

Projet de loi

ayant pour objet

- A) la transposition en droit national de la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires;**
- B) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sécurité ferroviaire;**
- C) d'instituer une Administration des Chemins de Fer; et**
- D) de modifier**
 - a) la loi modifiée du 28 mars 1997**
 - 1° approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946,**
 - 2° approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL),**
 - 3° concernant les interventions financières et la surveillance de l'Etat à l'égard des CFL, et**
 - 4° portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire,**
 - b) la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation et**
 - c) la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics.**

--

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(9 décembre 2008)

En application de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat par dépêche du 24 septembre 2008 d'une série d'amendements au projet de loi, ensemble avec une version coordonnée.

Observations préliminaires

Le Conseil d'Etat note que le législateur entend suivre les auteurs du projet de loi en créant une nouvelle administration. Il rappelle toutefois que l'arsenal législatif existant permettrait à suffisance une transposition correcte de la directive 2004/49/CE sans création d'une telle structure.

Le Conseil d'Etat ne peut pas lever certaines oppositions formelles. En effet, une administration de l'Etat, à la différence d'un établissement public, ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire, alors que la Constitution ne prévoit pas pareille possibilité. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à son avis du 28 novembre 2006 relatif à l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services créé par la loi du 20 mai 2008 (Doc. parl. n° 5516²). Aucune administration ne peut disposer d'un pouvoir réglementaire. Le pouvoir réglementaire, c'est-à-dire le pouvoir d'édicter des normes à caractère général, à prévoir dans le cadre visé par le projet de loi sous avis, appartient de par la Constitution au seul Grand-Duc. Aussi le Conseil d'Etat aurait-il préféré qu'un établissement public existant ait été doté des missions que le projet de loi entend conférer à une administration. Tout au plus, le Conseil pourrait se déclarer d'accord avec la création d'une nouvelle autorité de régulation sous la forme d'un établissement public qui pourrait être doté d'un pouvoir réglementaire en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat constate que la matière traitée dans le contexte du projet de loi sous avis, en l'occurrence la restriction à la liberté de commerce, relève d'un domaine réservé à la loi (art. 11(6) de la Constitution). En conséquence, les compétences accordées au pouvoir exécutif doivent répondre aux exigences de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, qui excluent d'ailleurs le pouvoir réglementaire d'exécution de la loi prévu aux articles 36 et 37 de la Constitution. Dans les matières réservées à la loi, l'article 76, alinéa 2 de la Constitution écarte de même le recours à un règlement ministériel. La loi devra donc définir un cadre en traçant les grands principes relatifs à l'octroi du certificat de sécurité, à l'obtention de l'agrément de sécurité dans la loi ainsi qu'à la certification du personnel affecté à des tâches de sécurité, quitte à ce que le règlement grand-ducal en détermine les détails.

Le Conseil d'Etat est conscient des retards accumulés par l'Etat luxembourgeois dans la transposition de la directive, mais il se doit d'insister sur le respect de la Constitution luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat rappelle que l'arrêt en manquement date du 8 novembre 2007, et que le projet de loi sous avis a seulement été déposé le 20 décembre 2007.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat note encore que le troisième paquet ferroviaire a été adopté par le Parlement européen en date du 27 septembre 2007. Ce paquet comprend deux directives, la directive n° 2007/58/CE modifiant la directive n° 91/440/CE et la directive n° 2001/14/CE (donc celle qui fait l'objet du projet de loi sous avis), et la directive n° 2007/59/CE relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite des locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté. Par ailleurs, un règlement communautaire sur les droits et obligations des voyageurs complète ce paquet. La directive 2007/58/CE ouvre à la concurrence l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs. Aux termes de son article 3, les Etats membres doivent transposer les nouvelles exigences pour le 4 juin 2009.

Examen des amendements

Amendement portant sur l'intitulé

Sans observation.

Amendement portant sur l'article 1^{er}

Sans observation.

Amendement portant sur l'article 2 (nouvel article 1^{er})

Le Conseil d'Etat constate qu'aucune réponse ne lui est fournie relative à l'exclusion de cette loi des tramways et infrastructures ferroviaires privées.

Il marque son accord avec la nouvelle rédaction du paragraphe 3 alors que conformément à sa critique les réseaux y visés sont désormais soumis à la loi en projet et par conséquent des mesures particulières les concernant pourront être prises par voie de règlement grand-ducal, scénario qui aurait été impossible dans la version première du texte, alors qu'on y excluait de la loi en projet les réseaux ferrés visés.

Amendement portant sur l'article 3 (nouvel article 2)

Sans observation.

Amendement portant sur l'article 4 (nouvel article 3)

Au vu des explications fournies, le Conseil d'Etat n'entend pas insister sur le double renvoi à des experts, tant dans le nouvel article 3 que dans le nouvel article 6.

Amendement portant sur l'article 5 (nouvel article 4)

Le Conseil d'Etat est satisfait de ce que toutes les missions prévues dans la directive dans l'intérêt de la nouvelle administration à créer soient désormais reprises dans la loi en projet. Il restera vigilant lorsqu'un règlement grand-ducal entendra « préciser » les missions de l'administration à créer.

Amendement portant sur l'article 7 (nouvel article 6)

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi, sans fournir une quelconque explication, ne procèdent à aucune adaptation du paragraphe 3, alors que le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle à son égard. Dans les conditions données, le Conseil d'Etat n'entend pas se départir des oppositions formelles émises, le fait de prévoir un règlement grand-ducal pour fixer les frais d'inspection et de contrôle ne portant aucun apaisement quant à la critique de la disproportion des compétences accordées à l'administration et les intérêts en jeu.

Amendement portant sur l'article 8 (nouvel article 7)

Sans observation.

Amendement portant sur l'article 9 (nouvel article 8)

Le Conseil d'Etat est fort aise de constater que le législateur partage sa vue quant à l'inconstitutionnalité de la démarche à accorder un pouvoir réglementaire à l'Administration à créer. Le commentaire relatif à l'amendement lui soumis explique que les auteurs du projet de loi se sont inspirés de la loi sur l'aviation civile. Or, l'article 17 de la loi modifiée du 19 mai 1999 instituant entre autres une direction de l'Aviation civile permet à cette administration « de procéder à l'élaboration et à la mise à jour du code de l'aviation civile en conformité avec la réglementation internationale ». Il revient dans ce contexte à l'Aviation civile de faire la compilation du Code de l'aviation civile. Il s'agit là, non pas d'un pouvoir réglementaire mais tout au plus de la mission administrative d'une organisation matérielle du cadre réglementaire.

Au vu des explications fournies par les auteurs de l'amendement, et au vu de l'exigence de la directive de prévoir une telle disposition dans le texte national, le Conseil d'Etat demande de remplacer les termes « mise au point des règles nationales de sécurité », par les termes « Dans la phase d'élaboration des règles nationales de sécurité, l'Administration consulte... ».

Amendement portant sur l'article 10 (nouvel article 9)

A cet endroit le Conseil d'Etat constate qu'une erreur matérielle s'est glissée dans l'énumération des articles. En effet, l'article 10 du projet de loi trace le cadre du personnel de l'administration à créer qui n'avait suscité aucun commentaire particulier de la part du Conseil d'Etat. En réalité, c'était l'article 11 de la loi en projet qui avait suscité les critiques du Conseil d'Etat en ce qu'il permettait un risque de va-et-vient des fonctionnaires entre les CFL et l'administration à créer.

Suite aux critiques formulées par le Conseil d'Etat, la Chambre des députés avait demandé l'avis de la Commission européenne en ce qui concerne la teneur de l'article 11. Le Conseil d'Etat note que sa position et celle de la Commission se rejoignent en ce qu'elles n'entendent pas s'opposer au premier recrutement du personnel de la nouvelle administration auprès des CFL, mais de s'opposer pour des raisons de neutralité à ce que des fonctionnaires ayant opté pour la nouvelle administration puissent demander leur réaffectation à leur premier employeur. La Chambre des députés estime dans ce contexte qu'elle doit opter non pour un « détachement » de ces agents, mais pour un « transfert définitif ». Le Conseil d'Etat estime que le terme « définitif » est superfluet et est à supprimer. Il renvoie à ce sujet à ses observations formulées dans son avis initial du 8 avril 2008.

Amendement portant sur l'article 12 (nouvel article 11)

Sans observation.

Amendement portant sur l'article 13 (nouvel article 12)

Le Conseil d'Etat, tout en renvoyant à ses observations préliminaires du présent avis, doit maintenir son opposition formelle.

Commentaire sur l'article 15 (nouvel article 14)

Le Conseil d'Etat n'insiste pas autrement sur sa position.

Amendement portant sur l'article 16 (nouvel article 15)

Sans observation.

Commentaire sur l'article 17 (nouvel article 16)

L'avis du Conseil d'Etat est resté sans commentaire. Le Conseil d'Etat estime que le problème soulevé dans son avis initial quant à la transposition incorrecte de la directive sur ce point reste entier.

Amendement portant sur les articles 18, 19, 21 et 22 (nouveaux articles 17, 18, 20 et 21)

Concernant le commentaire des quatre articles sous rubrique, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle. L'argumentation avancée porte sur le seul nombre des pages que contiendra le texte de loi si les exigences relatives à la certification de l'entreprise ferroviaire et gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire sont incluses dans la loi n'emporte pas la conviction du Conseil d'Etat. Tel que développé dans ses observations préliminaires, le projet de loi sous avis traite une matière réservée à la loi, le pouvoir réglementaire doit partant agir dans un cadre défini par le législateur. S'y ajoute que dans l'article 26 (nouvel article 24) la commission parlementaire entend ériger en infraction le non-respect des articles sous examen et des règlements pris en leur exécution. Or, d'après l'article 12 de la Constitution, la détermination des incriminations relève également de la loi formelle, ce qui implique que le pouvoir réglementaire ne peut se mouvoir que dans le cadre des prescriptions exigées par l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat insiste encore à ce que tant la décision de l'émission que le retrait de la certification émanent du ministre et non de l'administration.

Amendement portant sur l'intitulé du chapitre VI

Sans observation.

Amendement portant sur les articles 23 et 24 (nouvel article 23)

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations préliminaires ci-dessus et celles à l'endroit de l'amendement portant sur les articles 18, 19, 21 et 22 (nouveaux articles 17, 18, 20 et 21).

Amendement portant sur l'article 25 (nouvel article 23)

Le Conseil d'Etat ne trouve aucune réaction à l'égard de son avis émis à propos de cet article. A défaut d'explications, il maintient son opposition formelle.

Amendement portant sur l'article 26 (nouvel article 24)

Sans observation.

Amendement portant sur l'article 37

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 décembre 2008.

Le Secrétaire général,
s. Marc Besch

Le Président,
s. Alain Meyer