

N° 6345³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

**PROJET DE REGLEMENT
GRAND-DUCAL**

- a. portant exécution et sanction du règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, et
- b. modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(31.1.2012)

Par dépêche en date du 17 octobre 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement sous rubrique.

Au texte du projet de règlement, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche d'évaluation d'impact.

Sont parvenus au Conseil d'Etat l'avis de la Chambre des salariés en date du 8 décembre 2011 et l'avis de la Chambre de commerce en date du 5 janvier 2012.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Dans le souci d'offrir un cadre cohérent au transport international de marchandises par route dans l'ensemble de l'Union européenne, les autorités européennes ont décidé de recourir à l'adoption d'un règlement européen établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route. Elles ont décidé dès lors d'abroger le règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil du 26 mars 1992 concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres, le règlement (CEE) n° 3118/94/CE du Conseil du 25 octobre 1993 fixant les conditions de l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un Etat membre et la directive 2006/94/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports de marchandises par route.

Il est rappelé que les transports au départ d'Etats membres et à destination de pays tiers sont en principe couverts par des accords bilatéraux conclus entre les Etats membres et ces pays tiers. Il reste à préciser que dans de telles situations, le règlement européen s'applique au transport en transit effectué dans l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat constate que le règlement européen prévoit une entrée en vigueur par étapes. En effet, aux termes de l'article 19, le règlement européen est entré en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne. Il est applicable à partir du 4 décembre 2011, sauf en ce qui concerne les articles 8 et 9 concernant le cabotage, qui sont applicables à partir du 14 mai 2010.

Dans le projet de règlement sous avis, les auteurs proposent d'adopter dans un même jet l'adoption des sanctions du règlement européen sur base de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports, le traitement particulier du cabotage sur base de la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers, et l'abrogation de deux règlements grand-ducaux.

Le Conseil d'Etat ne marque pas son accord avec l'approche préconisée et exige que les auteurs agissent par voie de textes séparés. Un premier règlement grand-ducal devra traiter en exécution de la loi précitée du 9 août 1971 les sanctions à appliquer à des infractions au règlement de l'Union européenne (CE) n° 1072/2009. Un deuxième règlement grand-ducal devra modifier le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points visé à l'article 13, et abroger le règlement grand-ducal du 14 avril 1992 fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route au Benelux, visé à l'article 14 du projet de règlement sous avis, en indiquant comme base légale la loi modifiée du 14 février 1955 portant réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Concernant plus précisément la problématique du cabotage, les auteurs se prévalent de l'existence de la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers pour selon leurs dires introduire dans le projet sous avis un traitement différent des infractions dans ce domaine du transport. Le Conseil d'Etat constate que les sanctions prévues à l'article 9 du projet de règlement sous avis ne divergent pas de la loi modifiée de 1965, de sorte qu'il estime qu'une référence particulière à cette loi n'est pas nécessaire. Si les auteurs persistent dans leur approche de vouloir adopter un règlement grand-ducal particulier pour les infractions aux dispositions du cabotage, le Conseil d'Etat peut se rallier à l'approche qu'un seul règlement grand-ducal traite de l'abrogation des deux règlements grand-ducaux visés actuellement aux articles 13 et 14 du texte sous avis et de l'adoption des sanctions relatives au secteur du cabotage, la procédure d'adoption du règlement étant la même. Il est rappelé que les textes réglementaires adoptés sur base de la loi modifiée de 1971 doivent être obligatoirement soumis au Conseil d'Etat et trouver l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Dans la mesure où le Conseil d'Etat serait suivi dans son approche de prévoir un deuxième règlement grand-ducal reprenant les dispositions des articles 13 et 14 du présent projet, il y aurait lieu d'en modifier l'intitulé en y supprimant le point b). L'intitulé se lirait dès lors comme suit:

„Projet de règlement grand-ducal portant exécution et sanction du règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route“.

Préambule

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations ci-avant et demande que deux règlements grand-ducaux soient adoptés, l'un prévoyant les sanctions du règlement européen (CE) n° 1072/2009, et l'autre modifiant et abrogeant sur base de la loi modifiée du 14 février 1955 portant réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques les règlements grand-ducaux précités du 26 août 1993 et 14 avril 1992 visés actuellement aux articles 13 et 14.

Dans ces conditions, le préambule du projet de règlement grand-ducal sous examen se lira comme suit:

„Vu la loi modifiée du 9 août 1971 (...);
Vu le règlement (CE) n° 1072/2009 (...);

Vu la décision M (91) (...);
 Vu les avis de la Chambre de commerce, (...);
 Notre Conseil d'Etat entendu;
 De l'assentiment de la Conférence (...);
 Sur le rapport de Notre Ministre (...);“.

Article 1er

Sans observation.

Article 2

Le Conseil d'Etat estime que la „collaboration“ prévue à l'alinéa 1er de cette disposition est à clarifier. Quel est le rôle attribué aux ministres dans le contexte de l'exécution du règlement européen, alors qu'en principe l'article précédent a retenu que le ministre ayant les Transports dans ses compétences est chargé de l'exécution dudit règlement.

A l'alinéa 2, le Conseil d'Etat exige la suppression du terme „notamment“, alors qu'il s'agit de cerner d'une façon précise les données à fournir par un ministre à un autre.

Article 3

Concernant le paragraphe 1er, le Conseil d'Etat demande la suppression des termes „publié au Mémorial“ pour être superfétatoires, tout règlement ministériel devant obligatoirement être publié au Mémorial en vertu de l'article 112 de la Constitution.

Concernant le paragraphe 2, il constate que l'article 4, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1072/2009 dispose que „La licence communautaire est délivrée par les autorités communautaires de l'Etat membre d'établissement pour une durée maximale de dix ans renouvelable“. Les auteurs du texte sous avis en déduisent la possibilité de limiter la durée de la „licence communautaire“ à trois ans, et surtout ils permettent au ministre d'émettre la licence pour des durées plus réduites dans certaines circonstances. Le Conseil d'Etat rappelle que le règlement grand-ducal sous avis est adopté dans la suite d'un règlement de l'Union européenne et non d'une directive européenne. Il est conscient de l'intérêt pour les autorités d'un pays de la taille du Luxembourg, où la dimension internationale des transports routiers revêt une importance relativement plus grande, de pouvoir contrôler ce secteur aux ramifications transfrontalières multiples. Dans ces conditions, il comprend la démarche des auteurs quant à la durée de validité des licences „communautaires“ limitées à trois ans. Il demande pourtant de vérifier si la réduction sensible de la durée autorisée par la réglementation européenne est acceptée par les instances de l'Union européenne.

Article 4

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité d'un règlement ministériel, alors qu'il estime que les dispositions à prendre par le ministre compétent relèvent de la pratique administrative courante et n'ont dès lors pas besoin d'être balisées sur le plan normatif.

Par ailleurs, étant donné que la loi précitée de 1971, invoquée par les auteurs du projet sous examen comme base légale, constitue une loi d'habilitation se fondant sur l'article 32, paragraphe 2 de la Constitution, la possibilité d'une subdélégation de prérogatives grand-ducales au pouvoir réglementaire ministériel est exclue. L'article 76, paragraphe 2 de la Constitution ne trouve en effet application que dans le cadre du pouvoir réglementaire d'exécution tel que visé aux articles 36 et 37 de la Constitution.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose la suppression de l'alinéa 1er, et la reprise desdites modalités dans le présent règlement grand-ducal.

Article 5

Le Conseil d'Etat partage le souci des auteurs de vouloir appréhender les transporteurs ayant usé de documents falsifiés. Il estime cependant que l'article 12 du règlement européen peut dans ce contexte servir de base pour prévoir la sanction proposée. Dès lors, il demande la suppression des termes „Sans préjudice de l'article 7, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1072/2009 précité, et nonobstant d'éventuelles sanctions pénales“.

Dans le système de droit luxembourgeois, il est superfétatoire de répéter dans un texte spécial l'obligation de motivation de la décision administrative. Cependant, afin de se conformer aux exigences européennes, le Conseil d'Etat est d'accord d'inscrire cette exigence dans le texte sous avis.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la création d'un organe consultatif appelé à fournir des avis au ministre.

L'alinéa 3 est une évidence qui, de l'avis du Conseil d'Etat, n'a pas besoin de figurer dans un texte légal.

Article 6

Le refus de restituer une licence „communautaire“ ou une attestation, retirées pendant un délai de cinq ans, constitue une sanction administrative supplémentaire au retrait. Cette sanction qui revient en pratique à empêcher l'exercice de la profession de transporteur est à assimiler à des peines pénales en vertu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle relève dès lors des matières réservées à la loi formelle, et ce en vertu de l'article 14 de la Constitution. Au regard de ces considérations, le Conseil d'Etat estime que les dispositions sous examen risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il demande partant de supprimer l'article 6.

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Au vu des explications fournies dans le commentaire des articles, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire.

Article 8

Le Conseil d'Etat rappelle que la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers ne peut pas servir de base légale au règlement grand-ducal en projet qui ne traite que des sanctions.

La prédite loi de 1965 couvre le cas de figure des transports de cabotage effectués au Luxembourg, de même qu'elle prévoit les sanctions encourues pour toute infraction au régime ainsi mis en place.

Par conséquent, l'article 8 est superfétatoire et peut être supprimé.

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 12 et 13 du règlement européen permettent aux Etats membres d'infliger des sanctions en cas d'„infraction grave à la législation communautaire“. Le Conseil d'Etat regrette que le texte européen ne définisse pas autrement l'„infraction grave“, permettant par là même des interprétations divergentes dans les différents Etats membres. Comme les dispositions du règlement européen permettent l'adoption et l'application de sanctions pénales et administratives, le Conseil d'Etat estime que la disposition sous avis est conforme au cadre tracé lorsqu'il y va des renvois aux dispositions du règlement européen. Par contre, le Conseil d'Etat estime que la référence „aux dispositions du présent règlement“ est insuffisante, alors qu'elle manque de la précision nécessaire requise en droit pénal. Afin d'éviter la sanction de l'article 95 de la Constitution, les auteurs doivent obligatoirement indiquer les dispositions précises susceptibles de donner lieu à sanctions pénales.

L'alinéa 2 de l'article sous examen est à supprimer pour autant que les auteurs du présent projet entendent suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer l'article 8.

Article 10

L'article sous revue prévoit la possibilité d'immobilisation du véhicule par les forces de l'ordre de véhicules effectuant certains transports sans avoir une ou plusieurs autorisations.

Alors que la sanction de l'immobilisation relève des matières réservées à la loi formelle conformément aux développements figurant à l'article 6 du présent avis, un règlement grand-ducal pris sur base de la loi modifiée de 1971 ne peut pas intervenir dans une matière réservée à la loi par la Constitution.

De l'avis du Conseil d'Etat, l'article 10 du projet de règlement grand-ducal est dès lors aussi à supprimer.

Article 11 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat est d'accord avec le concept de la transmission des jugements et arrêts au ministre, mais il estime que ce rôle incombe non aux Cours et tribunaux, mais au Parquet général.

Article 12 (9 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 13 et 14 (10 selon le Conseil d'Etat)

Si le règlement grand-ducal du 15 mars 1993 peut valablement être abrogé par le projet de règlement grand-ducal sous examen, alors qu'il a la même base légale, les dispositions concernant les règlements grand-ducaux précités du 26 août 1993 et du 14 avril 1992 sont à reprendre, conformément aux considérations générales, dans un règlement grand-ducal spécifique pris en exécution de l'article 36 de la Constitution. Quant au fond, ces deux articles ne donnent pas lieu à observation. L'article 13 est dès lors à abroger, et l'article 14 (10 selon le Conseil d'Etat) se lira comme suit:

„**Art. 10.** Le règlement grand-ducal modifié du 15 mars 1993 portant exécution et sanction du règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil des Communautés européennes du 26 mars 1992 concernant l'accès au marché des transports par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres est abrogé.“

Articles 15 et 16 (11 et 12 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 31 janvier 2012.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Pour le Président,

La Vice-Présidente,

Viviane ECKER

