

**N° 5824<sup>5</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

**PROJET DE LOI**

ayant pour objet

- A) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sécurité ferroviaire;**
- B) d'instituer une Administration des Chemins de Fer; et**
- C) de modifier**
- a) la loi modifiée du 28 mars 1997**
- 1° approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946,**
- 2° approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL),**
- 3° concernant les interventions financières et la surveillance de l'Etat à l'égard des CFL, et**
- 4° portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire,**
- b) la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation et**
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(8.4.2008)

Par dépêche en date du 6 décembre 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Transports, étaient joints l'exposé des motifs, le commentaire des articles et la fiche financière.

Sont parvenus au Conseil d'Etat:

- en date du 15 janvier 2008, l'avis de la Chambre des métiers;
- en date du 30 janvier 2008, l'avis de la Chambre de travail;
- en date du 13 février 2008, l'avis de la Chambre de commerce;
- en date du 27 mars 2008, l'avis de la Chambre des employés privés.

Le Conseil d'Etat constate que la directive 2004/49/CE à transposer a été adoptée par le Parlement européen le 29 avril 2004 et qu'elle prévoit un délai de transposition de 2 ans, le dernier délai étant fixé au 30 avril 2006, ce qui a valu à l'Etat une condamnation pour manquement en date du 8 novembre 2007 (affaire C-224/07).

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

1) Le texte sous avis entend transposer en droit national la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (ci-après „la directive“). Le Conseil d'Etat constate que dans l'intitulé de la loi aucune référence n'est faite ni à la directive ni à ses annexes à transposer. Il demande que cette référence y soit ajoutée sous le point A. La numérotation subséquente est à adapter.

La directive s'inscrit dans la lignée des directives 91/440/CEE, 95/18/CEE et 95/19/CEE relatives au développement des chemins de fer communautaires (transposées en droit national par la loi du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation), des directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE dites du premier paquet ferroviaire et créant un cadre précis et transparent garantissant un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire (transposées en droit luxembourgeois par la loi du 24 juillet 2006 modifiant a) la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire b) la loi du 28 mars 1997 1° approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946, 2° approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL), 3° concernant les interventions financières et la surveillance de l'Etat à l'égard des CFL, et 4° portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire c) la loi du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure et à son utilisation d) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.

La directive actuellement soumise pour transposition, mieux connue sous la désignation „deuxième paquet ferroviaire“, prévoit la création d'un cadre réglementaire pour mettre à niveau les mesures de sécurité que devront remplir tous les acteurs du secteur ferroviaire. Dans ce contexte, elle vise l'élaboration et l'application de normes de sécurité européennes, qui devront remplacer à terme les règles de sécurité nationale. Ensuite, chaque entreprise œuvrant dans le domaine ferré devra se donner un système de gestion interne de la sécurité sanctionné par l'octroi d'un agrément de sécurité à émettre par une instance nationale.

La directive prévoit par ailleurs l'émission de certificats de sécurité qui documenteront que l'acteur concerné a établi un système de gestion de sécurité interne et est en mesure de respecter les normes de sécurité applicables. Ce nouveau système ne permettra pas pour autant à l'entreprise ferroviaire de renoncer aux prescriptions nationales de santé, de sécurité, des conditions sociales et de travail des travailleurs et consommateurs prévues par d'autres lois nationales ayant transposé la directive 95/18/CEE.

2) Selon les auteurs, la transposition de la directive se solderait prévisiblement au Luxembourg par la mise en place de deux administrations, l'une établie dans le cadre du projet de loi relatif à la création de l'Administration des enquêtes techniques (*doc. parl. No 5840*), l'autre dans le cadre du présent projet de loi et qui portera le nom de „Administration des chemins de fer“.

Aux termes du projet sous avis, celle-ci est appelée à maintenir et à améliorer le niveau de sécurité en émettant notamment des certificats et agréments de sécurité dans le domaine ferroviaire conformément aux normes de sécurité nationales et européennes existantes et à créer.

Par ailleurs, le texte de loi proposé charge l'Administration à créer bien d'autres compétences. Ainsi à l'heure actuelle, la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation charge dans son article 22 la cellule „accès au réseau“ de la Communauté des Transports (établissement public, institué en vertu de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics) de la répartition des sillons et de l'accès de tous au réseau ferroviaire. Cette compétence sera, au vœu du projet de loi sous rubrique, transmise à la future administration, de même que la compétence relative à la tarification. L'exposé des motifs justifie ce transfert de compétences par l'accord de coalition suivi par l'accord tripartite ferroviaire en résultant ainsi que par le fait que „les CFL, dans leur structure de société intégrée, ne peuvent se voir confier l'exercice de ces fonctions“.

Si le Conseil d'Etat approuve que les autorités gouvernementales renoncent enfin à la „cellule „accès réseau“ de la Communauté des Transports“ introduite par la loi du 24 juillet 2006 et qui avait été critiquée de façon sévère par le Conseil d'Etat (avis du 20 juin 2006, *doc. parl. No 5529<sup>5</sup>*), il n'approuve pas pour autant la création d'un nouvel organisme indépendant.

Tout d'abord, il n'estime pas qu'il suffise de créer une nouvelle administration pour atteindre le but visé dans la déclaration gouvernementale, qui est de permettre „aux CFL de s'assurer la viabilité et la compétitivité nécessaires, notamment dans le domaine du fret“.

Il maintient son approche critique développée dans son avis précité et marque de nouveau sa faveur à ce qu'au niveau de la gestion des sillons ferroviaires et de la tarification, le ministre soit prene lui-même ses responsabilités de façon directe, soit s'en remette à un organisme existant, tel l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR).

Au niveau de la mise en œuvre des mesures de sécurité telles que prévues dans la directive sous rubrique, le Conseil d'Etat propose de même que le ministre prenne ses responsabilités lui-même. S'il est vrai que, dans ses considérants, la directive (considérant 20) demande la création d'„autorités nationales chargées de réglementer et de contrôler la sécurité ferroviaire“, elle précise dans son article 16 que le ministre compétent pour le transport puisse exercer cette fonction. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait dans ce contexte envisageable de créer un véritable commissariat auprès des chemins de fer. D'autre part, comme dans l'exposé des motifs les auteurs semblent aussi s'être inspirés de la loi sur la création de l'Aviation civile, le Conseil d'Etat aurait pu comprendre qu'une structure analogue soit créée dans le domaine des chemins de fer. Dans l'hypothèse où les auteurs persisteraient à vouloir s'en référer à une entité indépendante, le Conseil d'Etat, ne soutenant pas la prolifération de nouveaux organismes, suggère de confier les missions de sécurité à l'Institut de normalisation qui sera prochainement créé. (...) Cet organisme disposera du personnel et de l'expérience nécessaires au niveau communautaire, et pourra, moyennant extension de ses compétences au secteur ferroviaire, facilement reprendre les missions relatives à l'élaboration et au respect des normes de sécurité des voies ferrées. Aucune disposition de la directive ne s'oppose à cette possibilité, étant donné que cet institut disposera de l'indépendance et de l'autonomie recherchées par elle.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle sa préférence conformément à son avis précité, d'attribuer les compétences en matière de répartition des sillons et de tarification ainsi que les compétences en matière de sécurité sur le réseau ferré à l'ILR.

En conséquence, le Conseil d'Etat n'analysera les dispositions lui déférées relativement à l'administration nouvelle qu'à titre subsidiaire.

3) La directive souligne par ailleurs que les niveaux de sécurité du système ferroviaire communautaire sont élevés et que, fort heureusement, les accidents graves sont rares. Néanmoins, il devient indispensable que les normes nationales de sécurité cèdent à terme la place à des normes européennes de sécurité. Afin d'atteindre le but d'un cadre réglementaire commun pour la sécurité des chemins de fer, la directive vise dans un premier temps la collecte de données sur la sécurité appelées „indicateurs de sécurité communs“ (ci-après ISC) et ensuite l'élaboration tant d'„objectifs de sécurité communs“ (ci-après OSC) que de „méthodes de sécurité“ (ci-après MSC).

Ainsi, les premiers ISC auraient déjà dû être collectés depuis 2006 dans tous les Etats membres à l'aide des rapports annuels des différentes autorités nationales de sécurité.

Dans ses articles 6 et 7 notamment, le texte communautaire décrit la procédure d'élaboration des normes, en s'accordant comme délai d'émission pour les premières MSC le 30 avril 2008, à revoir au plus tard pour le 30 avril 2010 et pour les premiers OSC, le 30 avril 2009. Les délais ainsi prévus prouvent à suffisance l'importance accordée par la Communauté européenne à la sécurité. Parallèlement, le Conseil d'Etat attire l'attention sur les considérants 10 et 11 de la directive qui ne laissent planer aucun doute sur les intentions de la Communauté européenne. En effet, les règles nationales devront céder la place aux règles européennes, et les règles nationales, si elles ne sont pas interdites, ne pourront aucunement déroger aux règles européennes et doivent être réduites au strict nécessaire.

Au vu des objectifs européens ainsi affichés et dont la réalisation est prévue à court terme et au vu du fait que le réseau ferré luxembourgeois, exigü de par sa nature, se trouve à l'intersection des réseaux allemand, belge et français, le Conseil d'Etat se demande, mis à part pour la période transitoire évidemment, pourquoi le Luxembourg n'opte pas exclusivement pour les normes européennes et renonce à adopter des normes nationales. Il est rappelé que dans le cadre du transport de marchandises dangereuses par route et par rail, le Luxembourg applique exclusivement les normes internationales RID (cf. règlement grand-ducal modifié du 31 janvier 2003 sur les transports par route de marchandises dangereuses, et le règlement grand-ducal modifié du 3 juin 2003 sur les transports par rail de marchandises dangereuses). Le texte tel que soumis laisse présager que d'aucuns estiment que le Luxembourg

émettra encore quantité de normes nationales, ce qui est exclu tant par la réalité des faits sur le terrain, vu le caractère international de notre réseau, que par la réalité législative communautaire.

4) Un tableau de correspondance entre les dispositions de la présente loi et les articles afférents de la directive dans le contexte donné aurait facilité les travaux pour les institutions appelées à examiner le texte sous rubrique. Cet effort devra de toute façon être fait au moment de la présentation du texte de transposition aux autorités européennes.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1er*

Dans son alinéa 1, l'article 1er entend fixer les objectifs de la loi en projet, à savoir „la mise en place, la gestion, le développement, l'amélioration et le contrôle de la sécurité des chemins de fer luxembourgeois“, tandis que l'alinéa 2 dit que le projet de loi a pour „objet de transposer en droit luxembourgeois la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la sécurité ferroviaire“.

Le Conseil d'Etat estime que les auteurs du projet peuvent se dispenser de cet article alors qu'il ne contient aucun élément normatif.

### *Article 2*

L'article 2 sous avis est la transposition de l'article 2 de la directive. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec ce texte. Il se demande cependant pourquoi on exclut d'ores et déjà les tramways du champ d'application de cette loi alors que ce moyen de transport n'existe pas à ce jour au Luxembourg. Si les auteurs du projet sous avis entendent exclure les réseaux ferrés privés du champ d'application de la présente loi, le Conseil d'Etat estime que la phrase relative au règlement grand-ducal est à supprimer dans le texte sous avis sous peine d'opposition formelle, alors qu'il ne pourra pas constituer la base juridique du règlement grand-ducal prévu. Le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas plus efficace de soumettre les réseaux privés à la loi sous avis, quitte à prévoir pour eux un régime dérogatoire dans un règlement grand-ducal.

### *Article 3*

Les définitions ici reprises peuvent être subdivisées en trois catégories, à savoir celles figurant dans la directive à transposer, celles figurant dans la directive modifiée 96/48/CE et 2001/16/CE et celles reprenant une définition luxembourgeoise. Concernant la première catégorie, le Conseil d'Etat constate que deux définitions de la directive relatives aux termes de „gestionnaire de l'infrastructure“ et „entreprise ferroviaire“ n'ont pas été reprises dans le texte sous rubrique. Aucune explication n'est formulée à cet égard. Il constate cependant que ces deux notions ont déjà été définies dans d'autres textes de loi. En effet, le terme „entreprise ferroviaire“ a été repris dans l'article 10 de la loi du 24 juillet 2006 précitée, tandis qu'aux termes de l'article 6 de la loi modifiée du 15 mai 1995 relative à la gestion ferroviaire, la gestion du réseau est confiée à la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, en abrégé CFL, ci-après dénommée le gestionnaire de l'infrastructure. Le Conseil d'Etat suggère soit de reprendre ces notions dans le texte en projet, soit d'indiquer les références aux textes législatifs nationaux contenant les définitions des prédits termes. Dans l'exposé des motifs, les auteurs expliquent qu'en raison de la transposition partielle de la directive par le projet de loi portant création d'une Administration des enquêtes techniques (*doc. parl. No 5840*), les définitions relatives aux enquêtes n'ont plus été reprises ici. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette approche et renvoie pour le surplus à son avis relatif audit projet de loi.

Concernant la définition sous le point „o“ de l'administration nouvellement créée, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à faire à cet endroit, si ce n'est celles faites dans les considérations générales sous le point 2).

### *Article 4*

Sous réserve des considérations de principe développées plus haut, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler. Il voudrait cependant souligner que le recours à des experts étrangers est

prévu tant dans cet article que dans l'article 7. Il ne voit pas l'utilité de prévoir ce recours à deux reprises. Il importe de connaître les compétences accordées à ces experts dans la présente loi.

#### Article 5

Cet article confie deux catégories de missions à l'Administration, à savoir celle relative aux règles de la sécurité, l'autre relative à la répartition des sillons et à la tarification.

Aux termes de l'exposé des motifs, cet article constitue la transposition de l'article 16 de la directive. Les paragraphes 1er et 3 de l'article 16 de la directive déterminent le cadre dans lequel l'organisme indépendant national doit être créé et fonctionner: soit le ministre assure lui-même cette mission, soit il la confie à un organisme indépendant. En tout état de cause, l'organisme de sécurité ne saurait être le gestionnaire de l'infrastructure, l'entreprise ferroviaire ou l'entité adjudicatrice.

La directive prévoit sous ses points (a) à (g) du paragraphe 2 les missions qui doivent être assumées au moins par cet organisme; elle ne s'oppose donc pas à ce que d'autres missions dans le domaine de la sécurité soient accordées à ce dernier.

Tel que développé plus haut, le Conseil d'Etat se voit confirmé dans son approche de soumettre le domaine de la sécurité soit au contrôle du ministre, soit à un organisme préexistant. Il se demande par ailleurs si toutes les missions énumérées dans le texte de la directive sont dûment reprises. En effet, il constate que les missions sous a) et b) ne sont pas reprises dans le texte sous avis et n'en trouve pas l'explication. Il insiste à ce que ces missions soient assumées par l'Administration, sinon et faute de quoi le texte européen n'est pas transcrit correctement.

Etant donné que les missions accordées à l'Administration sont définies dans la loi, le Conseil d'Etat rappelle que le règlement grand-ducal annoncé sous le paragraphe 1er, dernière phrase, ne saurait servir de prétexte pour accorder de nouvelles missions à cette administration.

Le paragraphe 2 de l'article 5 ne suscite pas d'observation quant à la forme. Le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales quant au fond de cette attribution de compétence en principe.

#### Article 6

Cet article constitue une transposition textuelle de l'article 18 de la directive et ne suscite pas d'autre observation.

#### Article 7

Le Conseil d'Etat, sous réserve des observations formulées sous l'article 4, ne critique pas le principe de prévoir la possibilité du recours à des spécialistes étrangers et il n'a pas de critiques textuelles à formuler quant à l'alinéa 1 du paragraphe 1er. Cependant il rappelle que l'administration à créer, même si elle entend tirer les compétences lui accordées de l'article 17, paragraphe 2 de la directive, n'est pas un organe dont la mission première est l'investigation policière. Aussi le Conseil d'Etat renvoie-t-il à ses avis élaborés dans le contexte de la loi du 21 décembre 2007 relative à la réforme de l'Inspection du travail et des mines et plus précisément à l'article L. 614-3 du Code du travail qui prévoit que „les actions de contrôle ou de perquisition entreprises sur place respecteront le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués“, principe que le Conseil d'Etat entend voir respecter aussi dans le domaine de la sécurité ferroviaire.

Ainsi le Conseil d'Etat s'oppose à ce que les frais d'inspection et de contrôle soient à charge des acteurs contrôlés et demande avec insistance la suppression du paragraphe 2. Dans l'hypothèse où les auteurs persisteraient dans leur position, le Conseil d'Etat demande, pour éviter tout arbitraire, que ces frais soient prévus dans un barème à fixer par voie de règlement grand-ducal (cf. *Direction de l'aviation civile art. 18*).

De même, la directive, en accordant une mission précise à l'organisme de contrôle national, la délimite nécessairement au domaine de la sécurité. Or, comme dans le texte luxembourgeois l'Administration se voit accorder une double mission, les compétences prévues lui sont nécessairement octroyées pour les deux domaines. Ainsi l'administration à créer se voit accorder désormais dans le domaine de la répartition des sillons et de la tarification des compétences qu'elle n'aurait pas eues sous le couvert de la loi du 24 juillet 2006, et qui n'étaient d'ailleurs pas prévues dans le texte communautaire qui a servi de base à cette loi. Le Conseil d'Etat se demande si telle est bien la volonté des auteurs du projet.

Le paragraphe 3, première phrase ne suscite pas de critiques; cependant dans la deuxième phrase, le Conseil d'Etat estime qu'un pouvoir démesuré est accordé à l'Administration qui est hors de toute proportion avec les intérêts en jeu.

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'Etat constate que là encore la proportionnalité n'est pas respectée, alors que les peines prévues pour un refus d'information sont exagérées par rapport aux sanctions prévues à l'article 26.

Le Conseil d'Etat émet partant une opposition formelle à l'encontre des paragraphes 2 et 3 et demande une nouvelle rédaction de cet article.

#### *Article 8*

L'article 8 décrit la procédure à respecter pour obtenir un agrément respectivement un certificat de sécurité.

Concernant le paragraphe 1er, le Conseil d'Etat estime que l'alinéa 2 n'est pas à inscrire dans la loi, mais que les modalités de la demande sont à fixer dans un règlement grand-ducal. En tout état de cause, le renvoi à „des documents exigés par la réglementation“ est des plus imprécis et ne saurait pas permettre à l'Administration de jouer le rôle d'un organe impartial et ouvert.

Dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat serait suivi, il propose de rédiger cet alinéa comme suit:

„En vue d'obtenir le certificat de sécurité et l'agrément de sécurité prévus à la présente loi, le requérant doit adresser sa demande écrite au Directeur de l'Administration des Chemins de Fer.

Les modalités précises de la demande sont déterminées dans un règlement grand-ducal.“

Le paragraphe 2 de l'article 8 ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a cependant du mal à saisir la visée du paragraphe 3. Il estime que dans la demande à introduire, le requérant doit être obligé de fournir toutes les informations nécessaires à l'Administration. Si celle-ci estime que le dossier n'est pas complet, elle aura la possibilité de demander un complément d'information ou de refuser la demande. Mais l'Administration n'est pas un organisme appelé à faire des investigations à propos de simples requérants. Quelle serait la mission de ces experts et autres organismes, introduiraient-ils des investigations et, dans l'affirmative, lesquelles, à l'encontre du requérant? Sous quel prétexte ces investigations seraient-elles faites? Le requérant est-il suspect simplement pour avoir introduit une demande d'agrément? Le Conseil d'Etat s'oppose de façon formelle à ce paragraphe et demande sa suppression.

Le paragraphe 4 reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 5 quant à lui suscite les critiques du Conseil d'Etat. Il comprend que l'Administration demande le paiement de frais administratifs, mais ne voit pas pourquoi elle met à charge les frais d'instruction; d'autres administrations, telle celle de l'environnement, ne bénéficient pas de ce privilège. Comme de toute façon le Conseil d'Etat demande la suppression du paragraphe 3, il ne voit définitivement plus l'intérêt de cette disposition alors que, de toute façon, le requérant, appelé à produire des informations conformément au règlement grand-ducal à inscrire dans le paragraphe 1er, supportera tous les frais de la demande. Ce paragraphe est donc à supprimer.

Le Conseil d'Etat estime que le paragraphe 6 est superfétatoire. Il comprend cependant le souci des auteurs de se conformer à l'exigence de l'article 17, paragraphe 3 de la directive, mais il exprime sa préférence pour un recours en réformation.

#### *Article 9*

Même si cet article prévoit une transposition textuelle de l'article 17, paragraphe 1er, alinéa 3 de la directive, le Conseil d'Etat ne saurait donner son aval. En effet, sous peine d'opposition formelle, il est exclu que l'Administration à créer émette un cadre réglementaire. Cette compétence ne lui est pas dévolue. Si la „mise au point“ signifie „consultation des parties intéressées“, il n'est pas nécessaire de l'inscrire dans le projet de loi sous avis, alors que la consultation peut être effectuée par l'Administration sans qu'un texte de loi le prévoie expressément. En raison des exigences communautaires, le Conseil d'Etat propose de prévoir cette mission de consultation parmi les missions à accorder à l'Administration sous l'article 5.

#### *Articles 10 et 11*

Ces dispositions, relatives au cadre et au personnel de l'Administration des chemins de fer, prévoient la création d'un cadre complet. Le commentaire des articles explique que des agents affectés actuelle-

ment auprès des CFL pourront être détachés à la nouvelle administration. En consultant la fiche financière, il appert pourtant que seuls les fonds figurant actuellement au budget relativement à la Cellule „accès réseau“ seront transférés à la nouvelle administration. Or, comme la fiche financière doit refléter de la façon la plus réaliste possible les frais à venir, les frais de personnel des agents des CFL détachés à la nouvelle administration devraient figurer dans la fiche financière actuellement produite. Celle-ci est d'autant plus incomplète que le dernier alinéa de l'article 11 dispose que l'Etat remboursera aux CFL „les traitements, indemnités, salaires, charges sociales patronales et la quote-part des pensions des agents en question“.

Si le Conseil d'Etat peut marquer son accord à ce que pour la première constitution de l'Administration celle-ci recrute le personnel auprès des CFL, il ne peut pas donner son aval à ce que des agents des CFL, ayant rejoint l'administration nouvelle, retournent auprès des CFL. L'impartialité et la neutralité de l'administration à créer seraient attaquées à la première occasion. Il faudrait, dans ce contexte, parler obligatoirement d'un „transfert“ et non d'un „détachement“ des agents. Ensuite, si dans un deuxième temps un ancien agent des CFL veut retourner auprès de son employeur initial, il devra obligatoirement démissionner auprès de l'Administration et, le cas échéant, réintégrer les CFL. Le Conseil d'Etat ne saurait accorder la dispense du second vote si les auteurs maintenaient leur position quant à ce point.

#### *Article 12*

Cet article est à supprimer dans sa version actuelle et à remplacer par le texte suivant:

„Un règlement grand-ducal détermine les objectifs de sécurité nationale et les méthodes de sécurité nationale en conformité avec les dispositions communautaires afférentes.“

#### *Article 13*

Cet article se veut être une transposition de l'article 8 de la directive. Conformément à ce qui a été développé ci-avant, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à ce que les pouvoirs réglementaires y prévus soient attribués à l'administration à créer. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat doit partant s'opposer formellement au libellé de cet article 13. Ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'il se propose d'analyser les différents alinéas n'ayant pas trait aux pouvoirs réglementaires.

La lecture du texte communautaire renseigne une approche en deux temps des règles nationales de sécurité. Les paragraphes 1er à 4 décrivent la position de la Commission à l'égard des règles nationales avant l'adoption des OSC et MSC. Pendant cette phase transitoire, les Etats membres sont appelés à notifier les règles nationales existantes et toutes les modifications y apportées. Le paragraphe 5 marque le tournant dans l'existence de ces règles, alors que la Commission européenne entend contrôler l'introduction de nouvelles règles nationales dès l'adoption au niveau communautaire des OSC et MSC. Ainsi, si l'Etat luxembourgeois entend introduire des règles nationales ayant un degré de sécurité plus élevé que les OSC ou ayant des répercussions sur des entreprises ferroviaires d'autres Etats membres, il doit obligatoirement demander l'aval de la Commission avant leur adoption.

Malgré l'effort des auteurs du texte à suivre le raisonnement européen, le Conseil d'Etat craint que d'aucuns essaient de donner une importance à la nouvelle administration qui ne peut plus lui être accordée au vœu de la directive. Il suggère que la rédaction de cet article tienne compte du traitement fondamentalement différent des normes nationales selon qu'elles sont adoptées avant ou après l'apparition de normes communautaires.

Le paragraphe 1er dans sa version actuelle définit les règles nationales de sécurité sans indiquer l'organe émetteur de ces règles. La deuxième phrase apporte immédiatement un frein à ces règles en renvoyant aux OSC et MSC. Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que le paragraphe 3 de l'article sous avis fait lui aussi référence aux OSC et MSC, et tente par ailleurs de se référer au calendrier indiqué dans la directive. Ce paragraphe fait double emploi avec la dernière phrase du paragraphe 1er, en outre le bout de phrase „conformément au calendrier de mise en œuvre prévu“ est superfétatoire et ne doit pas nécessairement figurer dans le texte de loi.

Le paragraphe 2 prévoit qu'„en l'absence de STI et sans préjudice aux dispositions de l'article 9, l'Administration définit les règles nationales ...“. Le Conseil d'Etat signale que cette phrase n'est tout d'abord pas la transposition du paragraphe 4 de l'article 8 de la directive et pour le surplus encourt l'opposition formelle du Conseil d'Etat alors que l'Administration ne peut pas disposer d'un pouvoir réglementaire. Par ailleurs, il note que la première phrase du paragraphe 4 renvoie encore une fois à

l'exception de notification lorsqu'il y va exclusivement des STI. Le Conseil d'Etat rappelle que le paragraphe 4 de l'article 8 du texte communautaire est prévu pour la phase transitoire pendant laquelle un Etat membre adopte ou modifie une règle nationale de sécurité. Or, le texte de transposition suggère que l'Administration adopte à tout moment ou modifie à tout moment des règles nationales et les notifie ensuite à la Commission européenne, ce qui est manifestement exclu de par la directive. La deuxième phrase est aux yeux du Conseil d'Etat illogique, alors que seuls „le gestionnaire de l'infrastructure“ et „toute entreprise ferroviaire“ peuvent proposer de nouvelles règles nationales à l'Administration. Qu'en est-il des autres parties intéressées et définies dans l'article 9? Pourquoi ne leur accorde-t-on pas le même pouvoir d'initiative? Dans l'hypothèse où les auteurs du projet sous avis désirent maintenir ce droit d'initiative, le Conseil d'Etat suggère d'ajouter un alinéa 2 à l'article 9 où ce droit est néanmoins réservé à toutes les parties intéressées.

La troisième phrase du paragraphe 2 sous avis suscite lui aussi les appréhensions du Conseil d'Etat, en ce qu'il craint que cette phrase puisse en cas d'incident être interprétée comme une obligation de dénonciation dans le chef des deux parties intéressées. Même si la directive impose aux organismes nationaux de dénoncer tous les problèmes potentiels pouvant surgir sur le réseau ferré, nul besoin n'en ressort pour imposer cette exigence à deux parties intéressées. L'organisme national ne peut se défaire de sa responsabilité de cette façon. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat demande la suppression pure et simple de cette phrase.

L'alinéa 2 du paragraphe 2 rencontre l'opposition formelle du Conseil d'Etat alors que l'Administration à créer ne disposera d'aucun pouvoir réglementaire, mais que précisément c'est toujours le Grand-Duc qui doit édicter les dispositions réglementaires adéquates.

Le Conseil d'Etat s'oppose encore de façon formelle à l'alinéa 3 du paragraphe 2 en renvoyant à ses avis rendus dans le cadre du projet de loi relatif à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (*doc. parl. No 5516*) et du projet de loi transposant la directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE du Conseil et les directives 96/57/CE et 2000/55/CE du Parlement européen et du Conseil (*doc. parl. No 5725*). Dans l'intérêt du justiciable le délai de publication de six jours francs étant un délai dérogatoire au droit commun, il y a lieu de répéter lors de chaque publication de normes ce délai spécifique.

La première phrase du paragraphe 4 ne trouve pas l'accord du Conseil d'Etat. Cette disposition fait référence au paragraphe 4 de l'article 8 de la directive aux termes duquel chaque Etat membre devait notifier pour le 30 avril 2005 au plus tard les mesures de sécurité nationales existant à cette date. Le texte de transposition impose à l'Administration de communiquer „sans délai“ toutes les informations en vue de la notification à la Commission européenne. La rédaction de cette phrase suggère-t-elle que nos normes nationales n'auraient pas encore été notifiées à la Commission européenne? Le Conseil d'Etat rappelle que l'Etat luxembourgeois conserve la responsabilité de la sécurité ferroviaire. Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat se demande aussi pourquoi l'Administration doit communiquer „toutes les informations requises en vue de la notification des règles nationales au ministre“ alors que celui-ci, mieux que tout autre, est censé connaître les règles de sécurité nationales existantes. Il suffit aux yeux du Conseil d'Etat que d'une façon générale le devoir d'information au ministre soit inscrit dans les missions de la nouvelle administration. Cette phrase est à supprimer dans sa formulation actuelle. Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet sur le fait que les normes luxembourgeoises actuellement existantes sont en réalité prévues dans des règlements internes des CFL. Ce dispositif de règles n'a jamais été publié conformément à l'article 112 de la Constitution, et le Conseil d'Etat se demande dans quelle mesure cet ensemble de règles pourra être opposé à un nouvel entrant sur le marché ferroviaire luxembourgeois.

La deuxième phrase de ce paragraphe laisse sous-entendre qu'il existe deux sortes de normes nationales, celles soumises à notification et les autres. La procédure de notification conformément à l'annexe 2 de la directive est utilisée jusqu'à la parution de normes européennes. Dès la parution des OSC et MSC, tout projet de règle nationale doit être soumis préalablement à la Commission européenne; il ne s'agira alors plus d'une notification. La troisième phrase ne suscite pas d'observation.

Les paragraphes 5 et 6 de l'article 13 ne suscitent pas d'observation, sauf à supprimer le bout de phrase „Conformément à l'article 8, paragraphe 7, de la directive“, alors que le texte national



dans sa transcription doit être lisible sans que l'on doive à tout moment consulter le texte communautaire.

#### *Article 14*

Cet article ne suscite pas d'observation.

#### *Article 15*

Le paragraphe 1er ne suscite aucune observation.

Le paragraphe 2 est la reprise textuelle du texte communautaire, exception faite de la dernière phrase. Le Conseil d'Etat en demande la suppression, alors que conformément aux considérants de la directive l'Union européenne entend tenir compte des dispositions applicables en matière de travail (considérant 16) et que lors de la certification des entreprises ferroviaires il y est fait expressément référence.

Les paragraphes 3 et 4 restent sans observations.

#### *Article 16*

Les deux premiers alinéas sont la transcription de l'article 4, paragraphe 3 de la directive, sauf à corriger le renvoi pour les mesures de sécurité nationale de l'article 14 à l'article 13. Pour le surplus, le Conseil d'Etat demande la suppression du terme „toutes“ alors qu'en cas de litige porté devant le juge, cette formulation risque d'avoir un effet non désirable, en ce que les institutions visées pourraient se voir opposer des obligations de résultat et non de moyens.

L'alinéa 2 est en réalité superfétatoire alors qu'il reflète les règles de la responsabilité civile conformément à l'article 1382 et suivants du Code civil. Etant donné qu'il s'agit d'une reprise du texte communautaire, le Conseil d'Etat ne s'y oppose cependant pas autrement à ce texte.

L'alinéa 3 est la reprise du paragraphe 4 de l'article 4 de la directive, sauf que l'énumération sous rubrique est exhaustive dans le texte de la directive et exemplative dans le texte sous examen. Faute d'une quelconque explication à ce sujet et en raison du principe de la hiérarchie des normes et du principe de sécurité juridique, le Conseil d'Etat s'oppose à cette modification apportée au texte de base.

#### *Article 17*

L'exposé des motifs tente d'expliquer cet article en arguant qu'il s'agirait d'une simple modification rédactionnelle de l'article 4 de la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire. Il n'en est rien. Le texte sous avis entend renforcer de façon notable les conditions de solvabilité et de liquidité financière du gestionnaire et des entreprises ferroviaires. Or, le Conseil d'Etat constate que ces conditions de liquidité financière et d'honorabilité ne sont pas exigées telles quelles dans la directive soumise à transposition et sont déjà abordées de façon précise dans les articles 5 à 11 de la loi du 11 juin 1999 précitée. Les exigences que les auteurs proposent d'introduire actuellement sont en contradiction avec les exigences concernant l'attribution de sillons. Si les auteurs du texte veulent s'engager dans cette voie, ils doivent modifier l'article 9 de la loi modifiée du 11 juin 1999. Le Conseil d'Etat n'est pas pour autant convaincu que cette transposition soit conforme au texte communautaire et il estime que son application pourrait entraîner un traitement inégalitaire des demandeurs potentiels suscitant l'intervention des autorités communautaires.

#### *Articles 18 et 19*

Le Conseil d'Etat estime que ces deux articles pourraient être réunis utilement dans un seul article en prévoyant dans un premier paragraphe les conditions d'octroi de la certification envisagée et dans un deuxième paragraphe l'administration compétente pour cet octroi. Au regard des articles 11, paragraphe 6, et 32, paragraphe 3 de la Constitution, le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle, demande que les exigences de la directive relatives à l'octroi du certificat de la sécurité soient reprises dans le texte de loi. Celles-ci devraient figurer au paragraphe 1er du nouvel article 18 à rédiger. L'inscription de ces règles dans le présent projet de loi rendrait superfétatoire le projet de règlement grand-ducal sur la certification en matière de sécurité du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, soumis pour avis au Conseil d'Etat au même moment que le présent projet de loi.

*Article 20*

Cet article étant la transcription de l'article 10, paragraphe 6 de la directive ne suscite pas d'observation, encore qu'il est permis de se demander si cet engagement de l'Administration doit figurer tel quel dans le texte de la loi luxembourgeoise.

*Articles 21 et 22*

Parallèlement à ses observations et exigences formulées sous les articles 18 et 19, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, à ce que les exigences relatives à l'obtention de l'agrément de sécurité soient reprises dans le texte de loi sous avis. Il ne s'oppose pas à l'article 22, encore qu'il se demande où se situe l'intérêt de l'inscription de cette exigence dans le texte national.

L'inscription de ces règles dans le présent projet de loi rendrait superfétatoire le projet de règlement grand-ducal sur la certification en matière de sécurité des entreprises ferroviaires et modifiant a) le règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2003 définissant les modalités d'application des redevances de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise b) le règlement grand-ducal du 3 octobre 2006 a) définissant les modalités d'accès aux capacités et autres services de l'infrastructure ferroviaire luxembourgeoise et b) modifiant le règlement grand-ducal du 31 mars 2003 définissant les modalités d'application des redevances de l'infrastructure, soumis pour avis au Conseil d'Etat au même moment que le présent projet de loi.

*Articles 23 et 24*

Le Conseil d'Etat estime que la formulation de l'intitulé du chapitre VI ne sied guère pour la détermination du personnel employé par l'entreprise ferroviaire aux tâches de la sécurité et il propose dès lors la formulation suivante: „Qualification et formation du personnel affecté à des tâches de sécurité“.

Parallèlement à ses observations et critiques formulées sous les articles 18, 19 et 20, il demande à ce que les articles 23 et 24 soient réunis en un seul article et que les critères d'aptitude, de qualification et de formation soient repris dans le texte de loi. Aussi faudra-t-il dans ce contexte déterminer dans la loi les conditions de reconnaissance d'une certification établie par l'autorité compétente d'un pays tiers à l'Union européenne.

L'article 24 ne suscite par ailleurs pas d'autre observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

*Article 25*

Cet article n'est pas la transcription correcte de l'article 14 de la directive. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat exige que le paragraphe 1er de l'article 14 soit repris entièrement, notamment lorsque l'entreprise ferroviaire utilise du matériel roulant „pas entièrement couvert par les STI pertinentes“. De même, conformément à ses exigences antérieures, il demande, sous peine d'opposition formelle, l'inscription des principales conditions d'obtention et de validité de l'autorisation de mise en service du matériel roulant ferroviaire dans le texte de loi.

*Article 26*

Le bout de phrase „pris en son exécution“ doit être repris sous la forme de „pris en leur exécution“. La référence à l'article 17 est à retirer de cet article alors que la condamnation y prévue est, de l'avis du Conseil d'Etat, sans utilité réelle. Pour le surplus, sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat exige au regard du principe de la légalité des incriminations que le renvoi d'une façon générale aux „Chapitres IV à VII“ soit remplacé par des renvois à des articles précis. En effet, quel est l'intérêt de renvoyer sous l'égide de cet article par exemple aux articles 20 ou 22?

*Articles 27 à 36*

Sans observation particulière, sauf en ce qui concerne le point 5 de l'article 30 du présent projet de loi.

Ladite disposition ne prête pas à observation dans l'hypothèse où la compétence en matière d'attribution est dévolue à l'Administration à créer. Dans le cas où le Conseil d'Etat serait toutefois suivi dans sa proposition d'attribuer cette compétence à l'ILR, la modification proposée à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 22 de la loi modifiée du 11 juin 1999 rencontrerait l'opposition formelle du Conseil

d'Etat alors qu'un ministre ne peut pas, sur recours gracieux, infirmer une décision pour laquelle il n'a aucune compétence initiale.

*Article 37*

Le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle, demande la suppression de cet article et demande à ce que la mise en vigueur soit celle de l'entrée en vigueur de droit commun.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 avril 2008.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

