

Projet de loi

**déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar ;
modifiant la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation ;
modifiant la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics.**

Avis du Conseil d'État

(24 juin 2014)

Par dépêche du 6 mars 2014, le Premier ministre, ministre d'État a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures. Au projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État le 12 mai 2014.

Par une autre dépêche du 6 mars 2014, le Conseil d'État a été saisi du projet de règlement grand-ducal relatif à des services réguliers en vertu du règlement (UE) n° 118/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et octroyant des dérogations à certaines applications prévues par ledit règlement.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de mettre en œuvre, en droit national, un système de sanctions administratives, en vue de réprimer les violations de certaines dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004.

Le projet a pour objet, d'une part, d'introduire, pour le territoire luxembourgeois, certaines dérogations quant au champ d'application du règlement européen précité et, d'autre part, de désigner l'autorité qui est compétente pour surveiller et gérer l'application de ce même règlement européen.

Ce dernier est entré en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, c'est-à-dire le 20 mars 2011. Aux termes de l'article 24, alinéa 2, il est applicable à partir du

1^{er} mars 2013. À cet égard, le Conseil d'État prend note de l'urgence de l'adoption du dispositif proposé, alors que la Commission européenne a décidé d'émettre une mise en demeure en vertu de l'article 258 TFUE en raison de la non-conformité de la législation nationale par rapport aux textes européens¹. Il constate que le projet de loi sous avis lui est parvenu avec un retard d'une année par rapport à la date d'applicabilité du règlement (UE) n° 181/2011 précité et avec un retard de presque trois années par rapport à la date d'entrée en vigueur du même règlement.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi, le règlement UE n° 181/2011 précité aurait « déjà connu une *transposition (sic)* partielle par la voie du règlement grand-ducal du XXXX portant dérogation pour certains services réguliers au règlement (UE) N° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement ». Le Conseil d'État n'a pas pu retracer un tel règlement grand-ducal avec l'intitulé indiqué. Dans ces conditions, le Conseil d'État est porté à se demander si le « règlement grand-ducal du XXXX portant dérogation pour certains services réguliers au règlement (UE) N° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement », mentionné à l'exposé des motifs, ne serait pas, peut-être, dans l'esprit des auteurs, le règlement grand-ducal en projet, en relation avec le présent projet de loi.

Le commentaire de l'article 2 du projet de loi sous avis contient encore une autre énigme insoluble. Il y est écrit ce qui suit : « La décision d'attribuer le pouvoir de sanction à la Communauté des Transports s'explique par le fait que le règlement *communautaire* (UE) n° 181/2011 a déjà connu une *transposition* partielle par la voie du règlement grand-ducal du XXX qui a notamment désigné la Communauté des Transports comme autorité compétente dans le dossier des droits et obligations des voyageurs *ferroviaires (sic)* ». Le Conseil d'État ne comprend pas cette assertion. En effet, le règlement (UE) n° 181/2011 précité ne fait, dans aucune de ses dispositions, référence aux voyageurs ferroviaires, la problématique concernant ceux-ci ayant fait l'objet du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Le règlement grand-ducal qui a institué la Communauté des transports comme autorité compétente « dans le dossier des droits et obligations des voyageurs ferroviaires » n'est pas celui du « XXX », mais bien celui du 1^{er} décembre 2009 « portant dérogation pour certains services de transport ferroviaire au règlement 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement », publié au Mémorial A numéro 227 du 3 décembre 2009, page 3947. Mais, il reste que ce règlement grand-ducal est complètement étranger à l'objet du projet de loi sous examen.

Le Conseil d'État admet que la mise en œuvre en droit national du règlement (UE) n° 181/2011 précité n'a pas encore eu lieu, même

¹ Procès-verbal numéro 40/13 du Conseil de gouvernement du 31 octobre 2013.

partiellement, et que cette mise en œuvre doit se faire, selon les auteurs, moyennant deux instruments juridiques différents.

Cette méthode dualiste, retenue par les auteurs pour la mise en œuvre d'un règlement européen, avait dans le passé déjà donné lieu à critique du Conseil d'État. En effet, la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1371/2007 précité a eu lieu par la voie de deux instruments juridiques, à savoir : 1° le règlement grand-ducal précité du 1^{er} décembre 2009 et 2° la loi du 10 septembre 2012 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Le règlement grand-ducal précité du 1^{er} décembre 2009 avait été adopté en recourant à la procédure d'urgence et se trouvait, de ce fait soustrait à l'avis du Conseil d'État. Dans son avis du 8 mai 2012 relatif au projet de loi devenu la loi du 10 septembre 2012 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, le Conseil d'État avait déclaré qu'il « préférerait que les textes soient revus en prévoyant par la procédure adéquate, l'abrogation du règlement grand-ducal et l'intégration des dispositions réglementaires dans la loi en projet, afin de fixer notamment le champ d'application des sanctions administratives dans la loi ». À l'époque, il n'avait pas été tenu compte de cette observation du Conseil d'État. À cet égard il faut reconnaître qu'un intervalle de presque deux ans séparait l'adoption du règlement grand-ducal et la promulgation de la loi.

Présentement, cet écart temporel n'existe pas en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement (UE) n° 181/2011 précité, alors que le Conseil d'État est simultanément saisi, et du projet de loi sous avis, et du projet de règlement grand-ducal afférent. Comme le Conseil d'État l'exposera d'ailleurs plus amplement dans son avis de ce jour relatif au projet de règlement grand-ducal précité (n° 50.548 du rôle du Conseil d'État), les dispositions essentielles dudit projet de règlement doivent impérativement être reprises dans la loi en projet, alors que leur maintien dans un règlement grand-ducal les exposerait à la sanction de l'article 95 de la Constitution. Pour cette raison, qui rejoint les arguments déjà exprimés dans son avis précité du 8 mai 2012, le Conseil d'État entend voir intégrées dans le projet de loi sous avis les dispositions du règlement grand-ducal en projet, lequel deviendra ainsi sans objet.

Examen des articles

Observations légistiques

À chaque occurrence de l'expression « Communauté des Transports », le mot « transports » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

L'intitulé des articles est à libeller selon le mode suivant : « **Art. 1^{er}.** », « **Art. 2.** », etc. Le texte de l'article doit commencer dans la même ligne que l'intitulé.

Intitulé

Il y a lieu d'intituler l'acte sous avis correctement comme suit :

« Projet de loi déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, et modifiant 1) les articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code de la consommation, 2) l'article 7*bis* de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics. »

Article 1^{er}

Cet article confère à la Communauté des transports le pouvoir de prononcer des sanctions administratives, sans toutefois préciser explicitement à l'encontre de qui ces sanctions peuvent être infligées. Selon l'alinéa 2 de l'article sous avis, « tout service routier de transport de voyageurs par autobus et autocar » a le droit d'être entendu, avant toute sanction. Il semble dès lors que les sanctions peuvent s'appliquer à « tout service routier de transport de voyageurs par autobus et autocar ». La notion de « service routier » est une notion fonctionnelle. Or, le règlement européen poursuit une approche organique. Il ne connaît en effet pas la notion de « service routier », mais bien celles de « transporteur », de « transporteur exécutant », de « vendeur de billets », d'« agent de voyages », de « voyageur » et « d'entité gestionnaire de station ». Ne sont-ce pas ces organes, personnes physiques ou morales, qui devraient pouvoir être frappés de sanctions ? Doivent-ils être entendus avant d'être sanctionnés ? Le Conseil d'État est d'avis que tous ces organes doivent être passibles de sanctions si un manquement aux obligations qui leur sont imposées par le règlement européen, peut leur être reproché. Conformément aux règles de la procédure administrative non contentieuse, ils doivent aussi être préalablement entendus.

Sur le plan rédactionnel, il y a lieu de remplacer la numérotation par points indiciaires figurant à l'alinéa 1^{er} par une numérotation abécédaire, suivie d'une parenthèse fermante. Afin de redresser l'erreur matérielle qui s'est glissée à l'alinéa 2, il faut omettre en début de phrase le mot « es » et remplacer le mot « son » par le mot « du ».

Article 2

Les deux premiers alinéas de l'article sous avis énoncent les articles du règlement (UE) n° 181/2011 précité dont l'inexécution des obligations qu'ils contiennent peut être frappée d'une amende administrative.

À l'alinéa 1^{er}, il n'est plus question du « service routier », comme à l'article 1^{er}, mais du « transporteur » et du « transporteur exécutant », lesquels, en cas d'un premier manquement, peuvent se voir sanctionnés par un avertissement écrit au lieu d'une amende. Le Conseil d'État constate que les articles du règlement européen visés contiennent des obligations non seulement à charge du « transporteur » et du « transporteur exécutant », mais encore du « vendeur de billets », de l'« agent de voyages », du « voyageur » ou des « entités gestionnaires de station ». Est-ce que les manquements aux obligations du règlement européen, imputables aux intervenants autres que le transporteur et le transporteur exécutant, ne sont

pas sanctionnés ? Dans ce contexte, il faut rappeler que l'article 31 du règlement (UE) n° 181/2011 précité demande, de manière générale, un « régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement », quel qu'en soit l'auteur. En attendant les explications des auteurs au sujet de l'exécution correcte dudit règlement européen, le Conseil d'État réserve sa position au sujet de la dispense du second vote constitutionnel.

En ce qui concerne la liste des articles du règlement (UE) n° 181/2011 précité dont l'inobservation est sanctionnée, le Conseil d'État constate que, par exemple, l'article 22 ne contient aucune obligation sanctionnable à charge de l'un des intervenants énoncés ci-dessus. Il rappelle la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aux termes de laquelle le principe de la spécification de l'incrimination et de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de répression pour en exclure l'arbitraire et pour permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ainsi que la peine qui s'y rapporte. Ce principe se retrouve également à l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le Conseil d'État est à se demander par ailleurs si les sanctions prévues à l'article sous avis sont à considérer comme effectives, proportionnées et dissuasives, tel qu'exigé par l'article 31 du règlement (UE) n° 181/2011 précité. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, de revoir la liste et d'indiquer avec précision les agissements répréhensibles.

Sur le plan rédactionnel, il faut, à l'alinéa 1^{er}, énoncer l'intitulé du règlement européen *in extenso*.

Article 3

Cet article ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Sur le plan rédactionnel, il y a lieu d'écrire les mots « enregistrement » et « domaines » de l'expression « Administration de l'enregistrement et des domaines » chaque fois avec une lettre initiale minuscule. Le Conseil d'État propose de préciser que le recouvrement des amendes d'ordre en cause se fera comme en matière de droits d'enregistrement, à l'instar du mode de recouvrement des amendes prononcées par les juridictions répressives. Partant, l'alinéa 1^{er} est à compléter par une deuxième phrase prenant la teneur suivante : « Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement. »

Article 4

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 5

Du point de vue de la présentation légistique, le Conseil d'État demande de mettre les numéros des paragraphes entre parenthèses et d'omettre les points après les chiffres.

La phrase introductive du paragraphe 1^{er} devrait se lire comme suit : « L'article L.311-5 du Code de la consommation est modifié comme suit :... ».

La phrase introductive du paragraphe 2 devrait se lire comme suit : « L'article L.311-6 du Code la consommation est modifié comme suit :... ». Dans la suite du texte du paragraphe 2, il convient d'écrire l'expression « direction de la Communauté de transports » avec une lettre initiale minuscule aux mots « direction » et « transports ».

Article 6

Cet article a pour objet de compléter l'article *7bis* de la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics. Le texte qu'il est proposé d'y adjoindre fait référence à « l'article 2 ci-avant ». Il semble que l'article 2 qui est visé est l'article 2 de la loi en projet, alors qu'une référence à l'article 2 de la loi précitée du 29 juin 2004 ne donnerait aucun sens. Cette référence doit être corrigée.

Sur le plan rédactionnel, la phrase introductive de l'article sous avis devrait se lire comme suit : « L'article *7bis* de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics est complété comme suit :... ». Dans la suite du libellé proposé, le règlement européen devrait figurer avec son intitulé complet, comme indiqué à l'endroit de l'article 2.

Le Conseil d'État constate que la loi précitée du 29 juin 2004 ne connaît aucune disposition analogue à l'article *7bis* proposé, en ce qui concerne les attributions de la Communauté des transports dans le contexte du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Il estime que le présent projet de loi pourrait servir pour combler cette lacune.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 juin 2014

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen