

Projet de règlement grand-ducal

portant sur le document de référence national applicable sur le réseau ferré national.

Avis du Conseil d'Etat

(4 février 2014)

Par dépêche du 31 octobre 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

*

Le projet de règlement grand-ducal sous avis s'insère dans les mesures d'exécution de la loi modifiée du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire. Plus précisément, il a pour objet de porter exécution de l'article 11 de ladite loi. Cet article prévoit la façon dont est réglée la sécurité sur le réseau ferré luxembourgeois.

Dans l'optique de l'ouverture transfrontalière intra-européenne de l'infrastructure ferroviaire, le droit européen prévoit une harmonisation progressive des règles de sécurité nationales par l'élaboration de spécifications techniques d'interopérabilité (STI), d'objectifs de sécurité communs (OSC) et de méthodes de sécurité communes (MSC). Aux termes de l'article 11 de la loi précitée du 22 juillet 2009, les dispositions nationales de sécurité sont censées évoluer selon les règles européennes précitées, mais peuvent, sous certaines conditions, comporter des exigences d'un niveau supérieur à celles-ci.

Pour le surplus, l'entité gérant l'infrastructure ferroviaire ou les entreprises ferroviaires empruntant le réseau luxembourgeois peuvent elles-mêmes déterminer, en interne, le niveau de sécurité qu'elles entendent appliquer pour leurs périmètres d'action respectifs, à condition que ce niveau s'avère au moins équivalent à celui des STI, OSC et MSC.

Reste le sort des règles de sécurité générales d'ordre public qui s'appliquent sur le réseau national et valent *erga omnes* avec effet contraignant pour les concernés.

A cet égard, le Conseil d'Etat croit utile de rappeler que la mise au point et l'applicabilité de ces règles passent, à l'instar des autres exigences

normatives, par les phases de l'élaboration, de l'adoption et de la publication.

L'élaboration est confiée, en vertu de l'article 8 de la loi précitée du 22 juillet 2009, à l'Administration des chemins de fer qui, soit ne fait que reprendre les normes européennes en la matière, soit entend appliquer des exigences plus contraignantes (avec l'obligation concomitante de procéder aux consultations prévues dans cette hypothèse).

Quant à l'adoption des règles de sécurité, la question de la compétence normative se pose si les règles en question proviennent du pouvoir réglementaire luxembourgeois. En vertu de l'article 36 de la Constitution, ce pouvoir appartient au Grand-Duc, comme le Conseil d'Etat l'avait d'ailleurs rappelé dans son avis du 8 avril 2008 relatif au projet qui est devenu la loi précitée du 22 juillet 2009 (cf. examen de l'article 13 de l'avis).

A côté de l'adoption de règles de sécurité nationales plus exigeantes que les normes européennes, l'hypothèse probablement beaucoup plus fréquente en pratique est celle de la reprise pure et simple des normes européennes qui, pour avoir un effet contraignant pour les concernés, devront être coulées dans la forme d'un règlement grand-ducal et être publiées dans les conditions prévues à cet effet par l'article 112 de la Constitution.

Si le Conseil d'Etat avait estimé dans son deuxième avis complémentaire du 3 mars 2009 relatif au projet devenu la loi précitée du 22 juillet 2009 que le renvoi exprès à un règlement grand-ducal est superfluetoire (cf. examen de l'article 12 (nouvel article 11) et articles 13, 14 et 15 (nouveaux articles 12, 13 et 14) de l'avis), cela a été motivé par le fait que le pouvoir réglementaire exercé en application de l'article 36 de la Constitution « a vocation à s'appliquer chaque fois que la loi ne se suffit pas à elle-même pour être applicable » et « il peut s'appliquer de façon spontanée sans que la loi ... à exécuter le prévoie spécialement ».¹

Dans ces conditions, les règles nationales de sécurité qui s'écartent des normes européennes doivent faire l'objet d'un règlement grand-ducal en due forme, édicté sur base de l'article 36 de la Constitution. Dans la mesure où il s'agit seulement de reprendre en droit national des exigences européennes ayant *per se* un effet obligatoire, il suffit que le règlement grand-ducal en assure la publication en vue de rendre celles-ci opposables aux personnes concernées.

Au regard des considérations qui précèdent, il est difficile au Conseil d'Etat de comprendre comment le dispositif du règlement grand-ducal en projet pourrait assurer l'exécution de l'article 11 de la loi précitée du 22 juillet 2009, alors qu'en fin de compte il se limite à déterminer l'administration compétente pour l'élaboration de ces règles ainsi que les modalités à suivre en vue de cette élaboration. Il s'ajoute que ladite loi ne prévoit pas non plus le concept de « document de référence ».

¹ Cf. Avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. n° 6030⁶, p. 50).

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de respecter le cadre constitutionnel pour assurer, par voie réglementaire, l'exécution de l'article 11 de la loi précitée du 22 juillet 2009.

Aussi se dispense-t-il de l'examen des articles.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 février 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen