

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.

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 règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au projet de règlement grand-ducal 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 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 2014 portant sur les transports publics .

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet, d'une part, d'introduire, pour le territoire national luxembourgeois, certaines dérogations quant au champ d'application du règlement européen n° 181/2011 précité et, d'autre part, de désigner l'autorité qui est compétente pour surveiller et gérer l'application de ce même règlement européen.

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales de son avis de ce jour relatif au projet de loi précité (n° 50.547 du rôle du Conseil d'État). Il réitère sa demande de reprendre les dispositions du projet de règlement grand-ducal sous revue dans le projet de loi précité. Ce n'est dès lors qu'à titre tout-à-fait subsidiaire qu'il procède à l'examen de ce projet de règlement grand-ducal.

Finalement, le Conseil d'État voudrait encore revenir sur le règlement grand-ducal 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. Comme ce règlement grand-ducal avait été adopté selon la procédure d'urgence, il n'avait pas été soumis à l'avis du Conseil d'État. Aussi le Conseil d'État avait-il, 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, écrit à propos du règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 2009 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 ». Comme les problématiques traitées par le projet de règlement grand-ducal sous avis et par le prédit règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 2009 se ressemblent, le Conseil d'État demande aux auteurs de revoir le règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 2009 à la lumière des considérations du présent avis pour en tirer les conclusions qui s'imposent.

Examen des articles

Observations légistiques

Étant donné que le règlement grand-ducal en projet ne contient que six articles, les intitulés descriptifs sont à omettre pour n'introduire chaque article que par l'abréviation « Art. », suivie du numéro de l'article, lui-même suivi d'un point final sans trait d'union.

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

Intitulé

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

« Projet de règlement grand-ducal relatif à la mise en œuvre 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, portant dérogation à certaines dispositions du même règlement européen ».

Préambule

Le préambule omet les visas portant sur le fondement procédural du règlement grand-ducal en projet. Lorsque, pour la prise d'un règlement grand-ducal, la consultation, voire l'approbation, préalable d'un ou de plusieurs organes ou autorités sont requises, le préambule doit faire mention de manière expresse et précise de l'accomplissement de chacune de ces formalités. Il en est de même des documents légalement requis dans le cadre de la procédure réglementaire.

En fonction des avis éventuellement obtenus, les visas afférents sont à rajouter. En tout état de cause, il faut faire mention de la consultation du Conseil d'État en utilisant la formule : « Notre Conseil d'État entendu ; ».

En tout dernier lieu, les règlements grand-ducaux doivent indiquer sous le fondement procédural le rapport du ou des membres du Gouvernement proposant et faire état de la délibération du Gouvernement en conseil. Étant donné que le règlement grand-ducal en projet est accompagné d'une fiche financière, telle qu'exigée par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, la mention du rapport du ministre ayant le Budget dans ses attributions est obligatoire.

Le Conseil d'État aurait par ailleurs préféré que le visa concernant la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, précise les dispositions de cette loi devant servir de base légale au règlement grand-ducal en projet.

Article 1^{er}

Cet article est dépourvu de tout caractère normatif et est à omettre.

Article 2

Cet article constitue une redite par rapport aux dispositions de l'article 2, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 181/2011 précité et est à omettre. Son maintien peut en effet faire encourir au règlement grand-ducal en projet la sanction de l'article 95 de la Constitution. La reproduction, même partielle, d'une disposition d'un règlement européen dans un acte normatif peut effectivement être considérée comme étant contraire à la règle de l'effet direct des règlements européens, alors qu'elle risque de dissimuler au justiciable la nature juridique de la norme en cause et son applicabilité directe dans l'ordonnement juridique national. Aussi cette pratique est-elle régulièrement sanctionnée par le juge européen¹.

Article 3 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Chaque État membre doit, en exécution de l'article 28, paragraphe 1^{er} du règlement (UE) n° 181/2011 précité désigner un ou plusieurs organismes nouveaux ou existants, chargés de l'application de ce règlement européen, chaque organisme devant prendre les mesures nécessaires pour en assurer le respect.

L'article sous avis se propose de désigner à cet effet l'établissement public « Communauté des transports » (ci-après « CdT »). Pour ce faire, il se réfère expressément à l'article 7bis, dernier tiret de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, qui énumère au rang des missions de la CdT « l'analyse des besoins nouveaux et la gestion des réclamations qui sont portées à sa connaissance ». Or, la mission d'appliquer le règlement européen et de prendre les mesures nécessaires pour en assurer le respect, ne se limite pas à la gestion des réclamations, de sorte que la nouvelle mission qu'il est proposé de confier à la CdT ne saurait s'inscrire dans la mission

¹ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, point 17, arrêt du 2 février 1977, *Amsterdam Bulb BV c/ Produktschap voor siergewassen*, aff. 50/76, points 5 à 8, et arrêt du 28 mars 1985, *Commission c/ Italie*, aff. 272/83, point 27.

légale de l'établissement public. Cependant, l'article 108*bis* de la Constitution érige la création et la détermination de l'organisation et de l'objet des établissements publics en matières réservées à la loi formelle. Il s'ensuit que l'adjonction de nouvelles missions à l'objet d'un établissement public n'est pas possible par voie de règlement grand-ducal. La disposition sous examen risquant d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution est dès lors à reprendre dans le cadre du projet de loi précité.

Dans ces circonstances, le Conseil d'État se dispense de l'examen légistique de l'article sous revue.

Article 4 (2 selon le Conseil d'État)

L'article 27 du règlement (UE) n° 181/2011 précité prévoit la possibilité pour le passager des services de transports par autobus et autocars visés par ce règlement de l'Union européenne, de porter plainte auprès du transporteur pour manquement aux obligations réglementaires. L'article 28, paragraphe 3, alinéa 1^{er} du règlement européen précité ouvre au passager le droit de porter également plainte auprès de « l'organisme compétent », qui, selon les auteurs, doit être la CdT, à moins que l'État membre n'ait décidé, par application de l'article 28, paragraphe 3, alinéa 2 que le passager est tenu de porter « dans un premier temps » plainte auprès du transporteur. Dans ce cas, l'organisme national chargé de l'application ou tout autre organisme compétent désigné par l'État membre, agit en tant qu'instance de recours pour les plaintes n'ayant pas été réglées en application de l'article 27.

La gestion des réclamations par la CdT fait partie de ses missions légales, conformément à l'article 7*bis* de la loi précitée du 29 juin 2004. Il n'en est toutefois pas ainsi de la mission d'agir comme « instance de recours ». La disposition sous examen risque donc également d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution, en raison des motifs énoncés à l'endroit de l'article 3. Le Conseil d'État constate par ailleurs que la disposition sous examen, telle qu'elle est conçue par ses auteurs, omet de préciser les pouvoirs dont dispose la CdT en tant qu'instance de recours, de même qu'elle omet de préciser la procédure selon laquelle les recours dévolus à la CdT sont introduits et traités.

Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'État estime qu'il serait plus judicieux de ne pas obliger le réclamant de s'adresser au transporteur, préalablement à la saisine de la CdT, mais de lui permettre, comme le prévoit le règlement européen, de saisir la CdT directement. Cette manière de procéder éviterait les problèmes liés aux compétences légales de la CdT et épargnerait aux auteurs d'imaginer une nouvelle procédure de recours. Dans l'état actuel de la législation, la CdT est en effet investie de la compétence de traiter les réclamations qui lui sont adressées et les décisions qu'elle est ainsi amenée à prendre rentrent dans le champ d'application de la procédure administrative non contentieuse.

Dans ces circonstances, le Conseil d'État se dispense de l'examen légistique de l'article sous revue.

Article 5 (3 selon le Conseil d'État)

Cet article n'appelle pas d'observation quant au fond. Sur le plan rédactionnel, il y a lieu d'écrire : « L'article 16, paragraphe 1^{er}, point b. du règlement (UE) n° 181/2011 précité n'est pas d'application au Luxembourg avant le 28 février 2018 ».

Article 6 (4 selon le Conseil d'État)

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 juin 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen