Projet de loi

ayant pour objet

A) la sécurité du tramway ;

B) de modifier

a) la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques,

b) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics,

c) la loi modifiée du 30 avril 2008 portant a) création de l'Administration des Enquêtes Techniques, b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et c) abrogation de la loi du 8 mars 2002 sur les entités d'enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et des chemins de fer et

d) l'article L. 215-1 du Code du travail

Avis complémentaire du Conseil d'État

(28 février 2017)

Par dépêche du 23 janvier 2017, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du développement durable lors de sa réunion du 19 janvier 2017.

Aux textes desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements et un texte coordonné du projet de loi sous examen intégrant les amendements parlementaires ainsi que les propositions formulées par le Conseil d'État dans son avis du 23 décembre que la commission précitée a fait siennes.

Examen des amendements

Amendements 1 et 2

Les amendements sous revue permettent au Conseil d'État de lever les oppositions formelles concernant, d'un côté, le point 1 du nouvel article 1^{er} et, de l'autre côté, le point 3 du même article. Ils n'appellent pas d'autre observation.

Amendement 3

Sans observation.

Amendement 4

L'amendement portant sur le point 20 du nouvel article 1^{er} fait suite à l'opposition formelle du Conseil d'État à l'endroit de l'article 41 initial et n'appelle pas d'autre observation. Partant, l'opposition formelle à l'égard de l'article 41 initial (article 35 nouveau) est levée.

Amendements 5 à 8

Sans observation.

Amendement 9

Par l'amendement sous revue, les auteurs répondent à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait soulevée à l'égard du projet initial prévoyant que l'Administration des chemins de fer peut établir et publier les règles nationales de sécurité. Le libellé du nouvel article 7 prévoit désormais que ces règles sont fixées par règlement grand-ducal. L'amendement fixe en outre les principes et les points essentiels de ce règlement grand-ducal. Partant, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle.

À défaut pour la loi d'indiquer les personnes ou les autorités chargées de l'élaboration des règles visées, le Conseil d'État propose de libeller le début de la deuxième phrase de l'article de la façon suivante :

« Un règlement grand-ducal détermine les règles nationales de sécurité qui concernent : ... »

Amendement 10

Le Conseil d'État peut lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 14 initial notamment pour non-respect de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Amendement 11

Sans observation.

Amendement 12

L'amendement sous revue permet de lever l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 21 initial. À l'alinéa 2, il est cependant indiqué d'écrire « au niveau de la conception » au lieu de « aux niveaux de la conception ».

Amendement 13

L'amendement sous examen porte sur le nouvel article 21. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État est à se demander s'il ne s'agit pas des entités prévues à l'article 10 auxquelles il est fait référence. Le cas échéant, le renvoi doit être corrigé.

Au paragraphe 3, il est prévu que le ministre approuve la méthode d'évaluation des demandes de certification de sécurité élaborée par l'Administration. Deux lectures sont possibles.

Si cette « méthode d'évaluation » détaille l'évaluation portant sur le respect des critères d'éligibilité des demandes de certification, son adoption par le ministre est à considérer comme un acte réglementaire et le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte sous examen étant donné que, d'après l'article 36 de la Constitution, la loi ne peut conférer un pouvoir réglementaire à un membre du Gouvernement.¹ Si les auteurs envisagent de renvoyer à un règlement grand-ducal, les critères prévus à l'article 32(3) de la Constitution doivent être respectés. Le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que la méthode d'évaluation relève d'une matière réservée à la loi de par l'article 11(6) de la Constitution².

Par contre, si les auteurs visent par « la méthode d'évaluation » des éléments exclusivement procéduraux liés à l'examen des demandes de certification, le Conseil d'État est d'avis qu'il n'y a pas lieu de fixer dans la loi les règles d'adoption des procédures liées au fonctionnement interne à l'Administration. La suppression du paragraphe sous examen s'impose par conséquent.

En renvoyant à son examen relatif au paragraphe 3, le Conseil d'État exige également la suppression de l'ajout au paragraphe 4.

Amendement 14

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de préciser les « activités » que les entités doivent exercer à titre principal. Tel que le paragraphe est libellé, il ne ressort pas que ces activités principales sont nécessairement soit la traction de tramways soit la gestion de l'infrastructure de tramway.

Le Conseil d'État propose dès lors de libeller le paragraphe 1^{er} de la façon suivante :

« (1) Afin de pouvoir obtenir une certification en matière de sécurité, les entités prévues à l'article 10 doivent répondre aux conditions suivantes :

- a) être établies au Luxembourg et y disposer d'un siège d'opération ;
- b) exercer la traction des tramways ou la gestion de l'infrastructure de tramway à titre principal. »

L'amendement n'appelle pas d'autre observation. Partant, le Conseil d'État peut lever l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 23 initial.

Amendement 15

Le Conseil d'État propose de reprendre au paragraphe 1^{er} le libellé du nouvel article 20 et de le formuler de la façon suivante :

¹ Arrêt n° 01/98 de la Cour constitutionnelle du 6 mars 1998.

² Voir examen de l'article 7 initial du projet de loi sous avis. Avis du Conseil d'État n° 51.817 du 23 décembre 2016.

« (1) La certification atteste l'acceptation du système de gestion de la sécurité mis en place par l'entité. Elle précise les activités couvertes. »

Amendement 16

Afin de renforcer la précision du texte, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « certifier » par celui de « attester », étant donné que la compétence relative aux certifications prévues dans le projet sous avis ne revient pas aux requérants. Partant, il propose également de conjuguer le verbe « être » à l'indicatif présent.

Amendement 17

L'amendement sous revue permet de lever l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 31 initial.

Amendements 18 à 26

Sans observation.

Amendement 27

Le Conseil d'État demande de remplacer à l'alinéa du nouvel article 42 le terme « Elle » par « La méthode ».

Amendements 28 à 30

Sans observation.

Amendement 31

L'amendement sous revue permet de lever l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 59 initial.

Amendement 32

Sans observation.

Amendement 33

Il y a lieu d'écrire :

« **Art. 54.** Dans les cas visés à l'article 53, points a) et b), ... »

Amendement 34

Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte, le Conseil d'État propose de libeller le paragraphe 1^{er} de la façon suivante :

« **Art. 58.** (1) Dans leurs rapports annuels sur la sécurité, chaque gestionnaire de l'infrastructure, chaque entreprise de tramway et chaque entité en charge de la maintenance font état de leur expérience quant à l'exploitation du système tramway. Ces rapports contiennent également un résumé des changements apportés à la gestion de la sécurité. »

Amendement 35

L'amendement sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État qui peut dès lors lever l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 70 initial. Le Conseil d'État se doit cependant d'attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que le texte coordonné diffère sur un point substantiel du libellé de l'amendement. En effet, le texte coordonné contient toujours le terme « minimales » à la lettre a), terme qui était à l'origine de l'opposition formelle.

Amendement 36

Sans observation.

Amendement 37

L'amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet sur le fait que le nouvel article 62, paragraphe 1^{er}, du texte coordonné prévoit que l'examen médical et l'examen psychologique auxquels les candidats à la fonction de conducteur doivent se soumettre portent sur les critères indiqués à l'annexe XII du projet sous avis. Or, l'annexe XII concerne les compétences professionnelles des formateurs et non les exigences médicales et psychologiques des conducteurs qui sont détaillées à l'annexe X. Il y a lieu de revoir la référence au texte coordonné.

Amendement 38

L'amendement sous revue permet de lever l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 73 initial.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est indiqué d'écrire « en son nom propre » si l'employeur est visé ou « au nom de celui-ci » si le candidat visé, et au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer les mots « de fonctions » par « de la fonction ».

Amendement 39

Le Conseil d'État se demande pourquoi le texte sous examen prévoit que l'employeur doit s'assurer des compétences professionnelles du formateur alors que ceci n'est pas prévu pour la condition relative à l'expérience à la conduite d'au moins cinq ans sur un réseau tramway. Il propose dès lors de libeller les phrases 2 et 3 du nouvel article 66 de la façon suivante :

- « Celui-ci doit s'assurer que le formateur dispose :
- a) des compétences professionnelles dans le domaine de la formation indiquées à l'annexe XII ;
 - b) d'une expérience à la conduite d'au moins cinq ans sur un réseau tramway et
 - c) d'une habilitation à la conduite sur le réseau de l'employeur. »

Amendements 40 et 41

Sans observation.

Amendement 42

L'amendement sous revue permet de lever l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 82 initial. Le Conseil d'État demande cependant de libeller le dispositif de telle façon qu'il en ressorte clairement que la suspension de l'habilitation est le résultat d'un échec du titulaire lors d'une vérification périodique telle que prévue à l'article 70 b) et le retrait la suite d'un échec supplémentaire lors d'une vérification complémentaire à cette vérification périodique. Partant il propose de rédiger l'alinéa 1^{er} de l'article de la façon suivante :

« Si le titulaire d'une habilitation échoue lors d'un examen prévu à l'article 70 b) dans le cadre de la vérification périodique des compétences professionnelles telles que prévues à l'article 65 b), c) et d), l'habilitation est suspendue.

Si, par la suite, il échoue également lors d'un examen complémentaire de rattrapage visant ces mêmes compétences professionnelles, l'habilitation est retirée. »

Amendements 43

L'article 85, tel qu'il est proposé par l'amendement sous examen, appelle deux observations de la part du Conseil d'État.

Premièrement, il faut distinguer deux cas de figure qui peuvent donner lieu à des litiges de nature différente. Si le litige porte sur une licence établie par l'Administration, il est de nature administrative et relève de la compétence des juridictions administratives. Si, par contre, le litige porte sur une habilitation établie par l'employeur, il est de nature civile et relève de la compétence des juridictions judiciaires

Deuxièmement, à la lecture du commentaire de l'amendement, le Conseil d'État croit comprendre que les auteurs entendent par « requête de révision » un « recours gracieux » considéré comme une étape obligatoire et préalable à la saisine de la juridiction compétente. Il est à noter que, d'après le texte sous revue, la « requête de révision » est soumise au ministre « s'il s'agit d'un différend au sujet d'une licence », mais que, lorsqu'il s'agit d'un « différend au sujet d'une habilitation », c'est le « différend » (et non pas une requête) qui est soumis à l'Administration. Cette singularité mise à part, il faut relever, *primo*, que la notion de « requête de révision » est inconnue en droit administratif luxembourgeois, *secundo*, qu'il ne peut pas s'agir d'un recours, alors que le résultat de la démarche ne serait pas une décision mais un avis motivé et, *tertio*, à supposer que la « requête de révision » puisse être qualifiée de recours, ce qui n'est pas le cas, il ne pourrait pas s'agir d'un recours gracieux, étant donné qu'un recours gracieux est toujours possible et qu'il n'est jamais obligatoire.

Le Conseil d'État attire, par ailleurs, l'attention des auteurs sur une problématique en droit du travail. Si un conducteur de tramway perd son habilitation, il risque le licenciement. L'employeur pourrait être tenté de

tout faire pour qu'un salarié dont il souhaite terminer le contrat de travail sans disposer d'un motif valable, perde son habilitation.

Le salarié devra, en cas de licenciement pour perte de l'habilitation, attaquer la décision de licenciement devant le Tribunal du travail. Afin de prouver que le licenciement découlant du retrait de l'habilitation est abusif, il devra également introduire une requête en révision et, le cas échéant, faire un recours contre la décision confirmant le retrait de l'habilitation. L'employeur dispose d'un pouvoir important de terminer le contrat de travail, même s'il est encadré, et le salarié devra multiplier les procédures pour avoir gain de cause.

En s'appuyant sur les développements qui précèdent, le Conseil d'État ne trouve pas indiqué d'introduire une procédure administrative à propos des habilitations. En ce qui concerne les licences, la procédure administrative non contentieuse trouve à s'appliquer, de sorte qu'il est inutile d'introduire à cet égard une procédure différente. L'article en question peut dès lors être omis.

Amendement 44

Sans observation.

Amendement 45

Par l'amendement sous examen, les auteurs élargissent le champ d'application de la loi du 30 avril 2008 portant a) création de l'Administration des Enquêtes Techniques, b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et c) abrogation de la loi du 8 mars 2002 sur les entités d'enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et des chemins de fer aux accidents de la circulation de véhicules sur les voies publiques qui peuvent dès lors faire l'objet d'une enquête technique. Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement.

Amendement 46

L'amendement sous examen rend obligatoire l'examen technique à chaque fois que le système du tramway ou ses sous-systèmes sont impliqués dans un accident ou dans un incident grave dont les circonstances indiquent qu'un accident a failli se produire. De cette façon et uniquement pour les besoins des enquêtes techniques, le tramway est considéré comme faisant partie intégrante du domaine des chemins de fer. Le Conseil d'État peut également marquer son accord avec cet amendement.

Amendement 47

L'amendement sous examen précise la mise en œuvre des enquêtes techniques lors d'accidents ayant entraîné des blessures mortelles à une ou plusieurs personnes dans le domaine de la circulation de véhicules sur les voies publiques, sachant que l'enquête est obligatoire en cas d'implication d'un tramway ou d'un sous-système du tramway. La décision du lancement de l'enquête relève du ministre ayant le Transport routier dans ses attributions, respectivement du directeur de l'Administration des enquêtes

techniques. Le Conseil d'État note cependant qu'il est difficile de pouvoir affirmer avant l'enquête technique « qu'une amélioration significative de la sécurité peut être atteinte par la formulation de recommandations de sécurité » et propose, par conséquent, de reformuler la fin du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la façon suivante :

« à chaque fois qu'il peut être escompté qu'une amélioration significative de la sécurité peut être atteinte à la suite de la formulation de recommandations de sécurité. »

L'amendement sous examen n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État qui peut, par conséquent, lever l'opposition formelle à l'égard de l'article 102 initial.

Amendement 48

L'amendement sous revue permet de lever l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 106 initial.

Amendement 49

Sans observation.

Annexe V

Aux points 6 et 7, le Conseil d'État demande de supprimer les parenthèses et crochets, soit en intégrant les libellés concernés dans le texte même, soit en le supprimant.

Amendement 50 concernant l'annexe XII

Le Conseil d'État est d'avis que les points énumérés ne constituent pas des critères d'évaluation de la compétence professionnelle des formateurs et propose dès lors de libeller l'annexe XII de la façon suivante :

« L'employeur doit s'assurer que les formateurs à l'habilitation des conducteurs disposent des compétences professionnelles relatives aux domaines suivants :

- a) les différents styles d'apprentissage spécifiques aux adultes ;
- b) l'ingénierie pédagogique ;
- c) l'animation de la formation et les outils d'animation ;
- d) la position professionnelle du formateur ;
- e) la gestion de la diversité et des situations difficiles en formation ;
- f) l'évaluation de la formation. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en paragraphes qui se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Cette manière de procéder permet en même temps d'éviter l'emploi de tirets qui est à écarter. En effet,

la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Il y a lieu d'écrire « chapitre » avec une lettre « c » minuscule.

Le terme « ministre » est à écrire avec une lettre « m » minuscule.

Intitulé

En supprimant l'article 96 initial de la loi en projet, il y a lieu de procéder en conséquence à la suppression à l'intitulé de la référence à la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. L'intitulé du projet de loi sous avis se lira dès lors comme suit :

« Projet de loi ayant pour objet la sécurité du tramway et modifiant :

1° la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics ;

2° la loi modifiée du 30 avril 2008 portant a) création de l'Administration des Enquêtes Techniques, b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et c) abrogation de la loi du 8 mars 2002 sur les entités d'enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et des chemins de fer ;

3° l'article L. 215-1 du Code du travail ».

Amendement 43

Le Conseil d'État demande la suppression, dans la deuxième et la troisième phrase, des termes « d'abord » pour être redondants avec le terme « préalablement » qui les précède, ainsi que le remplacement, à deux reprises, du terme « requête » par celui de « demande » étant donné que le droit luxembourgeois ne connaît aucune forme de requête dénommée « requête de révision ».

Amendement 46

Il convient d'écrire « À l'article 2, paragraphe 1^{er}, lettre a), deuxième tiret, de la loi précitée du 30 avril 2008 [...] ».

Amendement 47

Il est indiqué d'écrire « directeur de l'Administration des enquêtes techniques ».

Article 69 nouveau

Il y a lieu de remplacer au point b) les lettres « à » par la lettre « à ».

Article 96 nouveau

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Observations finales

Le Conseil d'État constate des différences entre les amendements au projet de loi sous rubrique et le texte coordonné tenant compte des propositions de la Chambre des députés ainsi que des propositions du Conseil d'État. Ainsi à l'amendement 6, le Conseil d'État soulève la présence de guillemets fermants après le terme « services » au texte coordonné annexé aux amendements sous avis. En outre, au texte de l'amendement 9, les différents éléments de l'énumération sont suivis d'un point-virgule, alors qu'au texte coordonné ceux-ci sont suivis d'une virgule. De plus, au texte de l'amendement 13, le terme « ministre » prend une majuscule au paragraphe 3 de l'article 21 du projet de loi sous avis, tandis qu'au texte coordonné celui-ci est écrit avec une lettre « m » minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 février 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes