

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 sur les transports publics.**

--

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

(3 mars 2009)

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 6 février 2009 d'une série d'amendements au projet de loi, ensemble avec une version coordonnée.

La Chambre des députés explique que les auteurs du projet de loi se sont basés sur l'article 17, paragraphe 3, tiret 2 de la loi modifiée du 19 mai 1999 ayant pour objet de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, b) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une Direction de

l'Aviation Civile pour accorder un pouvoir réglementaire à l'Administration des Chemins de Fer.

Or, le Conseil d'Etat rappelle que, d'un côté, la Chambre des députés avait elle-même noté lors de la transmission de ses amendements en date du 24 septembre 2008 qu'une administration « ne peut point disposer d'un pouvoir réglementaire au sens classique du terme » (commentaire sous l'article 8); d'un autre côté, l'expression « règles particulières », dont les auteurs semblent s'être prévalus, ne correspondent pas au pouvoir réglementaire prévu par les articles 32 et 36 de la Constitution.

*

Examen des articles amendés

Article 1^{er}

La version soumise actuellement au Conseil d'Etat est identique à celle lui soumise en date du 24 septembre 2008. Par conséquent, aucune observation nouvelle ne s'impose.

Article 5 (nouvel article 4)

Cette version est admise par le Conseil d'Etat.

Article 7 (nouvel article 6)

Concernant la modification au paragraphe 3, le Conseil d'Etat note avec satisfaction qu'il est donné suite à ses critiques. Cependant, il a du mal à saisir le sens que les auteurs entendent donner à la deuxième phrase modificative. Quelle est la « société » visée?

Article 8 (nouvel article 7)

Le Conseil d'Etat est d'accord à ce que les paragraphes 3 et 4 soient réagencés. Au vu des modifications apportées pour le surplus à l'article 15, paragraphe 4, le Conseil d'Etat est d'accord avec la version lui soumise.

Article 11 (nouvel article 10)

Le Conseil d'Etat est d'accord avec les modifications envisagées, tant en ce qui concerne l'utilisation du terme « transféré » qu'en ce qui concerne la solution donnée au statut du personnel transféré.

Article 12 (nouvel article 11) et Articles 13, 14 et 15 (nouveaux articles 12, 13 et 14)

Dans sa version initiale, les dispositions sous avis représentaient la transposition des articles 6, 7, 8 et 9 de la directive. Désormais, les auteurs du projet de loi s'engagent dans une voie autre en partant du principe que toutes les règles de sécurité sont des règles nationales publiées en bonne et due forme. Il est sous-entendu que ces règles devront se conformer au fur et

à mesure aux connaissances techniques et aux exigences européennes. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la démarche sous-jacente, qui est de confier les travaux préparatoires d'élaboration des règles de sécurité exclusivement à la discussion entre la Commission européenne et l'administration à créer. Dans ce contexte, il est cependant rappelé que sur base d'une motivation circonstanciée, les règles de sécurité nationale peuvent être plus exigeantes que les OSC et que, dans cette hypothèse, mis à part l'accord préalable de la Commission à l'adoption de telles règles, la directive prévoit expressément un avis préalable des parties intéressées. Le Conseil d'Etat suggère aux auteurs de tenir expressément compte de cette exigence européenne.

Afin d'indiquer clairement la volonté du législateur luxembourgeois de se conformer à la directive à transposer, le Conseil d'Etat demande à ce que l'article 11, paragraphe 1^{er} soit rédigé et complété de la façon suivante:

« 1. Les règles nationales de sécurité contiennent les exigences en matière de sécurité. Elles évoluent conformément aux spécifications techniques d'interopérabilité (STI), aux objectifs de sécurité communs (OSC) et aux méthodes de sécurité communes (MSC).

Tout projet de règle nationale de sécurité qui exige un niveau de sécurité plus élevé que celui des OSC adoptés, ou qui est susceptible d'affecter sur le réseau ferré national les activités effectuées par des entreprises ferroviaires qui sont établies en dehors du Luxembourg en conformité avec les exigences du droit communautaire, est soumis par l'Administration à l'avis des parties intéressées conformément à l'article 8.

Les règles de sécurité nationales sont publiées par voie de règlement grand-ducal. »

Le paragraphe 5 de l'article 11 est dès lors à supprimer.

Concernant le paragraphe 2 de l'article 11, le Conseil d'Etat constate que le nouveau texte n'indique plus que les règles internes doivent respecter les règles nationales et ne s'appliquent qu'aux organismes qui les édictent. Aussi le Conseil d'Etat exige-t-il que ledit paragraphe soit rédigé et complété de la façon suivante:

« 2. Le gestionnaire de l'infrastructure et chaque entreprise ferroviaire... Les règles internes sont établies dans le respect des règles de sécurité nationales; elles doivent atteindre au moins les OSC, être conformes aux exigences de sécurité définies dans les STI et MSC. Elles ne s'appliquent qu'à l'organisme qui les édicte. »

Concernant le paragraphe 4 de l'article 11, le législateur entend désormais renvoyer à un règlement grand-ducal pour déterminer le contenu du rapport de sécurité à publier. Le Conseil d'Etat estime que les critères figurant dans la version lui transmise le 24 septembre 2008 à cet égard sont suffisants et sont dès lors à reprendre dans le texte du paragraphe 4. Il considère le renvoi exprès à un règlement grand-ducal comme superfétatoire.

Article 16 (nouvel article 12)

Suite aux modifications proposées par le Conseil d'Etat à l'article 11, et en marquant son accord avec l'argumentation de la Chambre des députés en rapport avec l'adaptation de l'article 12, le Conseil d'Etat propose d'adapter le texte de la deuxième phrase du paragraphe premier de l'article 12 de la façon suivante:

« **Art. 12.** (...) Ils appliquent les règles nationales de sécurité visées à l'article 11, paragraphe 1^{er} et établissent leur système de gestion de la sécurité conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphe 2. »

Article 17 (nouvel article 13)

Sans observation.

Articles 18, 19, 21 et 22 (nouveaux articles 14, 15, 17 et 18)

Le Conseil d'Etat est d'accord en principe avec la démarche de la commission parlementaire pour accorder le pouvoir décisionnel relatif à l'octroi du certificat de sécurité au ministre et de modifier les textes en conséquence. Ainsi le Conseil d'Etat est d'accord avec le texte de l'article 14, à condition que les règles générales pour l'obtention d'un certificat de sécurité soient inscrites dans l'article 14, paragraphe 1^{er} à la suite de la première phrase et dont la teneur sera la suivante:

« Le certificat de sécurité confirme l'acceptation du système de gestion de la sécurité de l'entreprise ferroviaire. Il précise le type et la portée des activités ferroviaires couvertes. Il est valable sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne pour des activités de transport ferroviaires équivalentes. »

Par ailleurs, le Conseil d'Etat demande à ce que le paragraphe 6 du nouvel article 15 devienne le dernier paragraphe de l'article 14.

Concernant la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} du nouvel article 15, le Conseil d'Etat n'en voit pas l'utilité au vu de la rédaction de l'article 7. Il demande en conséquence la suppression de cette phrase.

Concernant le paragraphe 3 du nouvel article 15, le Conseil d'Etat exige que cette phrase soit complétée de la façon suivante:

« Le ministre procède à l'octroi, au changement ou renouvellement... »

En effet, dans la version actuelle du texte, le premier octroi du certificat n'est pas visé.

Concernant l'introduction du paragraphe 5 du nouvel article 15, ainsi que l'argumentaire annexé aux amendements lui soumis, le Conseil d'Etat ne voit ni l'utilité ni la raison d'être de la commission qu'il s'agit d'instituer. Si le ministre s'octroie une Administration des chemins de fer, le Conseil d'Etat en déduit qu'il lui fait confiance, alors qu'elle est son premier interlocuteur. Où est l'utilité de cette commission, alors qu'en principe, l'administration doit fournir des informations et avis de spécialistes à l'autorité de tutelle? L'intervention de la commission est d'autant plus critiquable qu'on lui accorde un véritable pouvoir de contrôle.

En effet, celle-ci peut, en plus de l'administration, demander les mêmes renseignements et même d'autres renseignements auprès des demandeurs d'un certificat de sécurité. Non seulement elle risque de devenir une instance de contrôle pour l'administration, mais en plus une telle démarche est contraire à toute simplification administrative, le requérant se voyant exposer à deux organismes différents. La commission administrative ainsi visée représente aux yeux du Conseil d'Etat une dépense inutile de deniers publics et il en demande la suppression.

Les modifications apportées au nouvel article 17 suscitent *mutatis mutandis* les mêmes observations et critiques que le nouvel article 15.

Comme la commission compétente de la Chambre suit la critique du Conseil d'Etat, en ce qui concerne l'inscription des grands principes relatifs à l'agrément de sécurité dans la loi, ce dernier exige que ceux-ci soient inscrits à l'article 17, paragraphe 1^{er}.

Dès lors, le Conseil d'Etat demande que la première phrase du 1^{er} paragraphe de l'article 17 soit suivie du texte suivant:

« L'agrément confirme l'acceptation des dispositions prises par le gestionnaire de l'infrastructure pour satisfaire aux exigences particulières requises afin de garantir la sécurité de l'infrastructure ferroviaire aux niveaux de la conception, de l'entretien, et de l'exploitation du système de contrôle du trafic et de signalisation. »

Ensuite, de l'avis du Conseil d'Etat, le paragraphe 6 renvoyant au règlement grand-ducal serait à intercaler dans la suite immédiate.

La deuxième phrase de l'article 17 commençant par les mots « Le Ministre est l'autorité compétente... » deviendra le paragraphe 2. La numérotation des paragraphes subséquents doit aussi être adaptée.

L'actuel paragraphe 3 de l'article 17 doit être complété de la façon suivante: « Le Ministre procède à l'octroi, au changement ou au renouvellement... ». En effet, le texte dans sa version actuelle ne vise pas le premier octroi de l'agrément de sécurité.

Il est évident que le Conseil d'Etat émet parallèlement à son argumentation relative à l'intervention de la commission administrative dans l'article 15 les mêmes critiques à l'égard de l'intervention de cette commission dans l'article sous rubrique.

Article 25, devenu l'article 23 (nouvel article 20)

Sans observation.

Article 25, devenu l'article 24 (nouvel article 21)

Le Conseil d'Etat demande qu'au vu des critiques formulées par rapport aux dispositions des articles 15, paragraphe 5 et 17, paragraphe 6, ainsi qu'au vu de la volonté du législateur de sanctionner des infractions à des articles clés de la loi, l'article 24 nouveau se lise comme suit:

« **Art. 24.** La violation des obligations découlant des articles 14, 17, 19 et 20 est punie d'un emprisonnement d'un mois à trois ans et d'une amende de 251 à 5000 euros ou d'une de ces peines seulement. »

Article 26 (nouvel article 22)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mars 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer