

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 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.

Avis complémentaire du Conseil d'État

(24 février 2015)

Par dépêche du président de la Chambre des députés du 7 janvier 2015, le Conseil d'État a été saisi de six amendements relatifs au projet de loi sous objet, adoptés par la Commission du développement durable lors de sa réunion du même jour.

Aux amendements en question étaient joints un commentaire ainsi qu'un texte coordonné intégrant les propositions rédactionnelles que le Conseil d'État avait suggérées dans son avis du 24 juin 2014 (doc. parl. n°6695²) et que la commission parlementaire a fait siennes ainsi que les dispositions amendées.

Le Conseil d'État note que la commission parlementaire l'a suivi dans sa proposition d'intégrer dans le projet de loi sous avis les dispositions pertinentes 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. Le projet de règlement grand-ducal, précité, lequel avait fait l'objet de l'avis n° 50.548 du Conseil d'État du 24 juin 2014, en est devenu sans objet.

Commentaire des amendements

Amendement 1 portant sur l'agencement du projet de loi

Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du projet de loi, la commission parlementaire a structuré celui-ci en trois chapitres.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement.

Amendement 2 portant sur l'article 1^{er}

À la suite des différentes critiques formulées par le Conseil d'État dans ses avis précités du 24 juin 2014, la commission parlementaire a décidé de conférer à l'article 1^{er} du projet de loi un nouveau libellé, structuré en huit paragraphes.

Le paragraphe 1^{er}, en désignant l'établissement public « Communauté des transports » comme étant l'organisme chargé de l'application du règlement (UE) n° 181/2011, procède à la mise en œuvre de l'article 28, paragraphe 1^{er}, de ce règlement. Le Conseil d'État marque son accord avec cette disposition.

Le paragraphe 2 confirme le droit des passagers de déposer plainte auprès du transporteur. Ce droit leur est conféré directement par l'article 27 du règlement (UE) n° 181/2007, lequel détermine également la manière selon laquelle le passager doit exercer son droit, de même qu'il détermine la procédure à suivre par le transporteur dans le traitement des plaintes. Le paragraphe 2 sous avis constitue une redite, au moins partielle, des dispositions des articles 7 et 27 du règlement européen précité. Il se heurte de ce fait aux interdictions découlant du principe d'effet direct des règlements européens. En effet, d'après la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹, le respect scrupuleux du principe de l'effet direct, propre aux règlements européens, est une condition indispensable à leur application simultanée et uniforme dans l'ensemble de l'Union. Les États membres ne sauraient dès lors adopter un acte par lequel la nature de droit européen d'un règlement et les effets qui en découlent seraient dissimulés aux justiciables. Il ne doit pas non plus y avoir d'équivoque sur la date et les modalités ou conditions de l'entrée en vigueur des règlements européens. Pour ces raisons, il est exclu de reproduire partiellement ou intégralement le texte d'un règlement européen dans l'ordre interne. Il s'ensuit que le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à la disposition du paragraphe 2 de l'article 2 du projet de loi sous examen, pour contrariété au droit européen.

Le paragraphe 3 étend la faculté pour les passagers de porter plainte, prévue par l'article 27 du règlement (UE) n° 181/2007 à l'encontre des seuls transporteurs, aux autres intervenants visés par le règlement européen, à savoir, le vendeur de billets, l'agent de voyages, le voyageur ou encore l'entité gestionnaire d'une station. Cette extension se heurte au principe de l'effet direct des règlements européens et de celui de la primauté du droit européen sur le droit national. En effet, lorsque, dans une matière donnée, un règlement européen a édicté un corps de règles, il n'appartient en principe plus aux autorités normatives nationales d'ajouter aux règles européennes ou d'en étendre le champ d'application. Il s'ensuit que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition du paragraphe 3 de l'article 2 du projet de loi sous examen, pour contrariété au droit européen.

Le paragraphe 4 énonce les délais de traitement des plaintes visées aux paragraphes 2 et 3. Le texte relatif aux plaintes déposées auprès du

¹ C.J.U.E., 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.

transporteur, constitue une autre redite des dispositions de l'article 27 du règlement (UE) n° 181/2007. Pour les raisons énoncées à l'endroit du paragraphe 2, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au paragraphe 4 de l'article 2 du projet de loi sous avis.

Le paragraphe 5 dispose que la Communauté des transports figure comme instance de recours concernant les plaintes dont question aux paragraphes 2 et 3 de l'article sous avis. La faculté de faire figurer la Communauté des transports comme instance de recours en ce qui concerne les plaintes déposées auprès du transporteur, conformément à l'article 27 du règlement (UE) n° 181/2011, résulte explicitement de l'article 28, paragraphe 3, alinéa 2, du même règlement européen.

En ce qui concerne les plaintes à déposer auprès des autres intervenants au transport, telle que cette faculté est prévue au paragraphe 3 de l'article sous avis, le Conseil d'État renvoie aux développements qui précèdent, et rappelle qu'il n'est pas possible d'étendre à ces intervenants le mécanisme des plaintes prévu à l'égard du seul transporteur par l'article 27 de ce règlement européen. Il en découle que les intervenants au transport visés au paragraphe 3 de l'article sous avis, échappent au pouvoir de sanction de la Communauté des transports, dès lors que celle-ci ne doit figurer que comme instance de recours. Le recours visé à l'article 28, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement européen précité ne peut en effet porter que sur les décisions du transporteur intervenues au sujet des plaintes visées par l'article 27 du même règlement européen. Dans le but d'assurer des sanctions efficaces à l'égard de tous les intervenants au transport tombant sous le règlement européen précité, il est indispensable de permettre aux passagers de déposer leurs plaintes, tant à l'égard du transporteur que des intervenants au transport, directement auprès de la Communauté des transports. Ceci ne doit évidemment pas priver les passagers ni de la faculté d'adresser leurs plaintes, conformément à l'article 27 du règlement européen précité, au transporteur, ni de la possibilité d'adresser des réclamations aux autres intervenants au transport, en vue d'un arrangement amiable. À cet égard, le Conseil d'État rappelle son avis n° 50.548 précité, où il avait considéré « 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 ». Il maintient ces considérations dans le présent contexte.

Le paragraphe 6 affirme le principe qu'avant toute sanction, la personne susceptible d'être sanctionnée doit être entendue par la Communauté des transports et doit pouvoir présenter ses observations.

Le paragraphe 7 fixe à la Communauté des transports un délai de trois mois pour communiquer sa décision aux parties concernées. Le délai court à compter de la date de réception de la plainte.

Le paragraphe 8 énonce les sanctions que la Communauté des transports peut prononcer, tout en prévoyant un doublement des tarifs de la sanction en cas de récidive dans l'année. Le Conseil d'État propose de remplacer l'énoncé des tarifs des sanctions par un renvoi à l'article 2 et d'éviter ainsi la redondance. Pour des raisons de cohérence du texte, il propose de transférer la disposition relative à la récidive à l'article 2.

Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'État demande de supprimer les paragraphes 2, 3 et 4 et d'apporter au paragraphe 8 les modifications proposées. L'article sous examen en prendrait alors la teneur suivante :

« **Art. 2.** (1) La Communauté des transports est désignée comme organisme chargé de l'application 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, conformément à l'article 28, paragraphe 1^{er} de ce même règlement.

(2) La Communauté des transports reçoit les plaintes des passagers visés par le règlement (UE) n° 181/2011.

La plainte doit revêtir la forme écrite, être signée par son auteur et énoncer avec précision les faits qui sont censés constituer une violation des droits ou obligations prévus par le règlement (UE) n° 181/2011 reprochée à un transporteur, un transporteur exécutant, un vendeur de billets, un agent de voyages, un voyageur ou une entité gestionnaire de station. La plainte doit être déposée à la Communauté des transports sous pli recommandé dans le délai de trois mois à compter des faits.

(3) Tout transporteur, transporteur exécutant, vendeur de billets, agent de voyages, voyageur ou entité gestionnaire d'une station, a le droit d'être préalablement entendu par la Communauté des transports et de présenter ses observations dans le cadre de l'instruction de son dossier et avant toute sanction.

(4) Après avoir entendu les personnes ou les représentants des entreprises et organismes visés au paragraphe 6, la Communauté des transports dispose d'un délai de trois mois maximum à compter de la date de la réception de la plainte pour communiquer sa décision à la personne ou au représentant de l'entreprise ou de l'organisme visés par la plainte ainsi qu'au plaignant.

(5) La Communauté des transports peut prononcer les sanctions prévues à l'article 2. Au cas où une sanction est prononcée, la décision infligeant la sanction doit être motivée.

Les décisions de la Communauté des transports relatives aux sanctions peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. »

Amendement 3 portant sur l'article 2

Dans son avis précité du 24 juin 2014 (doc. parl. n°6695²), le Conseil d'État avait assorti l'article 2 du projet de loi de deux oppositions formelles.

La première opposition formelle concernait le cercle des personnes susceptibles d'être sanctionnées, alors que celui-ci ne comprenait pas tous les intervenants auxquels le règlement (UE) n° 181/2007 précité impose des obligations dont la violation doit, aux termes de l'article 31 du même règlement, être sanctionnée. Dans la nouvelle version du projet de loi, le cercle des intervenants pouvant être sanctionnés par la Communauté des transports, est délimité à l'article 1^{er}, de sorte que la première opposition formelle peut être levée.

La deuxième opposition formelle concernait la liste des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 dont la violation est soumise à sanction, dans la mesure où cette liste contenait une disposition non susceptible d'être sanctionnée. Le Conseil d'État s'était par ailleurs interrogé sur la proportionnalité entre les différents comportements répréhensibles et la sévérité des sanctions prévues. Pour parvenir au nouveau libellé de l'article 2 du projet de loi, la commission parlementaire a procédé à une révision de la liste des comportements soumis à sanction et de la sévérité avec laquelle les différents comportements sont sanctionnés. La logique qui a présidé aux choix retenus est exposée au commentaire de l'amendement. La deuxième opposition formelle peut dès lors être levée.

Le Conseil d'État constate par ailleurs que, pour la rédaction du libellé, la commission parlementaire s'est inspirée du texte qu'il avait proposé pour l'article 2 dans son avis précité du 8 mai 2012 (doc. parl. n° 6368¹) au sujet du projet de loi qui est 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 marque son accord avec l'amendement.

Tenant compte des observations faites à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 8, le Conseil d'État demande de compléter l'article 2 du projet de loi par un nouveau paragraphe à insérer à la suite du paragraphe 2 et de renuméroter par conséquent l'actuel paragraphe 3 en paragraphe 4. Le nouveau paragraphe 3 prendra la teneur suivante :

« (3) Ces montants peuvent être doublés en cas de récidive dans le délai d'un an. »

Amendement 4 portant sur l'article 4

L'article 4 du projet de loi initial traitait du recours juridictionnel à l'encontre des décisions de la Communauté des transports. Cette problématique est désormais transférée à l'article 1^{er} où elle est présentement réglée.

L'article 4 contient maintenant une disposition reportant l'entrée en vigueur de l'article 16, paragraphe 1^{er}, point b), du règlement (UE) n° 181/2011 à une année après l'entrée en vigueur de la loi en projet. Cette disposition est conforme à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 181/2011.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement.

Amendement 5 portant sur l'article 5 initial (articles 5 et 6 nouveaux)

La commission parlementaire a décidé de scinder l'article 5 du projet de loi initial en deux articles distincts portant les numéros 5 et 6. D'un point de vue légistique, il aurait été préférable de présenter l'amendement sous un seul article qui prendrait la teneur suivante :

« **Art. 5.** Au Code de la consommation, les modifications suivantes sont apportées:

1. le paragraphe 5 de l'article L.311-5 est remplacé par le libellé suivant :
« (5) ... »;
2. le paragraphe 5 de l'article L.311-6 est remplacé par le libellé suivant :
« (5) ... ». »

Le Conseil d'État marque son accord avec le fond de l'amendement.

Amendement 6 portant sur l'article 6 initial (nouvel article 7)

La commission parlementaire a suivi les propositions du Conseil d'État, formulées dans son avis précité du 24 juin 2014 (doc. parl. n°6695²), en ce qui concerne la rédaction de l'article 6 (nouvel article 7) du projet de loi. Elle a également suivi la suggestion du Conseil d'État de profiter de la modification législative en projet pour insérer à l'article 7*bis* de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics une disposition fixant 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.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 février 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker