

Projet de loi

portant transposition de la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire et modifiant

- 1. la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire ;**
 - 2. la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ;**
 - 3. la loi modifiée du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire ; et**
 - 4. la loi du 3 août 2010 sur la régulation du marché ferroviaire**
-

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2016)

Par dépêche du 1^{er} décembre 2015, 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. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une version coordonnée des quatre lois modifiées, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, ainsi que d'une fiche financière. Était encore joint au dossier, un tableau comparatif.

Les modifications projetées ont directement été intégrées dans les actes destinés à être modifiés sans avoir été distinguées typographiquement.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 9 février 2016, et celui de la Chambre des salariés par dépêche du 24 février 2016.

Par dépêche du 10 juin 2016, la fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une nouvelle version des textes coordonnés ont été transmises au Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis propose de transposer en droit national la directive européenne 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, désignée ci-après « la directive ». Le texte européen constitue une refonte des directives 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires, 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires, et 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de

sécurité. D'un point de vue de technique législative, les auteurs du projet de loi ne procèdent pas à une refonte des textes de transposition des directives prénommées en une nouvelle loi, mais ont opté pour une modification des quatre lois existantes en la matière, à savoir la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire ; la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ; la loi modifiée du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire et la loi du 3 août 2010 sur la régulation du marché ferroviaire.

Le fait que les auteurs ont préféré adapter les quatre textes nationaux plutôt que de se limiter à l'introduction d'un nouveau texte de base est un choix qui ne facilite pas nécessairement la transposition du texte européen. Aussi le Conseil d'État aurait-il apprécié de disposer d'un commentaire des articles plus étoffé. Le Conseil d'État constate cependant avec satisfaction que les auteurs profitent de l'adaptation des textes nationaux pour répondre à ses critiques formulées dans son avis n° 50.435 du 4 février 2014 relatif au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de créer un cadre réglementaire relatif à la reconnaissance des examinateurs vérifiant les compétences professionnelles du personnel affecté à des tâches de sécurité, et aux critères relatifs à l'organisation des examens conformément à la loi modifiée du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire.

Les modifications des textes au niveau européen sont dues, d'après les auteurs, au fait que le secteur du transport ferroviaire n'a pas connu l'essor des autres secteurs de transport, notamment du secteur de transport routier.

Examen des articles

Observation préliminaire

Les redressements d'erreurs matérielles et les corrections d'ordre purement typographique ne constituent pas des modifications formelles et n'ont pas leur place dans la loi en projet. Les articles afférents sont dès lors superfétatoires et, par conséquent, la numérotation des articles du texte en projet est à revoir.

Articles 1^{er} à 6

Sans observation.

Article 7

Les auteurs entendent réunir dans une seule disposition toutes les informations concernant le gestionnaire de l'infrastructure, à savoir sa définition, ses missions, les caractéristiques et le contenu du contrat à signer entre le gestionnaire et l'État, ceci dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte de loi.

Le Conseil d'État comprend la démarche des auteurs, mais il estime qu'il faudra néanmoins faire une différence entre la définition et la détermination du gestionnaire. Dès lors, il estime qu'au paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis il y a lieu de désigner les CFL comme gestionnaire en précisant la qualification juridique de cette entité. Ensuite, dans une deuxième

phrase, il y a lieu de préciser les « missions » du gestionnaire, ce qui n'est pas l'équivalent de la définition du gestionnaire.

Dès lors, le paragraphe 1^{er} de l'article 6 de la loi précitée du 10 mai 1995 pourrait prendre la teneur suivante :

« La gestion du réseau est confiée à la Société des chemins de fer luxembourgeois, dénommée ci-après « CFL ». »

Le Conseil d'État constate que les auteurs entendent donner une certaine publicité au contrat à conclure entre l'État et les CFL. Or, au paragraphe 2 de l'article 6 de la loi précitée du 10 mai 1995, il est prévu que le contrat sera « approuvé par règlement grand-ducal », tandis que le paragraphe 4 de l'article 6 de la loi précitée du 10 mai 1995 prévoit que le même contrat sera « publié au plus tard un mois après sa conclusion ». Il s'agit de deux mesures de publicité différentes et les deux dates de publication dues à ces deux instruments de publicité risquent de ne pas être identiques. Cette double publication qui risque de créer, entre autres, des problèmes d'interprétation de la convention quant à sa durée et quant à son opposabilité est contraire au principe de la sécurité juridique et entraîne l'opposition formelle du Conseil d'État. Celui-ci estime que la première publication est à supprimer, car sans véritable plus-value, et, pour éviter toute équivoque, il est d'avis que l'arrêté grand-ducal d'approbation du contrat assurera une entrée en vigueur et une publicité adéquate au contrat conclu.

Articles 8 à 9

Sans observation.

Article 10

Le Conseil d'État suggère de supprimer la partie de phrase « sont dotés d'un statut d'indépendance selon lequel », afin de se conformer à la directive demandant aux États membres de garantir que les entreprises ferroviaires à détention ou participation étatique disposent de l'indépendance nécessaire.

Articles 11 à 43

Sans observation.

Article 44

Bien que le Conseil d'État eût préféré d'autres termes que ceux de « principes commerciaux », il constate qu'il s'agit là de la terminologie utilisée par la directive, qui est à respecter.

Articles 45 à 60

Sans observation.

Article 61

Au vu de son avis émis en date de ce jour à l'égard du projet de règlement grand-ducal définissant a) les modalités d'application des

redevances de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise b) les modalités d'accès aux capacités et autres services de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise c) un système d'amélioration des performances ; et abrogeant a) le règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2003 définissant les modalités d'application des redevances de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise b) le règlement grand-ducal modifié du 3 octobre 2006 a) définissant les modalités d'accès aux capacités et autres services de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise et b) modifiant le règlement grand-ducal du 31 mars 2003 définissant les modalités d'application c) le règlement grand-ducal du 27 février 2010 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2003 définissant les modalités d'application des redevances de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise et instaurant un système d'amélioration des performances (N° CE : 51.463), le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de compléter la liste des missions revenant à l'Administration des chemins de fer par un nouveau point 20 au paragraphe 1^{er} de l'article 4 de la loi précitée du 22 juillet 2009, reprenant le texte de l'article 25, paragraphe 2, du projet de règlement grand-ducal précité.

Par ailleurs, il demande de libeller au paragraphe 1^{er} de l'article 4 de la loi précitée du 22 juillet 2009 le point 19 relatif aux missions décernées à l'Administration des chemins de fer en prévoyant que celle-ci « établit, met à jour et publie » le document de référence de réseau (DRR), ceci afin de mettre cette disposition en concordance avec l'article 22, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal précité.

Articles 62 à 77

Sans observation.

Article 78

Cette disposition et les dispositions subséquentes modifient les articles 19 et suivants de la loi précitée du 22 juillet 2009 en y introduisant des dispositions contenues dans le règlement grand-ducal actuel, ce surtout à la suite de l'avis du Conseil d'État du 4 février 2014. L'article sous revue ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 79

Sans observation.

Article 80

Selon le Conseil d'État, le point 1 du paragraphe 2 du futur article 19^{ter} de la loi précitée du 22 juillet 2009 est à supprimer, étant donné qu'il va de soi que les centres de formation doivent respecter les lois en vigueur. Cette disposition est donc superfétatoire.

Article 81

Le Conseil d'État estime qu'il n'est pas suffisant de prévoir dans la loi que le ministre « veille » à la publication et à la mise à jour du registre national. Il estime que soit le ministre doit le faire lui-même, soit il faut prévoir dans la loi l'organisme en charge de cette mission.

Le Conseil d'État se demande à quelle « Administration » il est renvoyé sous le point 1 du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du futur article 19^{quater} de la loi précitée du 22 juillet 2009. Il y a lieu de la préciser.

Articles 82 à 84

Sans observation.

Article 85

Dans le libellé du futur article 19^{septies}, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 22 juillet 2009 sont employés les termes « postulant », « examinateur » et « candidat-formateur » sans que l'on puisse comprendre si ces termes sont des synonymes dans le contexte donné. Au point 9 du paragraphe 2 de la disposition sous avis, il appartient au « candidat-formateur » d'« établir une procédure de recours autorisant le postulant à voir le résultat de l'examen ». Le texte soumis à avis gagne en lisibilité et en compréhension si les termes « postulant » et « examinateur » sont remplacés par ceux de « postulant à un emploi » et « candidat-examinateur ».

Le Conseil d'État note encore qu'au point 2 de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} du futur article 19^{septies} de la loi précitée du 22 juillet 2009, les auteurs entendent éviter les conflits d'intérêts réels. Le principe en soi trouve l'approbation du Conseil d'État. Cependant, il constate que la notion de « partenaire au 4^e degré » est inconnue à ce jour en droit luxembourgeois. Il s'agit d'un concept propre à l'institution du mariage que le législateur n'a pas étendu au contrat de partenariat. Dans un souci de cohérence des textes législatifs en la matière, et afin d'éviter des difficultés d'application de cette disposition lors de l'organisation d'examens futurs, le Conseil d'État demande avec insistance aux auteurs de s'inspirer de l'article 4 de la loi du 21 mai 2015 portant modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice qui vise les critères d'éligibilité pour les membres de la commission du recrutement et de la formation des attachés de justice.

Articles 86 et 87

Sans observation.

Article 88

La disposition sous avis traite de la durée de validité de la reconnaissance de l'examinateur ainsi que des exigences à respecter en vue de l'obtention et de la prolongation de la reconnaissance. Le Conseil d'État demande la suppression du terme « approprié » au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du futur article 19^{decies} de la loi précitée du 22 juillet 2009, étant donné que les points 1 à 4 à l'alinéa 1^{er} du même paragraphe prévoient les renseignements à fournir.

Par ailleurs, il demande d'omettre le point 1 du paragraphe 2 du futur article 19^{decies} de la loi précitée du 22 juillet 2009, alors qu'il va de soi, que l'examinateur doit respecter les exigences de la loi à adopter.

Article 89

Sans observation.

Article 90

Aux yeux du Conseil d'État, le sens du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du futur article 19^{duodecies} de la loi précitée du 22 juillet 2009 est équivoque. Est visée par le bout de phrase « Au cas où l'examen est réalisé par plusieurs personnes ... », l'hypothèse de pluralité d'examineurs en charge de l'examen ou celle de plusieurs candidats se soumettant à l'examen ? Selon le commentaire des articles, il semble que c'est la deuxième hypothèse qui est visée. Le Conseil d'État suggère dès lors de commencer la phrase en question par les mots : « Si plusieurs personnes se présentent à un examen ... ».

Articles 91 à 103

Sans observation.

Article 104

Le paragraphe 4, alinéa 3, de l'article 5 de la loi précitée du 3 août 2010 prévoit des astreintes. Cette disposition n'est pas conforme avec le principe de la légalité des peines et le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que les montants de l'astreinte soient fixés dans la loi, à l'instar de ceux prévus à l'article 106 du texte sous examen. À cet égard, le Conseil d'État propose une solution consistant à faire dans la disposition sous examen l'ajout suivant :

« La décision, qui peut être assortie des astreintes prévues à l'article 6, ... »

Au paragraphe 5 du même article, les auteurs prévoient la publication des décisions, sans pour autant préciser de quelle publication il s'agirait. S'agit-il d'une publication dans les journaux, dans le Mémorial, ou sur le site Internet du régulateur ? Le Conseil d'État demande de compléter la disposition en ce sens.

Le paragraphe 7 dudit article est à supprimer, car superfétatoire, étant donné le recours en annulation constitue le recours de droit commun.

Le paragraphe 10 de l'article précité est à compléter *in fine* par l'ajout « ... procédant comme en matière de recouvrement des droits d'enregistrement ».

Articles 105 à 110

Sans observation.

Annexes

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Il est indiqué de supprimer les termes «, ci-après « la loi modifiée du 10 mai 1995 » » et de recourir par la suite à la formule « loi précitée du 10 mai 1995 », lorsqu'il est fait mention de ladite loi dans le dispositif.

L'intitulé d'un groupement d'articles n'est pas à souligner et se termine sans point final. Partant, il convient d'écrire : « Chapitre 1^{er} – Les principes de gestion du réseau ». Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 2

Le mode de numérotation communément employé pour caractériser les énumérations se distingue par une subdivision en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Cette observation vaut pour l'ensemble du projet de loi sous avis.

Partant, il convient d'écrire :

« **Art. 2.** À l'article 1^{er} de la loi précitée du 10 mai 1995 sont apportées les modifications suivantes :

1. ...
2. ...
3. ... »

Article 3

L'article regroupant les définitions prend normalement la teneur suivante :

« **Art. ...** Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1. « ... »: ...;
2. « ... »: ...;
3. « ... »: ...;
- ... »

Au point 3 de l'article 2 de la loi précitée du 10 mai 1995, l'abréviation « etc. » est à omettre, car les définitions doivent être complètes et n'exclure aucun cas existant ou immédiatement prévisible. Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 6

Au point 2, il convient de modifier le renvoi au portefeuille ministériel pour correctement écrire :

« ... ayant les Transports dans ses attributions ».

Article 7

Au paragraphe 1^{er} de l'article 6 de la loi précitée du 10 mai 1995, le « gestionnaire de l'infrastructure » est défini. Cette disposition devrait être insérée dans la liste des définitions à l'article 2 de la loi précitée du 10 mai 1995, telle que prévue par l'article 3 de la loi en projet.

Au paragraphe 2 dudit article, il convient d'écrire au point 1 « ... englobant tous les aspects ... » au lieu de « Ce point englobe tous les aspects ... ».

Article 13

Les qualificatifs *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies*, etc., sont toujours à mettre en italique. Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 20

Au paragraphe 2 de l'article 15 de la loi précitée du 10 mai 1995, il est indiqué d'écrire :

« Les mêmes modalités que celles prévues au paragraphe 1^{er} valent ... »

Article 25

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'article 20 de la loi précitée du 10 mai 1995, il est indiqué de remplacer les termes « dans le cadre de la présente loi » par « sur base de la présente loi ».

Article 26

Il est indiqué de supprimer les termes «, ci-après dénommée « la loi modifiée du 11 juin 1999 » » et de recourir par la suite à la formule « loi précitée du 11 juin 1999 », lorsqu'il est fait mention de ladite loi dans le dispositif.

Article 28

Au point 4 de l'article 2 de la loi précitée du 11 juin 1999, l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte visé doit obligatoirement être mentionné au dispositif lors de la première citation dudit acte. Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 34

Il est renvoyé à l'observation faite à l'endroit de l'article 6.

Article 36

Au point 6, il est indiqué d'écrire « à l'alinéa 1^{er} » au lieu de « au premier alinéa ».

Article 47

Il faut écrire correctement « loi modifiée du 22 juillet 2009 relative à la sécurité ferroviaire » et recourir par la suite à la formule « loi précitée du 22 juillet 2009 », lorsqu'il est fait mention de ladite loi dans le dispositif.

Article 49

Au point 2, il a lieu d'écrire « dénommée ci-après « l'Administration » ; ».

Article 50

Comme les textes normatifs sont en principe rédigés à l'indicatif présent, il est indiqué de remplacer au point 2 le mot « sera » par « est ».

Article 56

Il est indiqué de supprimer les termes «, ci-après dénommée « la loi modifiée du 22 juillet 2009 » » et de recourir par la suite à la formule « loi précitée du 22 juillet 2009 », lorsqu'il est fait mention de ladite loi dans le dispositif.

Article 80

Les nombres s'écrivent en toutes lettres et s'expriment uniquement en chiffres lorsqu'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates (à l'exception des mois). Au paragraphe 1^{er} du texte proposé, il faut donc écrire « deux ans » au lieu de « 2 ans ».

Vu que les textes à caractère normatif sont rédigés à l'indicatif présent et non au futur, il y a lieu de remplacer, toujours au même paragraphe, le mot « devra » par « doit ».

Article 85

Au paragraphe 3 du futur article 19*septies* de la loi précitée du 22 juillet 2009, il y a lieu de remplacer les mots « paragraphe précédent » par les termes « paragraphe 2 », car l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 88

Au paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, du futur article 19*decies* de la loi précitée du 22 juillet 2009, il faut écrire « doit » et « convient » au lieu de « devra » et « conviendra ».

Au paragraphe 2, il est indiqué d'écrire « paragraphe 1^{er} » à la place de « paragraphe 1 ».

Article 90

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du futur article 19*duodecies* de la loi précitée du 22 juillet 2009, il y a lieu de remplacer les termes « paragraphe 1^{er} » par « alinéa 1^{er} ».

Les termes placés entre parenthèses, voire autrement relevés sont à omettre dans les textes normatifs. Au paragraphe 2, alinéas 2 et 3, du même article, il convient dès lors d'écrire « une ou plusieurs notes insuffisantes »

et « le ou les lieux » à la place de « note(s) insuffisante(s) » et « le(s) lieu(x) ».

Article 101

Aux paragraphes 2 et 9 de l'article 3 de la loi précitée du 3 août 2010, il y a lieu d'écrire « désigné ci-après « le ministre » » et « dénommée ci-après « l'Administration » ».

Articles 104 et 106

À l'article 104, dans le texte proposé pour l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots « dans ce cadre » sont à omettre, car sans apport normatif supplémentaire.

À l'article 104, paragraphe 6, alinéa 2, et à l'article 106, paragraphe 6, alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots « alinéa précédent » par les termes « alinéa 1^{er} », car l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut en effet avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

À l'article 106, paragraphe 2, alinéa 2, les termes « sub 1 ci-dessus » sont à remplacer par l'indication exacte du ou des articles, paragraphes ou alinéas visés.

Article 110

L'article spécial portant introduction d'un intitulé de citation prend normalement la teneur suivante :

« **Art.** ... La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... relative ... ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 octobre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes