

**N° 7934<sup>7</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **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 obliga-  
tions des voyageurs ferroviaires**

\* \* \*

### **RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(16.3.2023)

La Commission se compose de : Mme Chantal GARY, Présidente, Mme Jessie THILL, Rapportrice ; Mme Semiray AHMEDOVA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, M. Marc HANSEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Aly KAES, M. Claude LAMBERTY, M. Marc LIES, M. Marc SPAUTZ, M. Carlo WEBER, M. Serge WILMES, Membres.

\*

#### **I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 20 décembre 2021 par Monsieur François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un résumé du projet de loi ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre des Salariés a rendu son avis en date 21 janvier 2022.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis en date du 22 février 2022.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 18 mars 2022.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 22 juillet 2022.

Lors de sa réunion du 20 octobre 2022, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, Mme Jessie Thill a été désignée comme Rapportrice.

Des amendements parlementaires sont parvenus au Conseil d'État en date du 24 octobre 2022.

Le Conseil d'État a émis un avis complémentaire en date du 13 décembre 2022.

La commission parlementaire a examiné l'avis complémentaire de la Haute Corporation lors de sa réunion du 23 février 2023 et a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 16 mars 2023.

\*

#### **II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi propose d'abroger et de 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 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 nouveau règlement européen vise notamment à sauvegarder les droits des voyageurs ferroviaires et à 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.

Le projet de loi entend ainsi mettre en œuvre l'article 35 du règlement précité, dont le paragraphe 1<sup>er</sup> impose notamment aux États membres de déterminer « *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* ».

Le règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires constitue une refonte du règlement (CE) 1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. D'après le législateur européen, en dépit des progrès considérables réalisés dans le domaine de la protection des consommateurs dans l'Union européenne, la protection des voyageurs ferroviaires doit encore être améliorée, étant donné que ce dernier est la partie faible du contrat de transport.

La refonte accorde les mêmes droits aux voyageurs ferroviaires qui effectuent des trajets internationaux et intérieurs visant ainsi à élever le niveau de protection des consommateurs dans l'Union européenne et à garantir à la fois des conditions de concurrence équitables pour les entreprises ferroviaires et un niveau uniforme de droits pour les voyageurs. Les voyageurs devraient recevoir les informations les plus précises possibles concernant leurs droits. Étant donné que certains formats de billets ne permettent pas que des informations soient imprimées sur ces billets, il devrait être possible de les fournir par d'autres moyens.

Le règlement précité connaît déjà une transposition partielle par la voie de règlement grand-ducal en cours de procédure réglementaire portant dérogation pour certains services de transport ferroviaire au règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (refonte) et désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement. Comme son intitulé l'indique, ce projet de règlement grand-ducal prévoit, d'une part, une dérogation pour le Luxembourg en ce qui concerne certains services de transport ferroviaire et notamment les services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux de transport de voyageurs, ce qui réduit considérablement le champ d'application du règlement communautaire en question.

Le présent projet de loi crée d'ailleurs la base légale pour le projet de règlement grand-ducal prémentionné, qui restera donc en suspens jusqu'à l'entrée en vigueur du projet de loi. Le dispositif principal du projet de loi concerne néanmoins le régime des sanctions applicables en cas de violation d'une disposition du règlement (UE) 2021/782. Le projet de loi fixe ainsi une amende administrative variant entre 500 et 4000 euros et pouvant être doublée en cas de récidive. Ces amendes administratives sont prononcées par le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions.

L'entrée en vigueur du projet de loi est fixée au 7 juin 2023, en cohérence avec la date d'application directe du règlement (UE) 2021/782 précité.

\*

### III. AVIS

#### **Avis du Conseil d'Etat (22.7.2022)**

Dans son avis du 22 juin 2022, le Conseil d'État a émis plusieurs remarques à l'égard des articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi, dont deux oppositions formelles ; l'une mettant en cause la nature vague des termes « *faute de moindre gravité* » et l'autre pour cause de mise en œuvre incomplète du règlement européen. Les articles 3 à 6 furent sans observations. Il est renvoyé au commentaire des articles pour le détail des remarques et la suite y réservée.

#### **Avis complémentaire du Conseil d'Etat (13.12.2022)**

La Haute Corporation se doit de constater que les deux amendements, adoptés par la Commission de la Mobilité et des Travaux publics au cours de sa réunion du 20 octobre 2022, répondent aux

observations émises dans son avis du 22 juillet 2022 et qu'elle est donc en mesure de lever les deux oppositions formelles.

#### **Avis de la Chambre des Salariés (21.1.2022)**

La Chambre des Salariés profite de son avis relatif au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal pour réitérer son point de vue en matière de libéralisation exagérée dans le cadre du transport ferroviaire et de renvoyer à ses remarques y relatives contenues dans ses avis antérieurs et désapprouve le projet de règlement grand-ducal. Enfin, elle remarque également qu'afin de garantir aux usagers des services de transport ferroviaire une information adéquate relative à leurs droits et obligations ainsi qu'un encadrement renforcé de leur sécurité, il importe de prévoir la présence d'au moins un agent d'accompagnement dans chaque train, dont le profil correspond aux règles minimales communes de certification.

#### **Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (22.2.2022)**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande quelle autorité est chargée de la constatation et de l'instruction des infractions aux dispositions de protection des voyageurs ferroviaires, car le projet de loi manque, à son avis, de clarté à ce sujet. Elle relève que toutes les étapes de la procédure semblent se dérouler devant la même autorité, ce qui risque de porter atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité en matière de prise de décisions de sanction. Ainsi, la chambre professionnelle plaide pour une instance neutre qui procéderait à l'instruction du dossier et le transmettrait ensuite au ministre compétent pour trancher le litige et prendre une décision de sanction.

Vu que le projet de loi prévoit par ailleurs qu'« aucune amende administrative ne peut être imposée lorsque le comportement fautif est punissable pénalement », la chambre professionnelle se demande quels comportements pourraient faire l'objet d'une sanction pénale et quelle serait la procédure à suivre si le procureur d'État décidait de ne pas poursuivre un comportement qui serait effectivement punissable pénalement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se pose finalement encore la question s'il ne se recommanderait pas d'appliquer dans le domaine en cause plutôt les dispositions de la loi modifiée 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.

À l'égard du projet de règlement grand-ducal, la chambre professionnelle remarque que son article 2 déroge au projet de loi en ce qu'il précise que certaines de ces dispositions ne sont pas applicables au Luxembourg et se demande si la dérogation en question ne devrait pas plutôt être insérée dans une disposition de la future loi. La chambre professionnelle juge étonnant, voire incompréhensible, que le gouvernement souhaite promouvoir l'utilisation des transports publics, d'une part, mais qu'il institue en même temps des dérogations à des mesures protectrices importantes applicables aux utilisateurs des transports en commun par chemins de fer d'autre part. Même si le règlement (UE) 2021/782 autorise les États membres à mettre en place une telle dispense, et même si une dispense similaire est actuellement déjà inscrite à l'article 2 du règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> décembre 2009 portant dérogation pour certains services de transport ferroviaire au règlement 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement, la chambre professionnelle estime que toutes les mesures de protection des voyageurs prévues par la réglementation européenne sont importantes, surtout celles applicables aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

#### **Avis de la Chambre de Commerce (18.3.2022)**

La Chambre de Commerce déclare ne pas avoir de commentaires, que l'exposé des motifs explique clairement le cadre et les objectifs du projet de loi et qu'elle est donc en mesure d'approuver le projet de loi.

#### IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

##### *Nouvel article 1<sup>er</sup> (article 2 du projet de loi déposé)*

L'alinéa 1<sup>er</sup> entend permettre au ministre en cas de faute de moindre gravité de prononcer un avertissement écrit. 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.

Dans son avis du 22 juillet 2022, le Conseil d'État constate que l'alinéa 1<sup>er</sup> entend permettre au ministre « en cas de faute de moindre gravité » de prononcer un avertissement écrit. Il se demande dans quel cas une faute de « moindre gravité » serait 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 soient prononcées par le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions.

En outre, la Haute Corporation relève que 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, 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.

La commission parlementaire a dès lors proposé de supprimer l'alinéa 1<sup>er</sup> afin de permettre à la Haute Corporation de lever son opposition formelle à l'endroit de l'alinéa 1<sup>er</sup> qui contrevient, selon le Conseil d'État, au principe de la spécification des incriminations.

Suite à cette suppression, il s'est avéré nécessaire de préciser dans un nouvel alinéa que les amendes administratives prévues par les anciens alinéas 2 et 3 sont prononcées par le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions.

Afin de permettre à la Haute Corporation de lever sa deuxième opposition formelle, la commission parlementaire a proposé d'adapter les anciens alinéas 2 et 3 en prévoyant une sanction en cas de violation des articles 5 (établissement de tarifs non discriminatoires), 7 (interdiction d'exonérations ou de limitations de responsabilité) et 12 (billets directs). En procédant de la sorte, l'article 35 du règlement (UE) 2021/782 précité devrait se trouver désormais totalement mis en œuvre.

Dans son avis complémentaire du 13 décembre 2022, le Conseil d'État constate que l'amendement sous revue entend modifier l'ancien article 2, devenu, tel que proposé par le Conseil d'État, l'article 1<sup>er</sup> de la loi en projet. D'une part, il supprime l'ancien alinéa 1<sup>er</sup> qui prévoyait la possibilité pour le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions de prononcer un avertissement « en cas de faute de moindre gravité », formulation vague critiquée par le Conseil d'État pour contrevir au principe de la spécification de l'incrimination. L'opposition formelle émise à cet égard peut donc être levée. D'autre part, aux nouveaux alinéas 1<sup>er</sup> et 2, il élargit le champ des articles du règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires dont la violation est soumise à sanction, en y ajoutant les articles 5, 7 et 12 du règlement européen précité.

Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle y relative.

La commission parlementaire en prend note.

##### *Nouvel article 2 (article 1<sup>er</sup> du projet de loi déposé)*

L'article prévoit la typologie des sanctions que peut prononcer le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions et définit les règles de procédure entourant ce régime de sanctions.

Dans son avis du 22 juillet 2022, le Conseil d'État constate qu'aucune mention n'est faite des dispositions ou des comportements qu'il s'agit de sanctionner, de sorte que l'article 1<sup>er</sup> constitue une disposition à vocation générale dont l'étendue ne se trouve pas circonscrite. La Haute Corporation estime qu'une telle disposition revient à limiter de manière générale le pouvoir de sanction du ministre

en question à deux types de sanctions. Or, ceci n'est, d'après le Conseil d'État, pas la volonté du projet de loi, qui entend restreindre les sanctions prononçables par le ministre aux seuls cas de violation du règlement (UE) 2021/782 précité. Il aurait fallu à tout le moins, et ce afin de respecter le principe de la spécification des incriminations, que l'article sous examen énonce explicitement qu'en cas de violation des dispositions du règlement (UE) 2021/782 précité, le ministre peut édicter deux types de sanctions, à savoir l'avertissement écrit et l'amende administrative. Au regard de ce qui précède, le Conseil d'État estime que l'alinéa 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, le Conseil d'État propose encore d'inverser les articles 1<sup>er</sup> et 2, afin d'assurer que les dispositions suivent un ordre logique.

En outre, le Conseil d'État estime qu'à l'endroit de l'alinéa 2 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, le terme « 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, d'après le Conseil d'État, là encore, de viser l'« entreprise ferroviaire » conformément à la terminologie employée par le règlement (UE) 2021/782 précité.

La commission a décidé de faire droit à toutes les remarques du Conseil d'État. Par conséquent, elle a décidé d'inverser les articles 1<sup>er</sup> et 2 afin d'assurer que les dispositions suivent un ordre logique et de supprimer l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous examen. En outre, elle a décidé de remplacer les termes « service ferroviaire de transport de voyageurs » par les termes « entreprise ferroviaire ».

### Article 3

L'article 3 n'appelle ni d'observations de la part du Conseil d'État, ni d'observations de la part de la commission parlementaire.

### Article 4

L'article 4 n'appelle ni d'observations de la part du Conseil d'État, ni d'observations de la part de la commission parlementaire.

### Nouvel article 5

Le Conseil d'État a constaté dans son avis n°60.851 du 22 juillet 2022 relatif au *projet de règlement grand-ducal portant dérogation pour certains services de transport ferroviaire au règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement* sous « Considérations générales » que la loi du 5 février 2021 sur les transports publics ne contient aucune disposition qui renverrait à un règlement grand-ducal le soin d'assurer la mise en œuvre du règlement en question ou de préciser les règles en matière de droits et obligations des voyageurs.

Afin de remédier à cette situation, la commission parlementaire a proposé d'insérer une base légale dans le corps du présent *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*. Aussi longtemps que cette base légale n'existera pas, le projet de règlement grand-ducal sous rubrique restera en suspens.

L'insertion du nouvel article 5 entraîne la renumérotation des articles subséquents.

La commission a par conséquent décidé d'ajouter un nouvel article 5 ayant la teneur suivante :

**« Art. 5. L'octroi à certains services de transport de voyageurs de dérogations au règlement (UE) 2021/782 précité et la désignation de l'autorité compétente luxembourgeoise pour l'application dudit règlement sont réglés par voie de règlement grand-ducal. »**

L'amendement entend conférer une base légale au futur règlement d'exécution de la loi en projet en renvoyant à un règlement grand-ducal pour octroyer des dérogations à certains services de transport de voyageurs et pour désigner l'autorité compétente luxembourgeoise. L'amendement répond ainsi à la critique émise par le Conseil d'État dans son avis n°60.851 du 22 juillet 2022 relatif au projet de règlement grand-ducal portant dérogation pour certains services de transport ferroviaire au règlement

(UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement.

Dans son avis complémentaire du 13 décembre 2022 le Conseil d'État n'a pas d'observations à formuler.

*Nouvel article 6 (article 5 du projet de loi déposé)*

L'article 6 n'appelle ni d'observations de la part du Conseil d'État, ni d'observations de la part de la commission parlementaire.

*Nouvel article 7 (article 6 du projet de loi déposé)*

L'article 7 n'appelle ni d'observations de la part du Conseil d'État, ni d'observations de la part de la commission parlementaire.

La commission a en outre décidé de reprendre toutes les suggestions d'ordre légistique.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7934 dans la teneur qui suit :

\*

## V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

### 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

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le non-respect des obligations définies aux articles 6, 9, 11, 12, 17, 18, 19, 20 et 22 du règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires est sanctionné par une amende administrative de 500 euros. Lorsqu'il s'agit du premier non-respect par une entreprise ferroviaire déterminée d'une des obligations précitées, l'amende administrative peut être remplacée par un avertissement écrit.

Le non-respect des obligations définies aux articles 5, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 16, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 29 et 30 du règlement (UE) 2021/782 précité est sanctionné par une amende administrative de 2 000 euros.

Ces amendes administratives sont prononcées par le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions.

En cas de récidive endéans un délai d'un an, le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions peut prononcer une amende administrative dont le montant est porté au double.

Aucune amende administrative ne peut être imposée lorsque le comportement fautif est punissable pénalement.

**Art. 2.** Dans le cadre de l'instruction de son dossier et avant toute sanction, entreprise ferroviaire a le droit d'être entendue par le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions et de présenter ses observations.

Au cas où une sanction est prononcée, la décision infligeant la sanction administrative doit être motivée.

Les frais provoqués par la procédure administrative sont mis à charge de l'entreprise ferroviaire sanctionnée.

**Art. 3.** Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

**Art. 4.** Les mesures prévues à l'article 1<sup>er</sup> sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

**Art. 5.** L'octroi à certains services de transport de voyageurs de dérogations au règlement (UE) 2021/782 précité et la désignation de l'autorité compétente luxembourgeoise pour l'application dudit règlement sont réglés par voie de règlement grand-ducal.

**Art. 6.** 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 est abrogée.

**Art. 7.** La présente loi entre en vigueur le 7 juin 2023.

Luxembourg, le 16 mars 2023

*La Présidente,*  
Chantal GARY

*La Rapportrice,*  
Jessie Thill

