

Projet de loi

ayant pour objet

- A) la transposition en droit national de la directive 2008/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (Directive sur la sécurité des chemins de fer);**
- B) de modifier la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire;**
- C) de modifier la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation.**

Avis du Conseil d'Etat

(5 juillet 2011)

Par dépêche en date du 26 avril 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat un projet de loi ayant pour objet A) la transposition en droit national de la directive 2008/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (Directive sur la sécurité des chemins de fer); B) de modifier la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire; C) modifier la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre au Développement durable et aux Infrastructures, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, ainsi qu'une fiche financière.

La lettre de saisine du Conseil d'Etat ne mentionne pas si des chambres professionnelles ont été consultées. Toutefois, par dépêche du 10 juin 2011, l'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'Etat.

Considérations générales

L'entrée en vigueur de la Convention de 1999 relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), le 1^{er} juillet 2006, a entraîné l'application de nouvelles règles uniformes concernant les règles d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire. Comme il convient dès lors de redéfinir les concepts de « détenteur » et d'« entité chargée de l'entretien », de réviser les méthodes de sécurité communes et les objectifs de sécurité communs, et d'établir un système de certification en matière d'entretien, l'Union européenne a adapté la directive 2004/49/CE ci-avant définie sur quelques points qualifiés de « non essentiels » par les auteurs de la directive.

Le Conseil d'Etat prend acte, sur base des informations contenues dans les données de la fiche financière jointe au dossier, que « les nouvelles tâches

introduites par le présent projet de loi ne nécessiteront pas de recrutement de personnel additionnel allant au-delà des 9 personnes encore prévues » dans le contexte de l'établissement de l'Administration des chemins de fer créée par la loi du 22 juillet 2009.

Etant donné que les modifications du projet de loi sous avis sont des modifications ponctuelles de deux lois précises, le Conseil d'Etat demande la suppression des différentes subdivisions en chapitres et parallèlement dans la présentation du projet de loi dans l'ordre chronologique dans un article 1^{er} la modification de la loi de 1999 et dans les articles subséquents les modifications apportées à la loi de 2009. C'est dans cet ordre que le Conseil d'Etat procédera à l'examen des articles.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de mettre à profit le présent projet de loi pour remplacer dans le texte de la loi du 22 juillet 2009 les références aux directives européennes par les références aux textes nationaux de transposition.

Examen des articles

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de reformuler l'intitulé de la loi en projet comme suit:

« Projet de loi portant transposition de la directive 2008/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (Directive sur la sécurité des chemins de fer) et modifiant

1. la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire,

2. la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ».

Article 1^{er}

Cette disposition est superfétatoire alors qu'elle n'entend indiquer que la directive à transposer et les articles de la loi à modifier, ne faisant en cela que répéter l'intitulé. Par ailleurs, cette disposition n'a aucun caractère normatif. Mis à part ces critiques, le Conseil d'Etat note encore que la disposition sous rubrique renvoie à la modification de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics alors que le projet de loi sous avis ne propose aucune modification d'un article de cette loi.

Article 11 (1^{er} selon le Conseil d'Etat)

En renvoyant aux considérations générales, le Conseil d'Etat propose de reprendre sous cette disposition l'unique modification proposée à la loi modifiée du 11 juin 1999, prévue actuellement sous l'article 11.

L'article 1^{er} prendra dès lors le contenu suivant:

« **Art. 1^{er}.** L'article 30 de la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ... »

Article 2

Le Conseil d'Etat estime qu'il suffit d'indiquer les alinéas précis des articles des lois sujettes à modification. Comme en l'espèce seul l'alinéa 2 de l'article 1^{er} est modifié, il y a lieu de reformuler le texte sous avis comme suit:

« L'article 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire, ci-après « la loi du 22 juillet 2009 », est remplacé par le texte suivant: « Sont exclus du champ d'application (...) et personnels. »

Article 3 (3 et 4 selon le Conseil d'Etat)

Les règles de la légistique formelle prévoient que toute modification soit introduite par une disposition spécifique. Or, l'article 3 propose et le remplacement et l'ajout de certaines dispositions. Dès lors, le Conseil d'Etat demande que cet article soit scindé en deux articles distincts, le premier prévoyant le remplacement des points d) et e) de l'article 2 de la loi du 22 juillet 2009 et un nouvel article 4 relatif à l'insertion des deux nouveaux points r) et s) sous le même article.

Ensuite, le Conseil d'Etat constate que les auteurs ont omis d'insérer parmi les nouvelles définitions le terme « détenteur » figurant à l'article 1^{er}, point 2) de la directive 2008/110/CE précitée. Sous peine d'opposition formelle, il exige que la directive soit correctement transposée et que cette définition soit ajoutée à l'article 4 (nouveau selon le Conseil d'Etat) sous un point t).

En outre, le Conseil d'Etat réitère son observation formulée ci-avant tendant à remplacer les références aux actes communautaires par celles aux textes nationaux de transposition.

Finalement, le Conseil d'Etat recommande aux auteurs de veiller à l'emploi uniforme des termes utilisés dans le cadre de la loi de 2009 précitée. En effet, le terme « véhicule » nouvellement introduit semble désigner les engins qui sont actuellement désignés par l'expression « matériel roulant ». Or, le Conseil d'Etat se doit de constater que cette dernière expression n'est pas remplacée de manière formelle dans l'ensemble de la loi de 2009. Pour des raisons liées à la cohérence entre la loi de 2009 et la directive 2008/110/CE, et à la lisibilité du texte, il recommande aux auteurs de revoir la loi sous cet angle.

Article 4 (5 et 6 selon le Conseil d'Etat)

Les observations formelles faites sous la disposition précédentes valent aussi pour l'article sous avis. Dès lors, cette disposition est à scinder dans un article 4 et un nouvel article 5.

Le Conseil d'Etat demande par ailleurs qu'il soit renvoyé chaque fois à « la loi du 22 juillet 2009 », plutôt qu'à « la même loi ». Quant au fond, le

Conseil d'Etat marque son accord aux modifications des missions accordées à l'Administration des chemins de fer.

Cependant, au vu des développements qui suivront sous les considérations relatives à l'article 10, le Conseil d'Etat demande à ce que la liste des missions accordées à l'Administration des chemins de fer soit complétée par celle de la tenue du registre national des véhicules.

Article 5 (7 selon le Conseil d'Etat)

Abstraction faite d'un renvoi exprès à « la loi précitée du 22 juillet 2009 », le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire, sauf à supprimer les termes « de la présente loi », et à remplacer la référence à l'article 21*bis* par celle à l'article 20*ter*. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à ses développements figurant à l'article 10 (13 selon le Conseil d'Etat) ci-après.

Article 6 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose la reformulation suivante du texte sous avis:

« **Art. 8.** A l'article 12 de la loi du 22 juillet 2009, les termes « exploitant de wagons » est remplacé par le terme « détenteur ». »

Article 7 (9 et 10 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations formelles sous les articles 3 et 4 ci-avant et demande la scission de la disposition sous avis en deux articles distincts. Ensuite, il y a lieu de renvoyer aux alinéas 3 et 4, et non aux paragraphes 3 et 4 de l'article 14 de la loi à modifier. Concernant la modification de l'alinéa 4, il y a lieu de préciser que « L'alinéa 4 est remplacé par le texte suivant: ».

Comme par ailleurs les modifications proposées sont prévues à l'article 10, paragraphe 2, point b de la directive 2008/110/CE, le Conseil d'Etat n'a pas d'autre observation à formuler, sauf à réitérer sa demande de voir remplacer les références aux textes communautaires par celles aux textes nationaux de transposition.

Article 8 (11 et 12 selon le Conseil d'Etat)

D'un point de vue formel, le Conseil d'Etat réitère ses observations antérieures et demande la scission de la disposition sous avis en deux articles distincts.

Les deux modifications proposées sont des renvois au règlement grand-ducal modifié du 21 septembre 2009 sur la certification en matière de sécurité des entreprises ferroviaires, mis à part le fait que le commentaire des articles n'explique pas la raison de ces renvois. La hiérarchie des normes interdit que la loi renvoie à un règlement grand-ducal spécifique. Dès lors, sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande aux auteurs d'inscrire dans la loi le terme précis du délai d'instruction accordé à l'Administration des chemins de fer.

Article 9

Dans la mesure où le Conseil d'Etat est suivi dans son exigence de remplacer les renvois aux textes européens par ceux aux textes nationaux de transposition, la disposition sous rubrique devient sans objet, et sera dès lors à supprimer.

Article 10 (13 selon le Conseil d'Etat)

L'alinéa 1^{er} de la disposition sous avis renvoie au règlement grand-ducal du 1^{er} juin 2010 relatif à l'interopérabilité ferroviaire. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce procédé, et ce en raison du principe de la hiérarchie des normes. Dès lors, il demande la suppression pure et simple de ce renvoi.

Le Conseil d'Etat constate ensuite que ledit règlement grand-ducal, adopté sous la procédure de l'urgence, fait référence au registre national des véhicules qui n'a pourtant aucune assise légale. Afin de combler cette lacune, le Conseil d'Etat demande aux auteurs d'ajouter dans la loi précitée de 2009 un article 20bis (nouveau selon le Conseil d'Etat) sur la création d'un registre national de véhicules géré selon les modalités à fixer par voie de règlement grand-ducal. C'est dans cet esprit que le Conseil d'Etat a d'ores et déjà demandé que les missions accordées à l'Administration des chemins de fer soient complétées. Il renvoie à cet égard à ses observations précédemment formulées à l'endroit de l'article 4 (5 et 6 selon le Conseil d'Etat).

Aussi y a-t-il lieu de revoir l'insertion proposée pour la nouvelle disposition, qui, selon le Conseil d'Etat, ne doit pas devenir l'article 21bis, mais l'article 20ter.

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle, exige la suppression des termes « entre autre », qui ne sont pas prévus par la directive et qui en plus donnent au texte une portée plus large que celle voulue par la directive.

Au paragraphe 3, il y a lieu de supprimer les termes « de la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire », alors qu'ils sont superfétatoires.

Au paragraphe 4, le Conseil d'Etat se doit de constater que la transposition du paragraphe 8 de l'article 1^{er} de la directive 2008/110/CE précitée introduisant un nouvel article 14bis dans la directive 2004/49/CE précitée est incomplète, alors que l'« autorité nationale de sécurité » n'est pas autrement précisée dans le projet de loi sous avis. Aussi, le Conseil d'Etat propose-t-il de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 4 à partir des termes « (...) et ceci selon les législations (...) », alors que le renvoi à titre exemplatif à la modifiée du 20 mai 2008 est superfétatoire. De même, la référence au règlement grand-ducal du 28 décembre 2001 donne lieu à une opposition formelle pour les raisons spécifiées ci-avant.

Par ailleurs, et sans préjudice de l'adoption prochaine d'un système de certification par les institutions de l'Union européenne, le Conseil d'Etat estime

que les critères à mettre en œuvre par le ministre dans le cadre de la procédure de reconnaissance doivent être d'une qualité et d'une rigueur égales à celles des critères prévus pour la procédure d'accréditation. Il convient de compléter en conséquence l'article sous examen.

Finalement, il y a lieu de relever que la reconnaissance à prononcer par le ministre ne devrait pas dépendre de l'avis préalable de l'Administration des chemins de fer dont l'omission de se prononcer entraînerait l'impossibilité pour le ministre de prendre une décision. Le Conseil d'Etat demande dès lors de se limiter à l'obligation pour le ministre de demander l'avis de ladite administration. La dernière phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 4 prend dès lors la teneur suivante:

« La reconnaissance est prononcée par le ministre après avoir demandé l'avis de l'Administration des Chemins de fer. »

Le paragraphe 5 est à supprimer, car le paragraphe 5 de l'article 1^{er} de la directive 2008/110/CE précitée introduisant un nouvel article 14*bis* dans la directive 2004/49/CE précitée s'adresse à la Commission européenne. Le règlement communautaire y visé, une fois adopté, sera d'application directe et ne nécessitera aucune mesure de transposition.

Aux paragraphes 6 et 7, il y a lieu d'écrire correctement « Union européenne ». Le Conseil d'Etat réitère sa demande de voir définir l'autorité nationale de sécurité. De même, il y a lieu de faire abstraction, à l'endroit du point a) de l'alinéa 2 du paragraphe 7 de la référence à un règlement grand-ducal, sous peine d'opposition formelle.

Au dernier alinéa du paragraphe 7, la référence *in fine* à la loi de 2009 est superfétatoire.

Article 12 (14 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat ignore la raison du système dérogatoire de la prise d'effet proposée pour la loi en projet. Ceci d'autant plus que d'après l'article 2 de la directive le Luxembourg aurait dû transposer la directive 2008/110/CE pour le 24 décembre 2010. Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors à toute disposition reportant la date d'entrée en vigueur.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 juillet 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder