équivalent, délivré avant le 10 septembre 2009.“

Le Conseil d'Etat ne peut approuver cette façon de procéder qu'à condition qu'elle s'applique pour l'avenir. Il fait remarquer que le texte prévu au point a) introduit une rétroactivité, en ce qu'il prévoit une exemption de l'obligation de qualification initiale pour les conducteurs titulaires d'un permis d'une des catégories y énoncées, délivré avant le 10 septembre 2008. En érigeant l'absence d'une telle qualification en infraction, les auteurs du texte enfreignent les prescriptions de l'article 14 de la Constitution qui exclut toute rétroactivité en matière pénale. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat exige que les termes „le 10 septembre 2008“ soient remplacés par ceux de „l'entrée en vigueur de la présente loi“.

La Commission des Transports a fait droit à cette opposition formelle.

Article 5

Les dispositions de l'article 5 sont intégralement et textuellement reprises de la directive précitée, et déterminent le lieu de formation prescrit pour les ressortissants de l'Union européenne et pour les ressortissants non communautaires employés dans un Etat membre de l'Union européenne.

Ainsi, les conducteurs ayant leur résidence au Grand-Duché de Luxembourg suivent la qualification initiale au Luxembourg. Cette disposition s'applique également aux conducteurs non communautaires

qui sont soit employés par une entreprise établie au Grand-Duché de Luxembourg soit titulaires d'un permis de travail délivré par les autorités compétentes luxembourgeoises.

Pour ce qui est de la formation continue, il s'avère que les conducteurs communautaires et non communautaires ont le choix de suivre la formation continue dans l'Etat membre de l'Union européenne où ils ont leur résidence normale ou dans l'Etat membre où ils travaillent.

Le Conseil d'Etat approuve l'article 5. Suite à l'ajout exigé ci-avant sous l'article 1er, il échet toutefois de faire figurer au deuxième alinéa de l'article sous examen les termes „ou utilisés“ à la suite du terme „employés“.

La commission parlementaire a adapté la disposition concernée en conséquence.

Article 6

L'article 6 traite des organismes de formation. Il précise notamment les conditions à remplir en vue d'obtenir l'agrément pour être autorisé à dispenser les formations prévues par le projet de loi. Dans sa version initiale, il était libellé comme suit:

„Art. 6.– Organismes de formation

Le Gouvernement peut charger de l'exclusivité des formations prévues par la présente loi un ou plusieurs organismes publics ou privés. Les organismes doivent être titulaires d'un agrément délivré par le ministre.

Aux fins de l'obtention de l'agrément, l'organisme doit

- avoir fait l'objet d'une certification d'assurance-qualité;
- disposer d'un centre de formation qui comporte des pistes d'exercices ainsi que d'un immeuble abritant des services administratifs, des salles de formation et des installations sanitaires en nombre suffisant répondant à des critères appropriés de sécurité et aux exigences des cours de formation dispensés.

Les modalités de mise en place de la certification d'assurance-qualité et le détail des conditions auxquelles doivent répondre les enseignants ainsi que les infrastructures et l'équipement du centre sont déterminés par règlement grand-ducal.

Sans préjudice de l'observation de la législation concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles, le Gouvernement est autorisé à acquérir les terrains et à faire procéder à l'aménagement de l'infrastructure requise pour dispenser cette formation. Les travaux en cause sont déclarés d'utilité publique.“

Le Conseil d'Etat soulève un certain nombre de problèmes concernant cet article.

Ainsi, il lui semble contradictoire que selon les trois premiers alinéas le Gouvernement pourra charger un ou plusieurs organismes publics ou privés d'organiser les formations et qui devront disposer d'un centre de formation et que le Gouvernement soit en même temps autorisé, en vertu du dernier alinéa, à acquérir des terrains et à „faire procéder à l'aménagement de l'infrastructure requise pour dispenser cette formation“. Le Conseil d'Etat estime que soit chaque organisme doit disposer d'un propre centre de formation, soit le Gouvernement réalise un tel centre et charge de son exploitation un organisme public ou privé déterminé.

Le Conseil d'Etat constate encore que les conditions d'agrément des centres de formation ne figurent pas dans le projet de loi. Or, ces conditions constituent une restriction à la liberté de commerce et relèvent du domaine de la loi formelle de par l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution. Le Conseil d'Etat exige donc sous peine d'opposition formelle que les prescriptions de l'annexe I, section 5 de la directive 2003/59/CE soient transposées dans le cadre de la future loi sous examen.

Le dernier alinéa pose encore problème dans la mesure où le Gouvernement est autorisé à acquérir des terrains et à procéder à des travaux d'infrastructure. Le Conseil d'Etat remarque qu'il n'est pas nécessaire de prévoir cette autorisation dans le cadre de la loi si le montant de ces acquisitions foncières et travaux était en dessous du seuil fixé, en vertu de l'article 99 de la Constitution, à l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Si, en revanche, le montant en question était supérieur à ce seuil, le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement à un texte qui ne prévoit pas le montant maximal des dépenses à envisager. Il demande par conséquent de supprimer l'alinéa en question.

Suite aux observations du Conseil d'Etat, la Commission des Transports a procédé à une refonte de cet article et l'a subdivisé en paragraphes afin d'améliorer sa lisibilité.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat approuve la nouvelle rédaction des dispositions de l'article 6.

Article 7

L'article 7 a trait aux dispositions pénales définissant les sanctions à appliquer en cas d'une irrégularité au regard des formations prévues par la présente loi.

La version initiale de cet article a été abandonnée au profit de la version proposée, pour des raisons de cohérence et de lisibilité, par le Conseil d'Etat.

Article 8

L'article 8 fixe les dates où les conducteurs visés à l'article 4 doivent pour la première fois avoir suivi une formation continue. Initialement, cet article se lisait comme suit:

„Les conducteurs suivants doivent suivre une première formation continue:

- a) les titulaires d'un certificat de formation visé à l'article 3 sous 1. et 2., dans les cinq ans qui suivent la date de délivrance du certificat de formation;
- b) les conducteurs visés à l'article 4, sous a), avant le 10 septembre 2013;
- c) les conducteurs visés à l'article 4, sous b), avant le 10 septembre 2014.“

Il s'avère que la directive laisse à l'Etat membre la discrétion de réduire ou de proroger les délais dans lesquels les conducteurs concernés doivent avoir suivi la formation continue.

Dans un souci de sécurité, le législateur opte en faveur d'une participation prématurée des conducteurs confirmés à la formation continue afin de les doter dès que possible des connaissances transmises par la formation continue. Ainsi, les conducteurs en possession d'un permis de conduire de la catégorie C ou D avant le 10 septembre 2008 ou 2009 doivent participer aux cours de formation continue respectivement avant le 10 septembre 2013 ou 2014.

En outre, ledit article détermine également que les conducteurs titulaires d'un certificat de formation doivent suivre dans les cinq ans qui suivent la date de délivrance de ce certificat de formation une formation continue.

Le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observation concernant cet article.

Même en absence d'une observation du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles, la Commission des Transports a été d'avis qu'il convenait d'amender le présent article, afin de tenir compte des conducteurs qui ont effectué, jusqu'à l'entrée en vigueur du présent projet de loi, une formation facultative ou les chauffeurs des entreprises de transport en commun ayant participé aux formations prévues dans le cadre des contrats de service public conclus entre le Ministre des Transports et les entreprises de transport aux termes de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics. Les lettres b) et c) se liront donc comme suit:

- „b) les conducteurs visés à l'article 4, sous a), dans les cinq ans qui suivent la date de l'entrée en vigueur de la présente loi;
- c) les conducteurs visés à l'article 4, sous b), dans les cinq ans qui suivent la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.“

Le Conseil d'Etat approuve ces modifications.

Article 9

L'article 9 prévoit un reclassement de terrains domaniaux pour permettre l'implantation d'un centre de formation. Initialement, cette disposition se lisait comme suit:

„Les terrains domaniaux inscrits sous le numéro cadastral 44/7745 dans la section B de la Commune de Sanem, acquis en vue de l'implantation d'activités industrielles en vertu de la loi 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, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 21 février 1997, en vigueur au moment de l'acquisition, sont réaffectés à la réalisation d'un centre de formation défini par règlement grand-ducal.“

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette disposition. Il fait remarquer que cet article constitue une entorse au droit commun en matière d'aménagement du territoire. Il exige de s'en tenir au respect des règles et procédures prescrites entre autres par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement

communal et le développement urbain et de supprimer l'article en question, qui prive d'ailleurs les citoyens et les communes du droit de soumettre le reclassement en question à l'appréciation du juge administratif.

Le Conseil d'Etat note encore que dans la foulée de ce reclassement, l'article sous revue prévoit *in fine* un règlement grand-ducal pour définir le centre de formation à réaliser sur les terrains domaniaux en question, ce qui lui semble incohérent par rapport au texte de l'article 6 du projet qui crée une base légale en vue de prendre un règlement grand-ducal pour déterminer les infrastructures et l'équipement du centre de formation.

La commission parlementaire constate que les terrains en question ont été acquis sur base de l'article 13 de la loi-cadre de développement et de diversification économiques du 27 juillet 1993 telle qu'elle a été modifiée dans la suite. Cette base légale prescrit pour le site une affectation industrielle qui doit être changée en vue de suffire aux critères de la mise en place d'un centre de formation.

Dans l'objectif de suivre partiellement les recommandations du Conseil d'Etat, la commission a amendé l'article en question en introduisant une référence à l'article 6 du présent projet de loi qui crée la base légale en vue de prendre un règlement grand-ducal pour déterminer les infrastructures et l'équipement du centre de formation. Cet ajout se résume aux termes „dont question à l'article 6“.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat prend note du fait que ses objections exprimées dans son premier avis n'ont été prises en compte que partiellement.

Article 10

Initialement, cet article visait à modifier la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, afin que le Gouvernement puisse disposer des moyens budgétaires nécessaires à la construction d'un centre de formation dont le coût devrait se situer à quelque 6,5 millions d'euros.

Le Conseil d'Etat note que, étant donné que le budget de l'Etat n'est valable que pour un an, il y a lieu de procéder à cet effet à la modification de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009.

La Commission des Transports a adapté le texte de l'article 10 en conséquence.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Transports recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

relatif 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**

Art. 1er.– *Champ d'application*

La présente loi s'applique à l'activité de conduite:

- a) des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, et
- b) des ressortissants d'un pays tiers employés ou utilisés par une entreprise établie au Grand-Duché de Luxembourg,

ci-après dénommés „conducteurs“ effectuant des transports par route sur la voie publique du Grand-Duché de Luxembourg, au moyen de:

- véhicules requérant la détention d'un permis de conduire d'une des catégories C1, C1 + E, C ou C + E, telles que définies par la directive 2006/126/CE ou un permis reconnu comme équivalent;
- véhicules requérant la détention d'un permis de conduire d'une des catégories D1, D1 + E, D ou D + E, telles que définies par la directive 2006/126/CE ou un permis reconnu comme équivalent.

Art. 2.– *Exemptions*

La présente loi ne s'applique pas aux conducteurs:

- a) des véhicules dont la vitesse maximale autorisée par construction ne dépasse pas 45 km/h;
- b) des véhicules affectés aux services de l'armée, de la protection civile, des services d'incendie et de la Police Grand-Ducale, ou placés sous la responsabilité de ceux-ci;
- c) des véhicules subissant des essais sur route à des fins d'amélioration technique, de réparation ou d'entretien ainsi que des véhicules neufs ou transformés non encore mis en circulation;
- d) des véhicules utilisés en cas d'urgence ou affectés à des missions de sauvetage;
- e) des véhicules utilisés lors de l'apprentissage et de l'examen pratiques en vue de l'obtention d'un permis de conduire ou dans le cadre des formations en vue de l'obtention du certificat de formation prévu à l'article 3 de la présente loi;
- f) des véhicules utilisés pour des transports non commerciaux de voyageurs ou de biens à des fins privées;
- g) des véhicules transportant du matériel ou de l'équipement, à utiliser dans l'exercice du métier de leur conducteur, à condition que la conduite du véhicule ne représente pas l'activité principale du conducteur.

Art. 3.– *Qualification initiale et formation continue*

L'activité de conduite, telle que définie à l'article 1er, est subordonnée à une obligation de qualification initiale et à une obligation de formation continue. Ces formations doivent être dispensées dans un centre de formation agréé, ci-après dénommé „le centre“, par le ministre. A cette fin, il est prévu:

1. un système de qualification initiale

La qualification initiale comporte la fréquentation obligatoire de cours de formation dont le programme et les modalités sont déterminés par règlement grand-ducal.

La qualification initiale se clôture par un examen théorique dont les modalités sont déterminées par règlement grand-ducal.

En cas de réussite de cet examen, la qualification initiale est sanctionnée par la délivrance d'un certificat de formation selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

2. un système de qualification initiale accélérée

La qualification initiale accélérée comporte la fréquentation obligatoire de cours de formation dont le programme et les modalités sont déterminés par règlement grand-ducal.

La qualification initiale accélérée se clôture par un examen théorique dont les modalités sont déterminées par règlement grand-ducal.

En cas de réussite de cet examen, la qualification initiale accélérée est sanctionnée par la délivrance d'un certificat de formation selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

3. un système de formation continue

La formation continue comporte la fréquentation obligatoire de cours de formation dont le programme et les modalités sont déterminés par règlement grand-ducal.

La formation continue est sanctionnée par la délivrance d'un certificat de formation selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

Les certificats de formation dont question ci-avant correspondent au niveau 2 de la structure des niveaux de formation prévu à l'annexe I de la décision 85/368/CEE du Conseil du 16 juillet 1958 concernant la correspondance des qualifications de formation professionnelle entre Etats membres des Communautés européennes.

Art. 4.– Conducteurs exemptés de la qualification initiale

Sont exemptés de l'obligation de qualification initiale, les conducteurs qui sont:

- a) titulaire d'un permis de conduire d'une des catégories D1, D1 + E, D ou D + E ou d'un permis reconnu comme équivalent, délivré avant l'entrée en vigueur de la présente loi;
- b) titulaire d'un permis de conduire d'une des catégories C1, C1 + E, C ou C + E ou d'un permis reconnu comme équivalent, délivré avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 5.– Lieu de la formation

Les conducteurs visés à l'article 1er, sous a), qui ont leur résidence normale, telle que définie par la directive 2006/126/CE précitée, au Grand-Duché de Luxembourg, obtiennent la qualification initiale prévue à l'article 3, sous 1. ou la qualification initiale accélérée prévue à l'article 3, sous 2. au Grand-Duché de Luxembourg.

Les conducteurs visés à l'article 1er, sous b) qui sont, soit employés ou utilisés par une entreprise établie au Grand-Duché de Luxembourg, soit titulaires d'un permis de travail délivré par les autorités compétentes luxembourgeoises, obtiennent ces qualifications au Grand-Duché de Luxembourg.

Les conducteurs visés à l'article 1er, sous a) et b), suivent la formation continue prévue à l'article 3, sous 3., dans l'Etat membre de l'Union européenne où ils ont leur résidence normale ou dans l'Etat membre où ils travaillent.

Art. 6.– Organismes de formation

(1) Le Gouvernement peut charger de l'exclusivité des formations prévues par la présente loi un ou plusieurs organismes publics ou privés. Les organismes doivent être titulaires d'un agrément délivré par le ministre.

(2) Cet agrément n'est accordé que sur demande écrite. La demande doit être accompagnée des pièces suivantes:

- un programme de qualification et de formation adéquat précisant les matières enseignées et indiquant le plan d'exécution et les méthodes d'enseignement envisagées;
- les qualifications des enseignants;
- des informations sur les locaux où les cours ont lieu, sur les matériaux pédagogiques, sur les moyens mis à disposition pour les travaux pratiques, sur le parc de véhicules utilisés;
- les conditions de participation aux cours.

(3) Pour l'enseignement théorique et pratique de la qualification initiale et de la formation continue, les enseignants doivent remplir les conditions suivantes:

- être titulaire depuis trois ans au moins des catégories de permis de conduire requises pour la conduite des véhicules faisant l'objet des cours de formation enseignés;
- justifier d'une pratique régulière de la conduite de ces véhicules;
- posséder les qualités physiques, intellectuelles et morales nécessaires;
- être titulaire d'une formation à la sécurité et à la santé.

- (4) Aux fins de l'obtention de l'agrément, l'organisme doit
- avoir fait l'objet d'une certification d'assurance-qualité;
 - exploiter un centre de formation qui comporte des pistes d'exercices ainsi qu'un immeuble abritant des services administratifs, des salles de formation et des installations sanitaires en nombre suffisant répondant à des critères appropriés de sécurité et aux exigences des cours de formation dispensés.
- (5) Le ministre peut charger une commission et nommer des experts pour procéder aux vérifications requises et pour émettre un avis en vue de la délivrance de l'agrément.
- (6) L'agrément peut être retiré ou suspendu si les conditions d'agrément ne sont plus remplies.
- (7) L'agrément du centre est requis en cas d'établissement nouveau et en cas de modernisation, de réaménagement ou d'extension importants intervenant ultérieurement.
- (8) Les frais de la procédure d'agrément sont à charge du requérant.
- (9) Les modalités de mise en place de la certification d'assurance-qualité et le détail des conditions auxquelles doivent répondre les enseignants, les matières à enseigner ainsi que les infrastructures et l'équipement du centre sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 7.– Dispositions pénales

(1) Toute personne soumise aux obligations instaurées par la présente loi, qui conduit un véhicule sur les voies publiques sans y satisfaire est condamnée à une peine d'emprisonnement de huit jours à 3 ans et à une amende de 251 à 10.000 euros ou à une de ces peines seulement.

Est puni des mêmes peines le fait de tolérer comme propriétaire ou détenteur d'un véhicule la conduite de ce véhicule sur les voies publiques par une personne ne remplissant pas les conditions de qualification visées à l'article 3 de la présente loi.

(2) Tout conducteur soumis aux obligations instaurées par la présente loi doit exhiber sur réquisition des agents chargés du contrôle de la circulation routière les documents attestant qu'il a rempli ces mêmes obligations. Toute personne qui n'obtempère pas à une telle réquisition est punie d'une amende de 25 à 250 euros.

Toutefois l'amende peut être remplacée par un avertissement taxé dans les conditions de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

(3) Les agents de l'Administration des douanes et accises agissant dans le cadre des contrôles de véhicules effectués dans l'exercice des fonctions qui leur sont conférées par la législation sur les transports routiers et la circulation routière sont chargés de contrôler l'exécution des dispositions de la présente loi et de ses règlements d'exécution et de dresser procès-verbal des infractions.

Art. 8.– Dispositions transitoires

Les conducteurs suivants doivent suivre une première formation continue:

- a) les titulaires d'un certificat de formation visé à l'article 3 sous 1. et 2., dans les cinq ans qui suivent la date de délivrance du certificat de formation;
- b) les conducteurs visés à l'article 4, sous a), dans les cinq ans qui suivent la date de l'entrée en vigueur de la présente loi;
- c) les conducteurs visés à l'article 4, sous b), dans les cinq ans qui suivent la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 9.– Reclassement des terrains domaniaux

Les terrains domaniaux inscrits sous le numéro cadastral 44/7745 dans la section B de la Commune de Sanem, acquis en vue de l'implantation d'activités industrielles en vertu de la loi 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, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 21 février

1997, en vigueur au moment de l'acquisition, sont réaffectés à la réalisation d'un centre de formation dont question à l'article 6.

Art. 10.– *Modification de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009*

Aux tableaux annexés à la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, la section 53.1 „*Circulation et Sécurité routières*“ est complétée par un article budgétaire 74.060 libellé comme suit:

„Remboursement à la société chargée de la construction et de l'exploitation des frais de planification, de construction et d'exploitation d'un centre de formation pour conducteurs professionnels (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)“,

doté d'un crédit de 6,5 millions d'euros.

Luxembourg, le 29 avril 2009

Le Président,
Roland SCHREINER

Le Rapporteur,
Roger NEGRI

