

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire

Avis du Conseil d'État

(28 juin 2022)

Par dépêche du 17 mai 2022, 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, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, le texte coordonné de la loi modifiée du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire que la loi en projet tend à modifier ainsi qu'un tableau de concordance entre les dispositions de la loi en projet et celles de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

Par la prédite dépêche, le ministre de la Mobilité et des Travaux publics a demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire à l'examen du projet sous rubrique pour que le Grand-Duché de Luxembourg puisse se conformer aux procédures d'infractions n° 2020/2303 et n° 2020/2311 et ayant fait l'objet de deux avis motivés de la Commission européenne en date du 2 décembre 2021.

Les avis des chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi en projet vise à modifier la loi précitée du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire qui transpose la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, ci-après la « directive ». La loi précitée du 6 juin 2019 désigne la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (« CFL ») comme gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire sur la totalité du réseau ferroviaire luxembourgeois, l'Administration des chemins de fer comme l'organisme national de tarification et de répartition des capacités. L'Administration des chemins de fer est en charge d'établir et de publier au Journal officiel le document de référence du réseau, pour l'intégralité du système ferroviaire luxembourgeois, et dont le contenu est défini par l'article 51 de la loi précitée du 6 juin 2019.

Certaines dispositions de la directive (articles 29, paragraphe 2, 32, paragraphes 3 et 5, 53, paragraphes 2 et 3, 54, paragraphes 1^{er} et 2) n'ont pas fait l'objet d'une transposition dans le corps même de la loi, celle-ci renvoyant au document de référence du réseau pour la mise en œuvre de ces dispositions.

Selon la Commission européenne¹, l'insertion d'une disposition dans un document de référence du réseau, qui, par nature, est modifiable et possède un régime de publicité différent de celui du droit national, ne saurait être considérée comme constituant une exécution valable des obligations du traité.

La loi en projet entend donc modifier la loi précitée du 6 juin 2019 afin que les dispositions en question se trouvent intégrées directement dans la loi nationale et non plus seulement dans le document de référence du réseau.

La loi en projet entend également faire face au reproche d'une transposition incorrecte de certaines autres dispositions de la directive.

Finalement, la loi en projet vise encore à adapter la liste des projets d'infrastructure ferroviaire à charge du Fonds du rail. Plus précisément, le projet de loi prévoit l'adaptation de deux projets en cours et l'insertion d'un nouveau projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article 53, paragraphe 2, de la directive prévoit que le gestionnaire de l'infrastructure doit tenir dûment compte de l'incidence des réservations de capacités de l'infrastructure pour les travaux d'entretien programmés du réseau sur les candidats. L'article 53, paragraphe 3, de la directive prévoit que le gestionnaire de l'infrastructure doit informer, dès que possible, les parties intéressées de l'indisponibilité des capacités de l'infrastructure en raison des travaux d'entretien non programmés.

Ces dispositions ne sont reprises que dans le document de référence du réseau.

Afin de faire face au reproche selon lequel le renvoi au document de référence du réseau et la reprise dans celui-ci des dispositions de l'article 53, paragraphes 2 et 3, de la directive ne saurait en constituer une transposition adéquate, l'article sous examen entend modifier l'article 50, paragraphe 2, de la loi précitée du 6 juin 2019.

¹ Procédures d'infractions n°2020/2303 et n°2020/2311

La loi en projet énonce que « le gestionnaire de l'infrastructure informe dès que possible, l'Administration [des chemins de fer] de l'indisponibilité des capacités de l'infrastructure en raison des travaux d'entretien non programmés ». Or, l'article 53, paragraphe 3, de la directive prévoit une information par le gestionnaire de l'infrastructure des « parties intéressées ». Il y a lieu de se demander si l'information de la seule Administration des chemins de fer satisfait à une transposition complète de l'article 53, paragraphe 3, de la directive, qui vise les parties intéressées. Afin d'éviter tout reproche quant à une éventuelle transposition incorrecte de la directive, le Conseil d'État exige des auteurs, sous peine d'opposition formelle, de viser au second alinéa « l'Administration des chemins de fer ainsi que les autres parties intéressées ».

Articles 4 à 8

Sans observation.

Article 9

L'article sous examen vise à remédier aux insuffisances de transposition de l'article 56, paragraphe 5, de la directive.

L'article 56, paragraphe 5, de la directive impose à l'organisme de contrôle de disposer des capacités organisationnelles nécessaires en matière de ressources humaines et matérielles, proportionnellement à l'importance du secteur ferroviaire dans l'État membre. La fonction d'organisme de contrôle est assurée au Luxembourg par l'Institut luxembourgeois de régulation. La Commission européenne estime que le principe prévu à l'article 56, paragraphe 5, de la directive est à introduire explicitement en droit national, une simple pratique ne pouvant être considérée comme constituant une exécution valable de l'obligation incombant à l'État membre quant à la transposition d'une directive.

L'article 55, paragraphe 3, de la directive dispose que les membres du conseil d'administration ne peuvent occuper, au terme de leur mandat au sein de l'organisme de contrôle, aucune position professionnelle et n'exercer aucune responsabilité au sein d'aucune des entreprises ou entités régulées pendant une période minimale d'une année. Toutefois, ni la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de l'Institut luxembourgeois de régulation ni la loi précitée du 6 juin 2019 ne font obstacle à l'exercice d'une fonction dans des entreprises ou des entités régulées.

L'article sous revue entend ajouter deux alinéas à l'article 81 de la loi précitée du 6 juin 2019 afin de reprendre ces deux dispositions de la directive. Afin d'éviter tout reproche quant à une éventuelle transposition incomplète de la directive et quand bien même cela résulte en pratique des dispositions de la loi précitée du 30 mai 2005, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de s'en tenir au libellé exact de l'article 55, paragraphe 3, alinéa 4, de la directive et de prévoir expressément que la direction a pleine autorité sur le recrutement et la gestion du personnel de l'organisme de contrôle.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Le Conseil d'État signale qu'il s'agit d'effectuer la modification en projet au point 6 et non pas au paragraphe 6, pour écrire « l'article 10, point 6, de la loi [...] ».

Article 2

À la phrase liminaire, le Conseil d'État suggère d'écrire :
« L'article 23, paragraphe 2, de la même loi, est complété par deux alinéas nouveaux rédigés comme suit : ».

Cette observation vaut également pour l'article 9, à l'article 81, phrase liminaire, dans sa nouvelle teneur proposée.

Article 5

À la phrase liminaire, il y a lieu de préciser qu'il s'agit de compléter l'alinéa 2 et le Conseil d'État propose de reformuler la phrase liminaire de la manière suivante :

« L'article 62, alinéa 2, de la même loi, est complété par la phrase suivante : ».

Article 6

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette observation vaut également pour l'article 7, à l'article 73.

Article 8

Le Conseil d'État propose de reformuler la phrase liminaire de la manière suivante :

« À l'article 77 de la même loi, il est inséré un paragraphe 5 nouveau, libellé comme suit : ».

Article 9

Il y a lieu d'indiquer le numéro de paragraphe à compléter.

Article 11

À la phrase liminaire, il n'est pas besoin de reproduire l'intitulé de l'annexe I.

Lorsqu'il est renvoyé à un numéro suivi d'un exposant « ° », il y a lieu d'utiliser le terme « point » et non pas le terme « chiffre ».

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'une annexe sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante : a), b), c), ... À titre d'exemple, l'article 11 est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 11.** L'annexe I « Liste des projets d'infrastructure à charge du Fonds du rail » de la même loi est modifiée et complétée comme suit :

1° L'alinéa 2 est modifié comme suit :

a) Le point 7° est remplacé comme suit : [...]

b) Le point 25° est remplacé comme suit : [...]

c) Il est ajouté un point 40° nouveau, libellé comme suit : [...]

2° L'alinéa 3 est remplacé par le texte suivant : [...] ».

Formule de promulgation

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

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné, le Conseil d'État constate qu'il s'est glissée une erreur à l'endroit de l'intitulé, l'année « 2019 » y figurant une fois de trop.

À l'annexe I, les points 37° à 39° du tableau sont assortis des termes « projet de loi en cours de procédure ». Or, le Conseil d'État se doit de relever que la loi dont il y est question est celle du 7 septembre 2018 modifiant la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 28 juin 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz