

Projet de loi

déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (refonte)

Avis du Conseil d'État

(22 juillet 2022)

Par dépêche du 9 décembre 2021, 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 de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Selon la lettre de saisine, aucune fiche financière n'a été jointe, étant donné que le projet n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce sont parvenus au Conseil d'État par dépêches respectivement des 3 mars, 14 mars et 4 mai 2022.

L'avis de la Chambre des métiers, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi en projet entend abroger et remplacer la loi modifiée 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, en raison de l'abrogation, avec effet au 7 juin 2023, du règlement (CE) n° 1371/2007 précité par le règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Ce dernier a notamment pour objet de sauvegarder les droits des voyageurs ferroviaires et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services ferroviaires de voyageurs afin d'aider à accroître la part du transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport.

L'article 35, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2021/782 précité impose aux États membres de « détermin[er] le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement et [de prendre] toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et

dissuasives ». La loi en projet entend ainsi mettre en œuvre l'article 35 du règlement (UE) 2021/782 précité. À cette fin, elle s'inspire largement de la loi précitée du 10 septembre 2012 en se limitant à adapter les renvois aux nouvelles dispositions européennes.

Examen des articles

Article 1^{er} (2 selon le Conseil d'État)

L'alinéa 1^{er} se limite à définir la typologie des sanctions que peut prononcer le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions. Les alinéas suivants définissent les règles de procédure entourant ce régime de sanctions. Aucune mention n'est faite des dispositions ou des comportements qu'il s'agit de sanctionner, de sorte que l'article 1^{er} constitue une disposition à vocation générale dont l'étendue ne se trouve pas circonscrite. Une telle disposition revient à limiter de manière générale le pouvoir de sanction du ministre en question à deux types de sanctions.

Or, telle ne saurait être la volonté des auteurs, qui entendent restreindre les sanctions prononçables par le ministre aux seuls cas de violation du règlement (UE) 2021/782 précité. La simple mention, à l'intitulé, du régime des sanctions applicables en cas de violation du règlement (UE) 2021/782 précité ne saurait satisfaire à la nécessité de définir au sein du dispositif les dispositions ou comportements à sanctionner. Il aurait fallu à tout le moins, et ce afin de respecter le principe de la spécification des incriminations, que l'article 1^{er} énonce explicitement qu'en cas de violation des dispositions du règlement (UE) 2021/782 précité, le ministre peut édicter deux types de sanctions : l'avertissement écrit et l'amende administrative.

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'État estime que l'alinéa 1^{er} est superfétatoire. En effet, l'article 2 de la loi en projet définit clairement quelles sanctions administratives peuvent être prononcées pour la violation de chacune des dispositions pertinentes du règlement européen. Suite à la suppression de l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État propose encore d'inverser les articles 1^{er} et 2, afin d'assurer que les dispositions suivent un ordre logique.

L'alinéa 2 entend permettre à « tout service ferroviaire de transport de voyageurs » d'être entendu avant d'être sanctionné. Il y a lieu de remplacer les termes « service ferroviaire de transport de voyageurs » par les termes « entreprise ferroviaire » conformément à la terminologie employée par le règlement européen à mettre en œuvre, les termes de « service » visant la prestation de transport et non pas la personne l'exécutant.

L'alinéa 4 entend imposer les frais de procédure administrative à la charge du « service ferroviaire de transport de voyageurs ». Il convient, là encore, de viser l'« entreprise ferroviaire » conformément à la terminologie employée par le règlement (UE) 2021/782 précité.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

L'alinéa 1^{er} entend permettre au ministre « en cas de faute de moindre gravité » de prononcer un avertissement écrit. Il y a lieu de s'interroger sur l'articulation entre l'alinéa 1^{er} et les alinéas 2 et 3. Ces derniers définissent exactement la sanction administrative applicable : amende de 500 euros pour

la violation de certaines dispositions européennes, à moins qu'il ne s'agisse d'un premier manquement auquel cas il s'agit d'un avertissement (article 2), ou amende de 2 000 euros pour la violation d'autres dispositions (article 3). Dans quel cas une faute de « moindre gravité » serait-elle donc en état de justifier un avertissement ? Étant donné que la nature vague des termes « faute de moindre gravité » contrevient au principe de la spécification des incriminations. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, la suppression de cet alinéa et demande de prévoir, aux alinéas 2 et 3, à la suite des termes « amende de 500 euros » et « amende de 2 000 euros », que ces amendes sont prononcées par le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions.

Les alinéas 2 et 3 sanctionnent les violations des dispositions du règlement européen soit par une amende de 500 euros soit par une amende de 2 000 euros. Cependant, la violation de l'article 5 quant à l'établissement de tarifs non-discriminatoires, la violation de l'article 7 quant à l'interdiction d'exonérations ou de limitations de responsabilité, ou encore la violation de l'article 12 relatif aux billets directs, ne se trouvent pas sanctionnées par le dispositif en projet, de sorte que l'article 35 du règlement (UE) 2021/782 précité ne se trouve pas être totalement mis en œuvre. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour mise en œuvre incomplète du règlement, de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives applicables aux violations des dispositions du règlement (UE) 2021/782 précité.

Articles 3 à 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lors du renvoi au « règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires », le terme « refonte » entre parenthèses est à omettre.

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1°, 2°, 3°, ... 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 opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

À l'alinéa 2, le tiret bas entre les termes « attributions » et « et » est à omettre.

Article 2

L'alinéa 2 doit comporter l'intitulé complet du « règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires », s'agissant de la première mention au dispositif du règlement européen en question.

À l'alinéa 3, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 2 000 euros ».

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'indiquer avec exactitude la dénomination officielle de l'« Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

Article 4

Dans un souci d'harmonisation, pour l'introduction d'un recours en réformation il est indiqué d'employer une des formules suivantes : « Les décisions (mesures) prévues au paragraphe (à l'article) ... sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif » ou « Contre les décisions (mesures) prises (par (nom de l'autorité compétente)) en vertu du paragraphe (article) ..., un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif ».

Article 5

Il y a lieu de renvoyer à la « loi modifiée 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 », étant donné que celle-ci a fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Formule de promulgation

La formule de promulgation est à omettre dans les projets de loi. Elle est seulement à ajouter au même moment que le préambule et la suscription.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 22 juillet 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz