

**N° 5666<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI****concernant les exigences de sécurité minimales applicables  
aux tunnels du réseau routier transeuropéen et modifiant**

- 1. la loi du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'administration des Ponts et Chaussées;**
- 2. le Code du Travail**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(24.4.2007)

Par dépêche du 21 décembre 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre des Travaux publics.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient annexés un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi que le texte rectifié de la directive 2004/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen.

Le Conseil d'Etat ignore si des chambres professionnelles ont été consultées, alors qu'au moment de l'adoption du présent avis aucune prise de position d'une chambre professionnelle ne lui était encore parvenue.

Les mesures destinées à reprendre en droit national interne les exigences communautaires concernant la sécurité dans certains tunnels routiers feront augmenter le coût d'aménagement et d'exploitation des tunnels visés et demanderont la mise en place de structures administratives appelées à assumer l'élaboration et la mise en œuvre des nouvelles prescriptions ainsi que leur entretien et leur contrôle. S'il peut être admis que le premier volet des dépenses identifiées ci-avant fera partie du coût des projets de construction ou de mise en conformité que le Gouvernement sera amené à soumettre à l'approbation du législateur en conformité avec l'article 99 de la Constitution, le dossier sous examen reste par contre muet sur le coût résultant des exigences administratives que demandera la mise en œuvre du projet de loi. L'impact budgétaire de ce coût administratif devrait faire l'objet de la fiche financière prévue par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Or, cette fiche financière fait défaut dans le dossier soumis au Conseil d'Etat.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous avis se propose de transposer en droit luxembourgeois interne la directive 2004/54/CE précitée. Cette transposition aurait aux termes de l'article 18 de la directive dû être intervenue avant le 1er mai 2006.

L'effroi qu'avait causé auprès de la population européenne une série d'accidents routiers de grande envergure survenus dans trois longs tunnels alpins entre 1999 et 2001 (Tunnel du Mont Blanc, le 24 mars 1999; Tauern Tunnel, le 29 mai 1999; Tunnel du Saint-Gothard, le 24 octobre 2001), ainsi que les failles que ces sinistres avaient mises à jour dans les systèmes de sécurité et de protection contre les effets des accidents avaient conduit à des réactions décidées des autorités communautaires.

Déjà le 30 novembre 2001, les ministres des Transports des Etats membres directement concernés avaient, en présence de la vice-présidente de la Commission européenne en charge des transports,

solennellement déclaré à Zurich vouloir assurer la performance et la sécurité des tunnels et veiller à une application stricte de la législation en vigueur, notamment par un renforcement des contrôles, tout en développant l'équipement de sécurité et en révisant les règles de circulation et la régulation du trafic dans la région alpine.

La proposition avancée par la Commission européenne dans son livre blanc „La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix“ du 12 septembre 2001 d'un concept d'exigences minimales de sécurité dans les tunnels du réseau routier transeuropéen avait été reprise par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet européen de Laeken du 15 décembre 2001 pressant les services de la Commission à prendre d'urgence des mesures destinées à améliorer cette sécurité.

Donnant suite aux orientations politiques précitées, le Parlement et le Conseil ont adopté, sur base d'une proposition afférente de la Commission européenne, la directive 2004/54/CE précitée.

Cette directive arrête un relevé d'exigences minimales de sécurité applicables dans les tunnels du réseau transeuropéen routier. Elle définit en outre les modalités d'approbation des concepts de sécurité à prévoir et de leur mise en service dans les tunnels, tout en introduisant l'obligation de rapports à communiquer aux instances communautaires en cas d'incident et de contrôles techniques à effectuer à des intervalles réguliers. Elle règle enfin les conditions de signalisation routière à l'entrée et à l'intérieur des tunnels.

En vue de la mise en œuvre de ces exigences, elle répartit les responsabilités afférentes entre le gestionnaire du tunnel qui doit désigner un agent de sécurité, et une autorité administrative de surveillance qui peut recourir à des entités de contrôle tierces en vue d'assumer une partie de ses missions.

La directive distingue encore les conditions d'applicabilité des exigences de sécurité selon qu'il s'agit de tunnels dont le projet n'a pas encore été approuvé (article 9), de tunnels dont le projet a été approuvé mais qui ne sont pas encore ouverts à la circulation (article 10), ou de tunnels déjà en exploitation (article 11).

Le projet de loi soumis au Conseil d'Etat entend suivre très étroitement les dispositions de la directive à transposer. Il prévoit en outre la possibilité d'étendre par la voie d'un règlement grand-ducal à des tunnels routiers (ou autoroutiers), autres que ceux situés sur un itinéraire repris dans le réseau routier transeuropéen, les exigences de sécurité mises en avant dans la directive.

Selon l'exposé des motifs, deux tunnels autoroutiers situés sur le territoire luxembourgeois font partie du réseau routier transeuropéen. Il s'agit des tunnels „Markusbiërg“ et „Mondorf“ de l'autoroute A13. En appliquant les critères de sécurité de la directive à d'autres tunnels routiers d'une longueur supérieure à 500 mètres, comme prévu à titre optionnel à l'article 1er, paragraphe 2 du projet de loi, il faudrait y ajouter les tunnels „Gousselerbiërg“ et „Grouft“ situés sur la route du Nord en voie de réalisation ainsi que les tunnels du St. Esprit et le passage inférieur faisant la jonction au Dernier Sol entre l'aboutissement de la A3 (rond-point Gluck) et la Rocade de Bonnevoie.

Le Conseil d'Etat a itérativement critiqué l'option retenue par le Gouvernement lors de la transposition de directives communautaires concernant plus particulièrement le parachèvement du marché intérieur ou la mise en œuvre de la politique commune en matière de l'environnement ou de la sécurité des produits qui consiste à aller au-delà des exigences du droit communautaire à transposer. Si cette attitude critique a été dictée par le souci de ne pas hypothéquer la situation concurrentielle des entreprises luxembourgeoises, une telle retenue ne semble cependant pas de mise dans le contexte sous examen. En effet, il est difficile de comprendre pourquoi le trafic empruntant des tunnels routiers luxembourgeois situés en dehors du réseau transeuropéen devrait se contenter de standards de sécurité inférieurs à ceux valables dans les tunnels situés sur les axes de ce réseau. Dans la mesure où, selon la directive, il ne suffit pas que les autorités nationales appliquent les exigences communautaires de sécurité aux tunnels visés par la directive, mais qu'elles doivent en plus faire rapport à la Commission européenne sur les contrôles périodiques effectués et sur les incidents éventuels recensés, le Conseil d'Etat préférerait une application uniforme des critères de sécurité – nonobstant le fait que le tunnel est situé ou non sur un axe routier du réseau transeuropéen –, tout en limitant dans la loi l'obligation de rapporter à la Commission la mise en œuvre des contrôles et les incidents intervenus aux seuls tunnels visés par l'article 1er de la directive.

Pour les autres tunnels luxembourgeois à intégrer dans le champ d'application de la loi, dont notamment les tunnels existants sur le territoire de la capitale, le programme d'adaptation éventuellement requis devrait pouvoir s'inspirer sans difficulté des mesures transitoires et délais repris de l'article 11 de la directive et prévus à l'article 11 de la loi en projet.

Quant aux nombreux renvois à des mesures d'exécution réglementaires que comporte le projet de loi, le Conseil d'Etat rend attentif au fait que dans ces conditions la directive 2004/54/CE risque de n'être transposée que de façon incomplète du moment que les règlements d'exécution pertinents n'auront pas été pris à la date de l'entrée en vigueur de la loi. Il rappelle encore qu'en vertu de l'article 36 de la Constitution, „le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois“. C'est dire que „le pouvoir réglementaire d'exécution [lui] est conféré directement et expressément par la Constitution et que son exercice est subordonné à l'existence préalable d'une loi à exécuter. Du moment que la matière est fixée par la loi, le Grand-Duc peut prendre de manière spontanée des règlements, sans qu'il soit expressément habilité par la loi“<sup>1</sup>. Dans les conditions données, il s'avèrera superflu de mentionner explicitement l'exécution par voie réglementaire de nombre de dispositions légales prévues susceptibles d'être complétées par des mesures réglementaires. Dans la mesure où les exigences de sécurité s'appliquent aussi au personnel d'exploitation des tunnels, l'article 11 (5) de la Constitution érige par contre en matière réservée à la loi les mesures prévues à l'intention de ce personnel, d'éventuelles dispositions réglementaires d'exécution devant dans ces conditions être prises dans les formes de l'article 32 (3) de la Constitution. Le libellé que le Conseil d'Etat proposera ci-après à l'endroit de l'article 6 afférent de la loi en projet en tient compte.

A l'heure actuelle, le Conseil d'Etat ne se trouve saisi que d'un seul projet de règlement grand-ducal concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen qui prévoit de reprendre en droit national interne le contenu des annexes I et II de la directive 2004/54/CE. Le contenu du projet de règlement grand-ducal s'écarte dès lors de ce qu'énonce à ce sujet le commentaire des articles joint au projet de loi aux termes duquel le règlement en projet comporterait la transposition des annexes I et III de la directive.

Le Conseil d'Etat se demande encore quelle pourra être la plus-value de l'institution d'un Conseil supérieur de la sécurité des tunnels routiers, alors qu'il estime que grâce à une répartition des compétences conforme à la directive les responsabilités sont clairement identifiées en la matière. Dans la mesure où il s'agirait, le cas échéant, de procéder à des arbitrages politiques, ce rôle devrait en toute logique revenir au Conseil de gouvernement lui-même. Dans la mesure où il s'agirait uniquement de régler des questions techniques posées par les futures dispositions légales, il existe déjà à l'heure actuelle des instances interministérielles, telle la Commission de circulation de l'Etat, aptes à assumer cette fonction, permettant derechef l'économie d'une nouvelle instance gouvernementale consultative.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé*

Contrairement à ce que suggère l'intitulé qui a été retenu par les auteurs du projet de loi sous avis et qui reprend textuellement l'intitulé de la directive 2004/54/CE, le projet de loi sous examen ne vise pas uniquement les tunnels du réseau routier transeuropéen, mais est censé s'appliquer aussi à d'autres tunnels routiers luxembourgeois de même longueur que celle retenue dans la directive.

Par ailleurs, selon la solution retenue à l'article 17 (article 16 selon le Conseil d'Etat) il pourra, le cas échéant, être fait abstraction de la modification du Code du travail.

Afin d'en tenir compte, il y a lieu d'adapter cet intitulé et d'écrire:

*„Projet de loi concernant les exigences de sécurité minimales applicables à certains tunnels routiers et modifiant (1.) la loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l'Administration des ponts et chaussées (, 2. le Code du travail)“*

### *Article 1er*

Les paragraphes 1er et 2 de l'article 1er regroupent les dispositions de l'article 1er de la directive 2004/54/CE ayant trait à l'objet et au champ d'application de la directive.

Quant au paragraphe 3 qui prévoit une extension par voie de règlement grand-ducal des dispositions de la loi en projet à des tunnels situés en dehors du réseau routier transeuropéen, le Conseil d'Etat rappelle son observation formulée ci-avant dans le cadre des considérations générales. Les standards

<sup>1</sup> cf. Le Conseil d'Etat, Gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, Luxembourg, 2006, p. 156.

de sécurité auxquels peut s'attendre l'automobiliste doivent être les mêmes, peu importe la situation du tunnel sur un axe du réseau routier transeuropéen ou non. Il conseille dès lors avec insistance de renoncer à la distinction prévue par les auteurs du projet de loi. A ce propos, le Conseil d'Etat propose de reprendre les dispositions des paragraphes 2 et 3 dans un seul paragraphe libellé comme suit:

„(2) Elle s'applique à tous les tunnels routiers d'une longueur supérieure à 500 mètres.“

Pour les motifs évoqués dans le cadre des considérations générales au sujet de l'application de l'article 36 de la Constitution, le paragraphe 4 s'avère superfétatoire. Le Conseil d'Etat propose de le supprimer.

#### Article 2

Par analogie à la directive à transposer, cet article comporte le relevé des définitions reprises de son article 2, complété par la définition d'autres notions essentielles du projet de loi.

Comme étant reprises de la directive, les définitions sous a), b) et c) ne donnent en principe pas lieu à observation, sauf que le Conseil d'Etat estime qu'il serait préférable de reprendre dans la définition relative aux services d'intervention la terminologie retenue à cet égard par la réglementation routière (cf. article 39, paragraphe 2 du Code de la Route) en écrivant „... y compris les services de la police, les services d'incendie, la protection civile, le service d'aide médicale urgente et les ambulances“.

Quant à la décision No 1692/96/CE à laquelle renvoie la définition sous a), il y a lieu d'écrire „décision modifiée No 1692/96/CE“, alors que cette décision a entre-temps été modifiée à deux reprises par celle No 1346/2001/CE du 22 mai 2001 (Journal Officiel de l'Union Européenne, L 185 du 6 juillet 2001) et par celle No 884/2044/CE du 29 avril 2004 (Journal Officiel de l'Union Européenne, L 167 du 30 avril 2004).

Quant aux autres définitions, le Conseil d'Etat se demande quelle peut en être l'utilité, alors qu'en vue de sa transposition la directive requiert en tout état de cause de la part des autorités nationales la désignation d'une autorité administrative en charge de la surveillance des tunnels ainsi que du ou des gestionnaires de tunnel (cf. définitions reprises sous d) et f) de l'article 2). Il propose par conséquent de désigner respectivement aux articles 4 et 5 les instances nationales compétentes pour faire fonction d'autorité administrative et de gestionnaire(s) de tunnel et de désigner dans les articles subséquents l'autorité administrative ainsi déterminée par sa dénomination légale.

Dans la mesure où le législateur préférerait néanmoins le maintien de ces définitions, le Conseil d'Etat donne à considérer que le relevé de l'article 2 devrait dans ces conditions être complété en toute logique par la définition de l'„agent de sécurité“ et de la ou des „entités de contrôle“ dont question respectivement aux articles 6 et 7 du projet de loi.

Le Conseil d'Etat s'interroge en outre sur l'opportunité d'insérer sous f) la définition de l'autorité compétente, alors que cette notion n'apparaît dans le dispositif de la loi en projet qu'au seul article 9, où le terme „autorité compétente“ peut sans problème être remplacé par la notion bien plus explicite de „maître de l'ouvrage“. En plus, la définition, partant inutile, du terme est faite pour semer la confusion entre autorité compétente et autorité administrative. Le Conseil d'Etat propose par conséquent de supprimer le point f) de l'article 2.

#### Article 3

L'article 3 reprend les dispositions des paragraphes 1er et 2 de l'article 3 de la directive 2004/54/CE.

Quant au paragraphe 1er, il est prévu de déterminer les exigences de sécurité minimales auxquelles doivent répondre les tunnels, dans un règlement grand-ducal. Comme le Conseil d'Etat se trouve par ailleurs saisi d'un projet de règlement grand-ducal portant entre autres exécution de ce paragraphe, celui-ci ne donne *a priori* pas lieu à observation. Or, contrairement aux indications du commentaire afférent à cet article, la base légale énoncée pour ce règlement grand-ducal se limite à la transposition de l'annexe I et omet d'évoquer explicitement l'annexe III de la directive ayant trait à la signalisation pour les tunnels. Le Conseil d'Etat propose dès lors de compléter le paragraphe 1er comme suit:

„(1) Les exigences de sécurité minimales auxquelles doivent répondre les tunnels visés à l'article 1er ainsi que la signalisation routière afférente sont arrêtées par règlement grand-ducal.“

Les paragraphes 2 et 3 reprennent les dispositions du paragraphe 2 de l'article 3 de la directive.

L'autorité administrative est autorisée à accepter des solutions de substitution si l'application des exigences minimales de sécurité reprises à l'annexe I de la directive aboutit à des solutions qui ne

seraient pas techniquement faisables ou économiquement justifiées. *A priori*, la description de ces solutions de substitution qui fait référence à des mesures „[assurant] une protection équivalente ou supérieure“, s’avère insuffisamment précise pour garantir au maître de l’ouvrage une sécurité juridique appropriée. Or, comme l’efficacité des mesures en question doit être établie par une analyse des risques répondant aux critères légaux prévus à l’article 13, le Conseil d’Etat peut se déclarer d’accord avec la formulation du texte retenu.

Quant au deuxième alinéa du paragraphe 2, son orientation s’écarte de la disposition communautaire à transposer, le projet gouvernemental visant à ne pas considérer les tunnels dont le projet de loi a été approuvé avant l’entrée en vigueur de la loi, tandis que la directive prévoit son inapplicabilité „aux tunnels en projet visés à son article 9“, soit les tunnels dont le projet n’était pas encore approuvé avant le 1er mai 2006 (date d’échéance du délai de transposition accordée aux Etats membres). Dans l’intérêt d’une transposition conforme à la directive, le Conseil d’Etat insiste sur une adaptation du texte de l’article 3 du projet de loi reprenant le libellé de l’article 9 de la directive.

L’extension du champ d’application proposée par le Conseil d’Etat (cf. proposition de texte formulée à l’endroit du paragraphe 2 de l’article 1er) reste sans incidence sur le libellé du paragraphe 3 dont le texte a soin de préciser que l’obligation faite par l’article 3, paragraphe 2, de la directive aux Etats membres d’informer la Commission de la solution de substitution retenue est reprise pour le seul cas des tunnels faisant partie du réseau routier transeuropéen.

Enfin, les auteurs du projet de loi renoncent à mettre à profit la faculté offerte par l’article 3, paragraphe 3, de la directive d’imposer des prescriptions plus strictes que les exigences communautaires.

#### Article 4

En suivant la proposition du Conseil d’Etat faite à l’endroit de l’article 2, il y a lieu de libeller comme suit le paragraphe 1er de l’article 4 qui assure la transposition des dispositions de l’article 4 de la directive:

„(1) L’Inspection du travail et des mines est désignée comme autorité administrative au sens de la présente loi.

Elle veille à ce que tous les aspects ...“

Aux paragraphes 2, 3 et 5 de cet article, il y a lieu de remplacer la notion „autorité administrative“ par „Inspection du travail et des mines“. Par ailleurs, par référence à son observation à l’endroit des plans de sécurité mentionnés à l’article 6, paragraphe 2, le Conseil d’Etat propose de compléter le paragraphe 4 par une lettre e), libellée comme suit:

„e) veiller à l’établissement et à la tenue à jour d’un plan de sécurité à élaborer pour chaque tunnel.“

En ce qui concerne le paragraphe 2 qui renvoie à un règlement grand-ducal pour déterminer les modalités selon lesquelles l’Inspection du travail et des mines autorise la mise en service des tunnels, il y a lieu tout d’abord de constater que les dispositions de transposition de l’Annexe II de la directive se trouvent intégrées dans le projet de règlement grand-ducal dont le Conseil d’Etat se trouve par ailleurs saisi depuis le 31 janvier 2007 et qui prévoit la reprise en droit national interne des Annexes I et II de la directive. Dans ces conditions, le Conseil d’Etat propose de reformuler le deuxième alinéa du paragraphe 2 comme suit:

„(2) Les modalités d’approbation des projets de tunnels, d’établissement des dossiers de sécurité afférents, d’autorisation de la mise en service des tunnels et des modifications substantielles apportées aux structures des tunnels ainsi que les modalités d’organisation d’exercices périodiques de sécurité sont arrêtées par règlement grand-ducal.“

Le paragraphe 5 apparaît comme redondant par rapport tant à la définition sous e) de l’article 2 que du paragraphe 1er de l’article 5. En effet, du moment que la loi prévoit comme critère de désignation du gestionnaire d’un tunnel sa qualité d’organisme public, la reconnaissance de cette qualité s’impose de plein droit à toute tierce personne sans que cette reconnaissance doive être explicitement répétée par une disposition légale spéciale. Le Conseil d’Etat propose par conséquent de supprimer le paragraphe 5.

Il se demande pourtant si l’opportunité du choix retenu par les auteurs du projet de loi demeure acquise dans la perspective annoncée par le Gouvernement d’évaluer les avantages de la réalisation de projets d’infrastructure futurs selon le modèle du partenariat public-privé („private public partnership“,

concept courant au Royaume-Uni et promu ces derniers temps par les instances communautaires ainsi que par certains secteurs de l'économie privée).

Enfin, il convient de noter que le projet gouvernemental ne mentionne pas l'hypothèse évoquée à l'article 4, paragraphe 3 de la directive d'un tunnel routier reliant le territoire de deux Etats membres. Si, d'après les projets en cours ou envisagés dans le cadre du développement du réseau routier national, il n'y a guère de projet de tunnel du genre envisagé, cette perspective ne saura pourtant pas être *a priori* écartée de façon définitive. Toutefois, les contraintes de l'article 99 de la Constitution, de légiférer en tout état de cause dans pareil cas de figure, comporteront la possibilité d'adapter, le cas échéant, la loi en projet en temps opportun.

#### Article 5

Dans la mesure où le Conseil d'Etat sera suivi quant à sa proposition de supprimer la définition figurant sous e) de l'article 2, le paragraphe 1er de l'article 5 n'aura pas d'effet redondant par rapport à cette définition et pourra être maintenu.

Par analogie à sa proposition de modification faite à l'endroit de l'article 4 sur la façon de désigner l'autorité administrative et nonobstant son observation concernant la perspective de construction et d'exploitation de futurs tunnels routiers selon la formule du „partenariat public-privé“, il propose de reformuler le paragraphe 1er comme suit, par référence aux définitions de la voirie figurant à l'article 5 modifié de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques:

„(1) L'Administration des ponts et chaussées est désignée gestionnaire des tunnels visés à l'article 1er et situés sur la voirie nationale.

Au cas où un tunnel visé à l'article 1er fait partie de la voirie communale, l'administration de la commune sur le territoire de laquelle il est situé est désignée gestionnaire de ce tunnel.“

Grâce au renvoi à l'article 1er retenu dans la proposition de texte ci-avant, la précision des auteurs du projet gouvernemental qu'il s'agit en l'occurrence d'un tunnel en projet, en construction ou en exploitation constituerait un double emploi et devient dès lors superfétatoire.

Quant au cas où un futur tunnel routier de plus de 500 mètres se situera sur le point frontière avec un de nos pays voisins, le Conseil d'Etat renvoie à son observation afférente formulée à l'endroit de l'article 4.

Les paragraphes 2 et 3 reprenant les paragraphes 3 et 4 de l'article 5 de la directive ne donnent pas lieu à observation.

Au regard de ses propositions de texte concernant le deuxième alinéa du paragraphe 2 et l'ajout d'un point e) au paragraphe 4 de l'article 4, le Conseil d'Etat propose de reformuler comme suit le paragraphe 4:

„(4) Le gestionnaire désigné dans les conditions du paragraphe 1er établit pour chaque tunnel relevant de sa responsabilité le dossier de sécurité dont question à l'article 4, paragraphe 2 qui comprend notamment un plan de sécurité.“

Le Conseil d'Etat propose en outre de transférer la disposition du paragraphe 5 à l'article 6 parmi celles ayant trait à l'agent de sécurité. Le paragraphe 5 de l'article 5 en pourra être supprimé.

#### Article 6

Quant aux agents de sécurité que les gestionnaires de tunnels doivent nommer en exécution de la directive 2004/54/CE, les auteurs du projet de loi renoncent à la possibilité de choisir ceux-ci parmi les membres du personnel des services d'intervention et limitent le choix des personnes à désigner au personnel du gestionnaire du tunnel.

Le libellé du dernier alinéa du paragraphe 1er énonce la volonté des auteurs du projet de loi de désigner un seul et même agent de sécurité pour l'ensemble des tunnels. L'article 6, paragraphe 1 de la directive ne s'oppose pas à l'option d'un seul agent de sécurité, alors qu'il dispose qu'„un agent de sécurité peut assumer ses tâches et fonctions dans plusieurs tunnels d'une région donnée“. Par contre, il n'appartient pas au législateur mais au gestionnaire du tunnel de désigner cet agent. Comme le libellé retenu n'inclut par ailleurs pas la possibilité d'étendre les missions de cet agent aux tunnels dont la gestion est, le cas échéant, assurée par une administration communale, le Conseil d'Etat fait suivre une proposition de texte qui donne la souplesse nécessaire pour ce faire.

Le Conseil d'Etat note encore qu'au paragraphe 2, sous c), il est question de la définition de plans de sécurité, mais qu'il n'est nulle part spécifié à quelle instance appartient la responsabilité pour les établir. Aussi renvoie-t-il à ses propositions d'ajout d'une lettre e) au paragraphe 4 de l'article 4 et de complément de phrase in fine du paragraphe 4 de l'article 5.

Enfin, le deuxième alinéa du paragraphe 3 qui attribue une fonction d'arbitrage au Conseil supérieur de la sécurité des tunnels, dont l'introduction est prévue aux termes de l'article 16 lorsque des différends surgissent entre l'Inspection du travail et des mines et les gestionnaires de tunnels constitue une dangereuse dilution des compétences et de la responsabilité de l'autorité administrative qui doit être seule à détenir le pouvoir décisionnel en matière de sécurité des tunnels.

Au regard des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de modifier comme suit le paragraphe 1er de l'article 6 tout en tenant compte de sa proposition de texte relative au paragraphe 4 de l'article 4 et de la suppression proposée du paragraphe 5 de l'article 5:

„(1) Les gestionnaires désignés en vertu de l'article 4, paragraphe 1er, nomment pour un ou plusieurs tunnels relevant de leur responsabilité un ou plusieurs agents de sécurité qui sont choisis parmi les membres de leur personnel affecté, selon le cas, à la conception, à la construction ou à l'exploitation du ou des tunnels en relation avec lesquels ils assurent leur fonction. Le ou les agents désignés par l'Administration des Ponts et Chaussées peuvent, de l'accord de la ou des administrations communales concernées, assumer leur fonction également pour les tunnels dont est gestionnaire une administration communale.

L'agent de sécurité coordonne toutes les mesures de prévention et de sauvegarde visant à assurer la sécurité des usagers de la route et du personnel d'exploitation du tunnel, en tenant compte des exigences de sécurité visées au paragraphe 1 de l'article 3.

Sa tâche porte sur toutes les questions ayant trait à la sécurité dans le tunnel en relation avec lequel il exerce sa fonction. Il accomplit sa tâche de sa propre initiative en toute indépendance par rapport aux structures hiérarchiques internes du gestionnaire du tunnel. Il ne reçoit pas d'instructions de son employeur sur ces questions.“

Le paragraphe 2 ne donne pas lieu à observation.

Quant au paragraphe 3, le Conseil d'Etat propose pour les motifs évoqués ci-avant de libeller comme suit le deuxième alinéa:

„L'agent de sécurité, qui constate ... souhaitables d'un point de vue sécuritaire, en réfère sans délai à l'Inspection du travail et des mines.“

#### Article 7

Conformément à son observation relative à l'article 4, le Conseil d'Etat propose de remplacer au paragraphe 1 la notion „autorité administrative“ par „Inspection du travail et des mines“. En outre, il constate que la qualification des bureaux d'ingénieurs ou d'experts éligibles pour assumer le rôle d'entité de contrôle se trouve déterminée au deuxième alinéa du paragraphe 2. Il propose par conséquent de supprimer les mots „particulièrement qualifiés en la matière“ au paragraphe 1er.

Alors que le recours par l'Inspection du travail et des mines à une ou plusieurs entités de contrôle est facultative aux termes du paragraphe 1er, il y a lieu de lire comme suit le paragraphe 2 de l'article sous examen:

„(2) Les contrôles, les évaluations et les tests requis dans l'intérêt de la sécurité d'un tunnel sont effectués par l'Inspection du travail et des mines ou l'entité de contrôle qu'elle a désignée à cet effet.

Toute entité ...“.

#### Article 8

Cet article assure la transposition de l'article 8 de la directive 2004/54/CE en ce qu'il prévoit que la désignation de l'Inspection du travail et des mines comme autorité administrative sera notifiée à la Commission européenne, sans pour autant préciser qui est l'autorité compétente pour faire cette notification.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler comme suit le premier alinéa:

„Le ministre ayant l'Inspection du travail et des mines dans ses attributions notifie à la Commission européenne l'Inspection du travail et des mines en sa qualité d'autorité administrative au sens de la présente loi.“

Les dispositions du deuxième alinéa de cet article apparaissent comme superfétatoires. En effet, comme l'Inspection du travail et des mines est désignée autorité administrative dans la loi même, tout changement en la matière requerra une modification de la loi en projet. Il est dès lors inutile d'anticiper sur une telle modification éventuelle. Il échet par conséquent de supprimer le deuxième alinéa de l'article 8.

#### *Article 9*

Suite à la proposition du Conseil d'Etat de supprimer à l'article 2 la définition de l'autorité compétente, il convient de remplacer au paragraphe 1er cette notion par celle de „maître de l'ouvrage“.

En plus, il y a lieu de spécifier que sont visés les tunnels dont question à l'article 1er.

Quant au deuxième alinéa, le libellé risque de suggérer qu'il soit renvoyé à des dispositions réglementaires différentes de celles prévues à l'article 4, paragraphe 2.

Enfin, l'article 9 de la directive aurait en principe dû s'appliquer à partir du 1er mai 2006, échéance du délai prévu pour sa mise en œuvre, ce à quoi la bonne pratique législative s'oppose.

Pour éviter toute discussion sur une éventuelle rétroactivité de la disposition en question, et afin d'assurer une transposition correcte de la directive, le Conseil d'Etat propose de libeller en une seule phrase les deux paragraphes de l'article 9 sous avis:

„**Art. 9.** Les tunnels qui sont visés à l'article 1er et dont le projet n'a pas été approuvé par le maître de l'ouvrage font l'objet d'une autorisation de mise en service conformément aux modalités de l'article 4, paragraphe 2.“

#### *Article 10*

Cet article, qui transpose l'article 10 de la directive et qui a trait aux tunnels en construction, ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il convient de remplacer tant au paragraphe 1 qu'au paragraphe 2 la référence à un règlement grand-ducal d'exécution par celle aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 4.

#### *Article 11*

Pour des raisons de concordance rédactionnelle avec les autres dispositions de la loi en projet, dans la teneur proposée par le Conseil d'Etat, il y a lieu de procéder aux modifications qui suivent.

Au paragraphe 1er, la référence à un règlement grand-ducal pour arrêter les modalités du dossier de sécurité est à remplacer par celle au paragraphe 2 de l'article 4.

Aux paragraphes 2 et 3, il convient de remplacer à trois reprises la notion „autorité administrative“ par „Inspection du travail et des mines“. Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose de reprendre en une seule phrase libellée comme suit les dispositions des alinéas deux et trois du paragraphe 2:

„En vue de l'autorisation du maintien en service du tunnel, l'Inspection du travail et des mines approuve les mesures correctives ou demande que des modifications y soient apportées.“

La disposition du paragraphe 4 aura avantage à se lire comme suit:

„(4) Les gestionnaires des tunnels visés à l'article 1er procéderont à la rénovation de ces tunnels selon un programme qu'ils arrêteront à cet effet et qui viendra à échéance au plus tard le 30 avril 2014.“

#### *Article 12*

Rappelant qu'en vertu de l'article 7, l'Inspection du travail et des mines peut elle-même exercer les missions qui, selon la directive, peuvent encore être confiées aux entités de contrôle, le Conseil d'Etat propose de rédiger le paragraphe 1er comme suit:

„(1) L'Inspection du travail et des mines procède à des contrôles réguliers des tunnels visés à l'article 1er qui sont destinés à garantir que les dispositions de la présente loi sont respectées ou, dans la mesure où ces contrôles sont confiés à une ou plusieurs entités de contrôle tierces, vérifie que ces contrôles sont effectivement effectués.“

Le paragraphe 2 ne donne pas lieu à observation.

Pour des raisons rédactionnelles, il y a avantage à lire le deuxième alinéa du paragraphe 3 comme suit:



„L’Inspection du travail et des mines définit les conditions de la poursuite de l’exploitation du tunnel ou de sa réouverture qui s’appliqueront jusqu’à ce que les mesures correctives qu’elle aura imposée soient mises en œuvre. En attendant cette mise en œuvre, elle fixe en outre toutes les autres restrictions et conditions pertinentes qui s’avèrent nécessaires à la sécurité du tunnel.“

Le Conseil d’Etat propose de remplacer la référence à „la procédure décrite par règlement grand-ducal“ prévue au paragraphe 4 par celle au paragraphe 2 de l’article 4, en écrivant „... faire l’objet d’une nouvelle autorisation d’exploitation dans les conditions de l’article 4, paragraphe 2“.

#### *Article 13*

Le contenu de cet article constitue une copie conforme de l’article 13 de la directive.

Sauf que le Conseil d’Etat propose de remplacer à deux reprises le terme „autorité administrative“ par „Inspection du travail et des mines“, cet article ne donne pas lieu à observation.

#### *Article 14*

Cet article reprend les dispositions des paragraphes 1er à 6 de l’article 14 de la directive.

Sauf à remplacer le terme „autorité administrative“ par „Inspection du travail et des mines“, le paragraphe 1er ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d’Etat propose par ailleurs de regrouper les paragraphes 2 à 5 dans un paragraphe unique libellé comme suit:

„(2) Si l’Inspection du travail et des mines a l’intention d’accorder cette dérogation pour un tunnel du réseau routier transeuropéen, elle adresse au préalable à la Commission européenne le dossier contenant la demande initiale et l’avis qu’elle a préparé en sa qualité d’entité de contrôle ou dont elle a confié l’élaboration à une entité de contrôle tierce.

Si, dans un délai de trois mois, ni la Commission européenne ni un autre Etat membre de l’Union européenne ne formule pas d’objection, l’Inspection du travail et des mines accorde la dérogation.

Si des objections sont formulées et si la Commission européenne fait une proposition conformément à la procédure visée à l’article 17, paragraphe 2 de la directive 2004/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen, l’Inspection du travail et des mines en tient compte en accordant la dérogation.

Si la décision est négative, l’Inspection du travail et des mines n’accorde pas la dérogation.“

Le Conseil d’Etat n’a pas d’objection quant au paragraphe 6 (3 selon le Conseil d’Etat), mais il donne à considérer que, le cas échéant, le libellé retenu pourra contraindre les autorités luxembourgeoises à recueillir l’accord de la Commission européenne et du comité prévu à l’article 17 de la directive pour des concepts de sécurité innovateurs qui s’appliqueront uniquement à des tunnels situés en dehors du réseau routier transeuropéen. Cette hypothèse pourrait poser problème au cas où les instances communautaires déclinent leur compétence.

#### *Article 15*

Le Conseil d’Etat estime que les rapports prévus au paragraphe 1er devront en tout état de cause être évalués et communiqués à l’Inspection du travail et des mines. La communication de ces rapports à la Commission européenne pourra par contre se limiter aux tunnels relevant du réseau routier transeuropéen. Dans ces conditions, le paragraphe 1er doit se lire comme suit:

„(1) Tous les deux ans, les gestionnaires de tunnels établissent des rapports sur les incendies dans les tunnels dont ils assument la responsabilité et sur les accidents qui portent manifestement atteinte à la sécurité des usagers de la route dans les tunnels ainsi que sur leur fréquence et leurs causes.

Ces rapports sont évalués par l’agent de sécurité compétent et les informations sur le rôle effectif et l’efficacité des installations et mesures de sécurité sont communiquées à l’Inspection du travail et des mines.“

Le Conseil d’Etat pourrait encore se déclarer d’accord avec l’extension de l’obligation d’établir ces rapports à tout genre d’incidents graves susceptibles de mettre en danger les usagers de la route.

Tenant compte du nouveau libellé du paragraphe 1er, le paragraphe 2 est à adapter en conséquence:

„(2) L’Inspection du travail et des mines communique pour les tunnels du réseau routier transeuropéen les informations reçues à la Commission européenne avant la fin du mois de septembre de l’année suivant la période visée par le rapport.

Elle communique le programme de rénovation des tunnels du réseau routier transeuropéen en exploitation, prévu à l’article 11, paragraphe 4, à la Commission européenne et tient celle-ci informée tous les deux ans de l’état d’avancement de la mise en œuvre de ce programme et des adaptations éventuelles qui y sont apportées jusqu’à l’échéance du 30 avril 2014.“

#### *Article 16*

Pour les raisons plus amplement développées dans le cadre des considérations générales ci-avant et de son observation relative au Conseil supérieur de la sécurité des tunnels routiers faite à l’endroit de l’article 6, paragraphe 3, le Conseil d’Etat insiste sur la suppression de l’article 16, dont le contenu se heurte par ailleurs à la disposition de l’article 76 de la Constitution.

#### *Article 17 (16 selon le Conseil d’Etat)*

Le Conseil d’Etat donne à considérer que le texte tel que proposé au paragraphe 1er ne s’insère pas dans la logique de l’article L. 611-1 du Code du travail qui énumère les missions de l’Inspection du travail et des mines. Aussi conviendrait-il soit de modifier le texte aux fins d’en assurer la cohérence avec les points 1 à 6 de l’article L. 611-1, soit d’insérer le texte en tant que nouvel alinéa audit article, soit encore de faire purement et simplement abstraction d’une modification de l’article L. 611-1 et de relaisser le texte proposé en tant qu’article nouveau dans le dispositif de la loi en projet alors que l’article L. 611-1 dispose dans sa phrase introductive „Sans préjudice d’autres attributions qui lui sont réservées par les dispositions légales ... l’Inspection du travail et des mines ...“.

Le Conseil d’Etat a une nette préférence pour une des deux premières variantes.

L’insertion d’un nouveau point à l’article 1er de la loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l’Administration des ponts et chaussées pose le même problème que celui évoqué ci-dessus. Aussi le Conseil d’Etat suggère-t-il de compléter l’article 1er de la loi précitée de 1974 par un nouvel alinéa 4. Le paragraphe 2 se lirait dès lors comme suit, compte tenu de la suggestion ci-après à l’endroit de l’intitulé abrégé:

„(2) L’article 1er de la loi modifiée du 15 mai 1974 portant réorganisation de l’Administration des ponts et chaussées est complété par un quatrième alinéa libellé comme suit:

„L’Administration des ponts et chaussées assume la fonction de gestionnaire des tunnels situés sur la voirie nationale, conformément aux dispositions de la loi du *jj mm* 2007 concernant la sécurité dans certains tunnels“.

En ce qui concerne le paragraphe 3, il est à redresser comme suit:

„(3) Par dérogation aux dispositions de l’article 16 de la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses pour l’exercice 2007, ...“

#### *Article 17 (nouveau selon le Conseil d’Etat)*

Aux fins de faciliter d’éventuels renvois à la future loi, le Conseil d’Etat suggère de compléter le dispositif par un article nouveau prévoyant la possibilité de recourir à un intitulé abrégé. Cet article pourrait se lire comme suit:

##### **„Art. 17. Intitulé abrégé**

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l’intitulé suivant: „Loi du *jj mm* 2007 concernant la sécurité dans certains tunnels routiers“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 avril 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

