CONSEIL D'ETAT
==========

No 48.634

Projet de règlement grand-ducal

ayant pour objet

a) la transposition en droit national de la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté;

b) de créer un cadre réglementaire relatif à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives ou de trains sur le réseau ferré luxembourgeois.

Avis du Conseil d'Etat

(9 mars 2010)

Par dépêche en date du 1er décembre 2009, 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 financière.

Par dépêche du 29 janvier 2010, l'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que ladite directive a été adoptée par le Parlement européen le 23 octobre 2007 et qu'elle prévoit la mise en œuvre de celle-ci pour le 4 décembre 2009.

*

Considérations générales

Le texte sous avis entend transposer en droit national la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans l'Union européenne. La directive s'inscrit dans la lignée des différentes

directives relatives à la libéralisation du système ferroviaire et qui a fait partie plus particulièrement de celle mieux connue sous la dénomination de « deuxième paquet ferroviaire » prévoyant la création d'un cadre réglementaire pour mettre à niveau les mesures de sécurité que devront remplir tous les acteurs du secteur ferroviaire. Cette directive est devenue en droit luxembourgeois la loi du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire.

Dans son considérant n° 6, le texte à transposer prévoit que les « dispositions communes devraient surtout avoir pour objet de faciliter la mobilité des conducteurs de trains non seulement d'un Etat membre à l'autre, mais aussi d'une entreprise ferroviaire à l'autre et, d'une manière générale, la reconnaissance des licences et des attestations complémentaires harmonisées par tous les acteurs du secteur ferroviaire. A cet effet, il est nécessaire d'établir des exigences minimales auxquelles le candidat devrait satisfaire pour obtenir la licence ou l'attestation complémentaire harmonisée. »

Le principe de la directive étant ainsi fixé, chaque Etat membre est tenu d'introduire un système de certification des conducteurs de train, comprenant une licence imposant au candidat conducteur de train de remplir les conditions minimales de scolarité de base, des exigences médicales et des compétences professionnelles générales ainsi que de disposer d'une attestation complémentaire précisant les infrastructures sur lesquelles le candidat est autorisé à conduire et le matériel roulant qu'il sait conduire. Tandis que la licence est valable sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, l'attestation n'est valable que pour les infrastructures et le matériel roulant y indiqués. Au vœu de la directive à transposer, celle-ci entend accorder à une autorité compétente l'organisation de la formation, la tenue d'un registre national des attestations et licences, l'émission des licences et attestations et le pouvoir de sanction d'un non-respect des dispositions y relatives.

La lecture de la directive à transposer renseigne que le domaine de la sécurité dans le système ferroviaire au niveau communautaire est encore en pleine évolution. Ainsi, elle parle dans son chapitre VIII des « autres personnels de bord » en indiquant que la Commission européenne devrait présenter un système de certification pour le 4 juin 2009 dans ce domaine. L'exposé des motifs du texte sous avis ne fournit la moindre information à cet égard, tout comme il reste muet quant aux autres travaux qui sont initiés sur base du texte à transposer telle entre autre l'adaptation par la Commission européenne pour le 4 décembre 2008 de paramètres fondamentaux pour les registres à établir relatifs aux données à enregistrer, le format des documents, les protocoles d'échanges de données, les droits d'accès, la durée de

conservation des données et les procédures à suivre en cas de faillite (article 4).

Il aurait été intéressant de connaître l'évolution du secteur ferroviaire dans ces domaines depuis l'adoption de la directive jusqu'à nos jours.

Les auteurs du texte sous avis entendent procéder à la transposition de la directive 2007/59/CE par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat s'est vu soumettre un « avant-projet de règlement grand-ducal » qui n'est pas précédé d'un préambule.

A lire l'exposé des motifs, les auteurs du texte sous avis considèrent la directive à transposer plutôt comme une mesure d'exécution de la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires, devenue au Luxembourg la loi du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire. Ils estiment que l'article 19 fournit la base légale adéquate au projet de règlement sous avis. Il est vrai que article 19 de la loi impose à l'entreprise ferroviaire et au gestionnaire de l'infrastructure l'obligation « d'employer aux tâches de sécurité qu'ils assument du personnel titulaire disposant d'une formation et d'une certification conformes aux exigences de sécurité définies par le droit communautaire, par les STI et par les règles de sécurité nationales ». L'article 11, paragraphe 3 de la même loi prévoit la même obligation. Cependant le Conseil d'Etat estime que « les tâches de sécurité » visées par cette loi ainsi que le « personnel » auquel ces articles font référence ne visent pas les conducteurs de trains.

Il se voit conforté dans son approche tant en se basant sur les deux directives 2004/49/CE et 2007/59/CE que sur les dispositions de la loi du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire.

A) Les textes européens font eux-mêmes une nette différence entre « conducteur de train » et « personnel affecté à des tâches de sécurité », de même que chacune des directives ci-avant référenciées a son propre champ d'application.

a) La directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 concernant la sécurité ferroviaire dit expressément ne pas viser la situation des conducteurs de train et celle de leur certification. En effet, le considérant n° 21 dit: « Le développement d'un système ferroviaire communautaire sûr nécessite l'établissement de conditions harmonisées pour l'octroi de permis appropriés de conducteur de trains et de personnel accompagnateur de bord chargé de tâches de sécurité; <u>sur ce point, la Commission a fait part de son intention de proposer</u>

_____ » La directive 2007/59/CE représente précisément l'aboutissement des travaux législatifs au niveau communautaire annoncés en 2004.

b) La même directive prévoit en son article 13, paragraphe 3 que « lorsqu'elles (lisez les entreprises ferroviaires) recrutent de nouveaux conducteurs de trains, de nouveaux membres du personnel de bord et du personnel s'acquittant de tâches essentielles de sécurité, les entreprises ferroviaires doivent être en mesure de tenir compte de toutes formation, qualifications et expérience pouvant avoir été acquises dans d'autres entreprises ferroviaires ». La seule lecture de ce texte fait ressortir que l'Union européenne fait une distinction claire entre les différentes catégories de personnel pouvant être employées dans le secteur du transport ferroviaire. Elle distingue nettement entre « conducteur de train » dont la fonction première est la conduite des trains et les « autres personnels de bord assurant des tâches déterminantes pour la sécurité ».

c) Tout en continuant dans cette approche, la directive 2004/49/CE règle la certification de l'entreprise ferroviaire, la certification du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et la certification du matériel roulant ferroviaire, mais elle n'en fait pas de même ni pour le personnel affecté aux tâches de sécurité ni pour les conducteurs de train. Elle se limite à garantir l'« accès aux services de formation » (article 13).

d) La directive 59/2007/CE à transposer fait elle aussi la distinction entre « conducteur de train » et « les autres personnels de bord assurant des tâches déterminantes pour la sécurité». A cet égard, le Conseil d'Etat renvoie à l'article 3, points b) et c) et souligne que le point c) définit les autres personnels de bord assurant des tâches déterminantes pour la sécurité comme étant « les personnels embarqués dans le train qui ne sont pas des conducteurs de train, mais qui contribuent à la sécurité du train et à celle des passagers et marchandises transportés ».

e) Ensuite, le chapitre VIII consacré à ces personnes a prévu que la Commission européenne présenterait pour le 4 juin 2009 leur profil, leurs tâches et un système de licence et/ou d'attestation similaire à celui des conducteurs de train. Tel que le Conseil d'Etat l'a relevé ci-avant, l'exposé des motifs du texte sous avis ne renseigne pas si un tel texte a déjà été adopté. En tout état de cause, il s'en dégage que l'Union européenne distingue entre « les conducteurs de train » et « les autres personnels de bord assurant des tâches de sécurité ».

B) La loi du 22 juillet 2009 a transposé en droit luxembourgeois la directive 2004/49/CE.

a) D'un point de vue purement formel, la prédite loi ne fait aucune référence à la directive 2004/49/CE, mais prévoit exclusivement la transposition de la directive 2007/59/CE. L'exposé des motifs relatif au projet de loi devenue la loi du 22 juillet 2009 ne laissait planer aucun doute sur les intentions des auteurs du projet de loi.

b) L'article 19 de la loi ne se réfère ni aux conducteurs de train ni ne règle la certification des conducteurs de train voire même du personnel affecté à des tâches de sécurité. Or, comme un règlement grand-ducal est une mesure d'exécution de la loi, il ne peut aucunement réglementer au-delà de ce qui lui est expressément permis par la loi. Le Conseil d'Etat renvoie à son avis complémentaire émis dans le cadre des travaux préparatoires à la loi du 22 juillet 2009, où il avait signalé que le domaine y traité était du domaine réservé à la loi et que partant le pouvoir réglementaire nécessitait au moins un « cadre 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 ». Le législateur n'a pas opté pour cette voie, car il a limité l'article 19 à la « qualification et la formation du personnel affecté à des tâches de sécurité », ni la qualification et encore moins la certification des conducteurs de train étant prévues. Dès lors, l'article 19 ne peut servir de base légale dans le contexte du texte sous avis. Par ailleurs, le Conseil d'Etat renvoie encore une fois à son avis complémentaire du 9 décembre 2008 (doc. parl. *n° 5824*[7]) où il avait précisément signalé l'existence du troisième paquet ferroviaire dont la directive à transposer fait partie. Si le législateur avait voulu accorder au pouvoir exécutif des compétences dans le domaine de la certification des conducteurs de train, il aurait dû le faire au moment de l'adoption de la loi.

*

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat exige que la directive 2007/59/CE soit transposée, du moins quant à ses grands principes, par une loi.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat se dispense de procéder à un examen des articles.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 mars 2010.

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Marc Besch s. Georges Schroeder