

Projet de loi

portant transposition de la directive 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant

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

Avis du Conseil d'État

(24 juillet 2018)

Par dépêche du 13 février 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, un tableau de concordance entre la directive à transposer et le projet de loi sous avis, ainsi que le texte de la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 8 mai et 19 juillet 2018.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Les auteurs du projet de loi sous avis entendent transposer en droit luxembourgeois la directive 2016/2370 précitée en la transposant dans un projet de loi qui intégrera la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion ferroviaire, la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation, la loi modifiée du 3 août 2010

relative à la régulation du marché ferroviaire, le règlement grand-ducal modifié du 24 octobre 2003 sur les conditions de délivrance et de validité des licences des entreprises ferroviaires et le règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 sur les modalités d'accès à l'infrastructure et leur tarification.

C'est dans cette optique que les auteurs ont déposé, parallèlement au projet de loi sous avis, un projet de règlement grand-ducal prévoyant l'abrogation des deux règlements grand-ducaux susmentionnés.

Ensuite, les auteurs annoncent que les directives (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire représentant le pilier technique du 4^{ème} paquet ferroviaire seront « intégrées selon toutes prévisions à la fin de l'année courante ».

Le Conseil d'État, tout en comprenant la démarche engagée par les auteurs afin de respecter la date de transposition ultime de la directive 2016/2370 fixée au 25 décembre 2018, regrette que les auteurs n'indiquent pas pourquoi ils préfèrent réunir les textes législatifs et réglementaires existants dans un seul texte de loi ni comment ils entendent assurer l'intégration des deux directives relatives au cadre technique du 4^e paquet ferroviaire. Vont-ils recourir à une modification du cadre de loi envisagé dans le contexte du projet en cours ou préféreront-ils recourir à la voie réglementaire ?

Le tableau comparatif reprend le texte du projet de loi et indiquant dans des rubriques séparées les textes légaux et réglementaires nationaux ayant servi à la fusion du texte proposé ainsi que la directive 2016/2370 à transposer. Le Conseil d'État regrette toutefois que, en de nombreux endroits, le commentaire des articles indique que le projet reprend une disposition existante et que celle-ci « n'a pas subi de modification substantielle », alors qu'en comparant les textes repris dans leur version existante et la version en projet, des différences existent, sans que la moindre explication soit fournie. Le Conseil d'État formulera des observations à l'égard de certaines de ces situations. Toutefois, il entend préciser qu'il ne reviendra pas, dans son analyse, sur les textes existants que les auteurs transfèrent tels quels dans le texte en projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

La disposition sous avis reprend un certain nombre de définitions qui sont actuellement réparties dans plusieurs textes nationaux, tout en y ajoutant les modifications voulues par la directive 2016/2370. La directive introduit les définitions de « conseil d'administration » et de « conseil de

surveillance ». Les auteurs, pour définir ces notions en droit luxembourgeois, se réfèrent à la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales. Ils ajoutent au projet de loi sous avis, sous le point 13, la notion de « directoire » non prévue par la directive à transposer et n'existant dans aucun autre texte luxembourgeois relatif au réseau ferré.

Les auteurs ne fournissent aucune explication en ce qui concerne leur démarche. Or, le Conseil d'État rappelle que, d'après le point 16 de la disposition sous avis, l'entreprise ferroviaire est « toute entreprise à statut privé ou public et titulaire d'une licence conformément à la présente loi ». Le Conseil d'État estime que les définitions sous les points 9, 10 et 13 sont en contradiction avec le point 16 précité. Par ailleurs, si les auteurs entendent désormais se référer à une structure de droit privé et relevant de la loi précitée du 10 août 1915, le Conseil d'État donne à considérer que la notion de « dirigeant », prévue actuellement sous le point 14 de la disposition sous avis, n'est pas prévue dans la loi sur les sociétés commerciales. Il donne encore à considérer que la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, ci-après « SNCFL », a été créée en 1946 et est basée sur un accord entre les États luxembourgeois, belge et français. La gestion quotidienne est confiée à un comité de directeurs composé actuellement de cinq personnes sous l'autorité et la responsabilité d'un directeur général. Cette structure et la gestion au quotidien de la SNCFL ne correspondent pas à la structure d'une société commerciale. Au vu des incohérences de la structure retenue, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État émet une opposition formelle à l'égard de la disposition sous avis relative aux points 9, 10 et 13.

Articles 3 et 4

Sans observation.

Article 5

La disposition sous avis est une reprise de l'article 4 de la loi précitée du 10 mai 1995, sauf que les auteurs ne reprennent pas la dernière phrase de cette disposition se référant à la possibilité de l'adoption d'un règlement grand-ducal. Étant donné que les auteurs n'indiquent pas la raison qui a conduit à la suppression de cette phrase et que la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire, dont la transposition, selon les auteurs, est en élaboration et contient, encore selon les auteurs, des mesures techniques, le Conseil d'État suggère aux auteurs de maintenir la dernière phrase de l'article 4 de la loi précitée du 10 mai 1995.

Article 6

Le Conseil d'État note que le commentaire de l'article indique que la disposition sous avis correspond à l'article 5 de la loi précitée du 10 mai 1995 et n'a pas subi de modification, tandis que le texte sous avis ne permettra plus au ministre de recourir aux services administratifs et techniques de l'État ni de recourir à un expert engagé par contrat à durée déterminée, dont les frais seront supportés à parts égales par les deux Fonds institués en vertu des articles 10 et 13.

Articles 7 à 14

Sans observation.

Article 15

La disposition sous avis reprend en droit national les règles relatives à la transparence financière. Le Conseil d'État constate que les auteurs ne reprennent pas, au paragraphe 1^{er}, le texte de la directive à transposer lequel permet au gestionnaire de reprendre les recettes provenant de ses activités pour ses propres activités « y compris le service des emprunts ». Afin d'assurer une transposition complète de la directive, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, l'insertion de ce bout de phrase dans le texte en projet.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État constate que, au paragraphe 7, les auteurs prévoient que « le remboursement de ces dettes est assuré séparément », tandis que la directive prévoit que « le service de ces dettes est assuré séparément ». Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que soit repris le texte de la directive à transposer.

Article 16

Alors que le commentaire des articles indique que le texte en projet reprend l'article 20 de la loi précitée du 10 mai 1995 et n'a pas subi de modification substantielle, les auteurs ne reprennent pas, dans le texte en projet, la troisième phrase de l'alinéa 2 de la loi existante, sans fournir aucune information à cet égard. Étant donné que le texte non repris porte sur la publication de certaines informations selon les principes de la comptabilité commerciale des comptes de pertes et profits et des bilans, le Conseil d'État estime qu'il faudrait maintenir ce texte.

Articles 17 à 21

Sans observation.

Article 22

Le Conseil d'État estime que le paragraphe 1^{er} de la disposition sous avis gagnerait en compréhension et en clarté si les auteurs indiquaient si oui ou non la SNCFL est à considérer comme une entreprise verticalement intégrée. Dans l'affirmative, ils devraient se référer expressément à cette entité ou à toute autre entité du même type agissant au Luxembourg. Par ailleurs, le Conseil d'État demande que soient énumérées les fonctions essentielles dans la disposition sous avis. Toujours au paragraphe sous avis, le Conseil d'État constate que les auteurs se réfèrent aux « membres du conseil de surveillance et du directoire du gestionnaire de l'infrastructure », alors qu'aux termes de l'article 2, points 9, 10 et 13, il y aurait lieu de se référer au conseil d'administration. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées sous l'article 2, points 9, 10 et 13, et estime que la disposition sous avis est à revoir.

Articles 23 et 24

Sans observation.

Article 25

Dans la mesure où la directive 2016/2370 prévoit dans son article 7sexies que les États membres veilleront à ce que des « mécanismes de coordination appropriés » soient mis en place pour assurer la coordination entre les différents gestionnaires de l'infrastructure, le Conseil d'État se demande si le texte introductif de la disposition sous avis est suffisant, vu qu'il n'indique pas à quelles mesures il renvoie.

Articles 26 et 27

Sans observation.

Article 28

Les auteurs modifient la disposition existante, notamment en son paragraphe 1^{er}, sans indiquer la raison de cette modification et ils transposent dans le texte sous avis les articles 7a, 7b et 7e de la directive à transposer.

Article 29

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État se demande quels « autres droits d'accès non prévus par le droit de l'Union européenne » pourraient être accordés à des entreprises ferroviaires établies dans un autre État membre de l'Union européenne sur base de la réciprocité.

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État s'oppose formellement au recours à un règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution et les pénalités des infractions adopté sur base de la loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique agricole, forestière sociale et en matière de transports, pour adopter les modalités et pénalités des infractions, étant donné que ces dernières doivent être prévues dans la loi, conformément à l'article 14 de la Constitution.¹

Concernant le libellé du paragraphe 6, le Conseil d'État estime que qu'il est superfétatoire dans la mesure où toute entreprise ferroviaire établie au Luxembourg peut soumettre à la Commission européenne la question de la comptabilité des exigences de la législation luxembourgeoise avec le droit de l'Union européenne.

Articles 30 à 38

Sans observation.

¹ Cour const., arrêts du 2 mars 2018, n^{os} 134/18 et 135/18 (Mém. A n^{os} 198 et 199 du 20 mars 2018).

Article 39

Le Conseil d'État estime que, au paragraphe 2, le point 6 aurait avantage à être intégré dans le point 4, étant donné que les conventions collectives font parties du droit du travail.

Articles 40 à 51

Sans observation.

Article 52

Les auteurs indiquent que la disposition sous avis est une reprise de l'article 21 du règlement grand-ducal précité du 23 décembre 2016 et ce « sans modification substantielle ». Le Conseil d'État constate néanmoins certaines modifications pour lesquelles il aurait été intéressant de connaître les explications des auteurs. Ainsi, au paragraphe 2, alinéa 2, point 2, les auteurs suppriment la phrase du texte existant permettant à l'Administration d'instaurer des systèmes de réduction, lorsqu'il y va des principes de tarification. Le Conseil d'État aurait voulu disposer des informations concernant les raisons de cette suppression. Toujours au paragraphe 2 relatif au chapitre contenant des informations sur les procédures de règlement des litiges en cours, les auteurs limitent les informations fournies dans le contexte des procédures de règlement de litiges et de recours à des « questions concernant l'accès à l'infrastructure et aux services ferroviaires et au système d'amélioration des performances ».

Articles 53 à 64

Sans observation.

Article 65

Le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs ne prévoient plus que le barème des frais de dossier et d'expertise n'est plus prévu dans un règlement grand-ducal. De même, les auteurs ne recourent désormais plus à une caution, mais à un acompte en cas de demande d'allocation d'un acompte.

Articles 66 et 77

Sans observation.

Article 78

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État constate que les auteurs transposent l'article 32, paragraphe 3, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte) en ce qu'il prévoit des arrangements en matière de tarification pouvant comporter des accords sur le partage des risques liés à de nouveaux investissements, ce qui n'avait pas

été retenu par la loi du 23 décembre 2016 portant transposition de la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire².

Articles 79 à 82

Sans observation.

Article 83

La disposition sous avis traite des missions du régulateur.

Le Conseil d'État, en se référant à la lecture du paragraphe 12 de la disposition sous avis, constate que, selon la rubrique « commentaire », les auteurs ne transposent pas les points 12 et 13 de l'article 1^{er} de la directive 2016/2370, mais se limitent à les inscrire dans le DRR³. Le Conseil d'État estime que ces deux paragraphes de l'article 1^{er} de la directive sont à transposer dans le projet de loi sous avis ; il s'oppose dès lors formellement au texte sous avis pour transposition non-conforme de la directive.

Articles 84 à 96

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le groupement usuel d'articles se fait en chapitres, lesquels peuvent être divisés en sections. Lorsque pour le groupement des articles, il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci tout comme, le cas échéant, les sections afférentes sont numérotés en chiffres arabes. Partant, il y a lieu de remplacer les titres par des chapitres et les chapitres par des sections. À titre d'exemple, il conviendra de lire « Chapitre 1^{er} – Généralités » au lieu de « Titre I^{er} – Généralités » et « Section 1^{re} – Objet et définitions » au lieu de « Chapitre I^{er} – Objet et définitions ». Les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

La subdivision de l'article se fait en alinéas ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre 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. 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, le cas échéant, à adapter en conséquence.

² Loi du 23 décembre 2016 portant transposition de la refonte du 1er 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 ; e t4. la loi du 3 août 2010 sur la régulation du marché ferroviaire.

³ Document de Référence du Réseau.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Ainsi, la référence à une loi, une directive ou un règlement européen à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] », « directive XXXX/YY/UE précitée » ou « règlement (UE) n° XX/YYYY précité » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé.

Au cas où un règlement européen aurait déjà fait l'objet d'une modification, la mention « , tel que modifié » est à ajouter à la suite de l'intitulé dudit règlement.

Lorsqu'on se réfère à un texte national qui a déjà fait l'objet d'une ou de plusieurs modifications, il est d'usage d'insérer dans l'intitulé initial le terme « modifiée » à la suite de la nature de l'acte, sans y ajouter l'intitulé ou la date des actes qui ont opéré ces modifications.

Pour faire référence à des personnes, institutions ou règles figurant au sein d'un article du dispositif, il convient de préférer les termes « mentionné », « institué », « énuméré », « défini » ou « visé » plutôt qu'aux termes « dont question ».

En ce qui concerne les montants d'argent, ceux-ci s'écrivent en chiffres et les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire par exemple « 4 000 euros », « 250 à 10 000 euros » ou « 150 000 euros ».

Intitulé

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Il en résulte que l'intitulé est à rédiger comme suit :

« Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire et ~~abrogeant~~

~~1. la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire;~~

~~2. la loi du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ; et~~

~~3. la loi du 3 août 2010 relative à la régulation du marché ferroviaire. ».~~

Article 2

Une définition précise la portée d'un terme figurant au dispositif. Elle ne saurait comporter des conditions, introduire des dispositions ou phrases

autonomes ou prévoir une énonciation d'exemples. Les points 23, 25, 43 et 46 sont à revoir à la lumière de ce qui précède.

Suite à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 5 décembre 2017 portant coordination de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, les références aux dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales sont à adapter aux points 9, 10 et 13.

Au point 30, le terme « locomotive » est à définir au singulier, de sorte qu'il y a lieu d'écarter la lettre « (s) » figurant entre parenthèses.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, dernière phrase, afin d'éviter toute confusion avec d'autres fonds mentionnés au dispositif, il convient de désigner avec précision le fonds visé par les termes « de ce Fonds » et d'écrire « du Fonds du rail ».

Article 12

L'observation formulée à l'article 9 vaut également pour l'article 12, de sorte qu'il y a lieu de remplacer les termes « de ce Fonds » par ceux de « du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux ».

Article 13

À l'alinéa 2, lorsqu'il est fait référence à la subdivision en points d'un article, il convient par exemple de viser le « point 2° » et non pas le « deuxième point ». Par ailleurs, toujours à l'alinéa 2, il convient de désigner avec précision le fonds spécial concerné. Par conséquent, l'alinéa 2 se lit comme suit :

« Les sommes mentionnées aux points 2°, 3° et 4° sont portées directement en recette au Fonds des raccordements ferroviaires internationaux ».

Article 16

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe, point, alinéa ou groupement d'articles. Dès lors, au paragraphe 2, alinéa 3, les termes « du présent paragraphe » sont à omettre.

Article 28

Au paragraphe 3, il y a lieu de viser le « règlement (CE) n° 1370/2007 précité ».

Article 36

Au paragraphe 1^{er}, il suffit de faire référence aux « dispositions du présent chapitre », sans indiquer le numéro de celui-ci.

Article 37

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, il convient de faire respectivement référence à l'article 44, paragraphe 3 » et à « l'article 35, paragraphe 1^{er} » et non au « paragraphe 3 de l'article 44 » ou au « paragraphe 1^{er} de l'article 35 ».

Au paragraphe 2, il convient de scinder la phrase en deux pour lire :
« [...] sont motivées. Elles sont susceptibles [...] ».

Article 39

Au paragraphe 1^{er}, la locution « ensemble avec » est un germanisme, qu'il convient de remplacer par le terme « avec ».

Article 40

Au paragraphe 2, alinéa 4, dernière phrase, les termes « du présent paragraphe » sont à omettre.

Article 42

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » avec une lettre « t » majuscule.

Article 47

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « ou de l'une de ces peines » et non pas « ou d'une de ces peines ».

Article 52

En ce qui concerne le paragraphe 6, le Conseil d'État signale que depuis l'entrée en vigueur de la Convention européenne sur la computation des délais, signée à Bâle le 16 mai 1972 et approuvée par la loi du 30 mai 1984, il n'est plus fait état de jours « francs ». Les délais légaux en matière civile, commerciale et administrative ainsi qu'en matière de procédure pénale, qualifiés de francs, ont été allongés d'un jour par cette convention si leur durée est inférieure à dix jours.

Article 60

À l'alinéa 2, il convient de faire référence au point 2 de la manière suivante : « Dans le cas mentionné au point 2°, ».

Article 68

L'adjectif « additifs » est à remplacer par celui de « cumulatifs ».

Titre V, chapitre 1^{er}

À l'intitulé du chapitre 1^{er}, le deux-points est à faire suivre d'une lettre « d » minuscule.

Articles 92 à 94

Si plusieurs actes sont à abroger, ceux-ci peuvent être regroupés sous un article, en utilisant la numérotation 1°, 2°, 3°,... L'article 92 se lira comme suit :

« **Art. 92.** Sont abrogées :

1° la loi modifiée du 10 mai 1995 [...] ;

2° la loi modifiée du 11 juin 1999 [...] ;

3° la loi modifiée du 3 août 2010 [...] ».

Les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 24 juillet 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes