

**N° 6695<sup>5</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

**PROJET DE LOI**

**déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, et modifiant**

- 1) les articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code de la consommation,**
- 2) l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

(12.3.2015)

La Commission se compose de: Mme Josée LORSCHÉ, Présidente-Rapportrice; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, MM. Gilles BAUM, Yves CRUCHTEN, Georges ENGEL, Gusty GRAAS, Max HAHN, Ali KAES, Henri KOX, Marc LIES, Roger NEGRI, Marco SCHANK, Justin TURPEL et Serge WILMES, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 10 juin 2014 par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 24 juin 2014.

La Chambre des Métiers a émis son avis le 13 juin 2014.

Le 10 décembre 2014, la Commission du Développement durable a désigné Mme Josée Lorsché comme Rapportrice du projet de loi. Lors de la même réunion, elle a examiné le projet ainsi que l'avis du Conseil d'Etat. Le 7 janvier 2015, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire le 24 février 2015.

La Commission du Développement durable a examiné cet avis complémentaire le 3 mars 2015.

Elle a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 12 mars 2015.

\*

## **II. CONSIDERATIONS GENERALES ET OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi a pour objet de transposer en droit national les dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar. Son objet principal consiste à sauvegarder les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et à améliorer la qualité et l'efficacité des services routiers de transport par autobus et autocar en droit national.

En effet, le projet prévoit la mise en place d'un régime de sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 précité ainsi que de règles en matière de droit au transport pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, d'informations sur les tarifs ainsi que la disponibilité des billets et des réservations et l'indemnisation en cas de retard ou de perte de bagages.

Alors que les auteurs du projet de loi avaient initialement prévu de faire adopter à la fois un projet de loi et un projet de règlement grand-ducal en la matière, le Conseil d'Etat, dans son avis plus amplement développé sub III ci-dessous, a souhaité que les dispositions du projet de règlement grand-ducal soient intégrées dans le projet de loi.

De manière générale, le règlement (UE) n° 181/2011 s'applique aux passagers qui utilisent des services d'autocars ou autobus réguliers dans tous les cas où la montée ou la descente du passager a lieu sur le territoire d'un Etat membre et lorsque la distance à parcourir dans le cadre du service est supérieure ou égale à 250 kilomètres. Certaines dispositions dudit règlement s'appliquent également lorsque la distance à parcourir dans le cadre du service est inférieure à 250 kilomètres.

Le règlement (UE) n° 181/2011 définit également les droits des passagers en cas d'annulation ou de retard d'un voyage, mais lesdites dispositions s'appliquent uniquement lorsque la distance à parcourir dans le cadre du service est supérieure ou égale à 250 kilomètres.

\*

## **III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

Dans son avis du 24 juin 2014, le Conseil d'Etat exprime tout d'abord un certain nombre de critiques par rapport à la méthode dualiste, retenue par les auteurs pour la mise en œuvre d'un règlement européen, à savoir d'une part, par une loi et, d'autre part, par un règlement grand-ducal.

Par la suite, ce sont surtout les articles 1er et 2 du projet de loi initial qui ont donné lieu à maintes observations de la part du Conseil d'Etat.

Suite au premier avis du Conseil d'Etat, le législateur a décidé d'intégrer toutes les dispositions dans le seul texte de loi et notamment de:

- désigner la Communauté des transports (CdT) comme autorité compétente en matière de protection des intérêts des consommateurs;
- donner le pouvoir de sanction administrative à la CdT;
- définir les sanctions;
- demander une dérogation aux dispositions du règlement européen qui s'appliquent aux services réguliers de transport par autobus et autocar dont la distance parcourue est inférieure à 250 km;
- charger la CdT de l'application de ces dispositions législatives et lui conférer directement le droit d'agir en tant qu'instance de recours pour les plaintes de voyageurs;
- intégrer les compétences attribuées à la CdT également dans les articles correspondants du Code de la consommation, ainsi que dans la loi sur les transports publics.

Dans son avis complémentaire du 24 février 2015, le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que la commission parlementaire l'a suivi dans sa proposition d'intégrer dans le projet de loi sous avis les dispositions pertinentes du projet de règlement grand-ducal relatif à des services réguliers en vertu du règlement (UE) n° 118/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et octroyant des dérogations à certaines applications prévues par ledit règlement. Le projet de règlement grand-ducal, précité, lequel avait fait l'objet de l'avis n° 50.548 du Conseil d'Etat du 24 juin 2014, en est devenu sans objet.

Cependant, trois oppositions formelles concernant l'article 1er paragraphes 2 à 4 ont subsisté, basées cependant sur une compréhension inexacte des remarques faites à l'époque par la Haute Corporation dans son avis du 24 juin 2014 à propos de ces mêmes dispositions.

Quoi qu'il en soit, la Commission adopte toutes les propositions de texte faites par le Conseil d'Etat, comme exposé ci-après sub V, tout en rectifiant deux références erronées proposées par la Haute Corporation.

\*

#### IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

**La Chambre de Commerce** a émis un avis en date du 28 avril 2014. Elle n'a pas exprimé de remarques particulières quant au fond de l'avant-projet de loi, mais elle a toutefois relevé plusieurs erreurs matérielles ou incohérences dans le texte proposé tout en regrettant la détermination tardive des sanctions applicables.

**La Chambre des Métiers** a émis son avis en date du 13 juin 2014 en relevant en particulier la nécessité que les peines prononcées soient en rapport avec le manquement et ne soient pas disproportionnées par rapport aux faits qu'elles sont censées sanctionner.

\*

#### V. COMMENTAIRE DES ARTICLES ET TRAVAUX EN COMMISSION

##### *Intitulé et structuration du projet de loi*

Dans son avis du 24 juin 2014, le Conseil d'Etat propose d'intituler comme suit le projet de loi:

*Projet de loi déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, et modifiant 1) les articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code de la consommation, 2) l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics*

La Commission fait sienne cette proposition.

En outre, dans un souci de lisibilité, les membres de la commission parlementaire décident d'introduire un amendement afin de subdiviser le texte de la future loi en trois chapitres dont le premier traitera des droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et des moyens de recours, le deuxième des dispositions législatives qui sont modifiées par le présent projet de loi et le troisième des dispositions modificatives. Cet amendement portant sur l'agencement du projet de loi ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 février 2015.

##### *Article 1er*

L'article 1er confère à la Communauté des transports le pouvoir de prononcer des sanctions administratives visant à produire un effet dissuasif sur les destinataires visés par le règlement communautaire (UE) n° 181/2011. Dans sa version initiale, il se lit comme suit:

**Art. 1er.** *La Communauté des Transports peut prononcer les sanctions administratives suivantes:*

- *l'avertissement écrit et*
- *l'amende administrative.*

*Dans le cadre de l'instruction es son dossier et avant toute sanction, tout service routier de transport de voyageurs par autobus et autocar a le droit d'être entendu par la Communauté des Transports 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 du service routier de transport de voyageurs par autobus et autocar sanctionné.*

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à l'endroit de cet article:

- l'article ne précise pas explicitement à l'encontre de qui les sanctions peuvent être infligées. A la lecture de l'alinéa 2 de l'article, il semble au Conseil d'Etat que les sanctions peuvent s'appliquer à „tout service routier de transport de voyageurs par autobus et autocar“. La notion de „service routier“ est une notion fonctionnelle. Or, le règlement européen poursuit une approche organique. Il ne connaît en effet pas la notion de „service routier“, mais bien celles de „transporteur“, de „transporteur exécutant“, de „vendeur de billets“, d'„agent de voyages“, de „voyagiste“ et d'„entité gestionnaire de station“. De l'avis du Conseil d'Etat, tous ces organes, personnes physiques ou morales doivent être passibles de sanctions si un manquement aux obligations qui leur sont imposées par le règlement européen peut leur être reproché;
- le Conseil d'Etat estime que, conformément aux règles de la procédure administrative non contentieuse, ces organes doivent être préalablement entendus avant d'être sanctionnés;
- sur le plan rédactionnel, il y a lieu de remplacer la numérotation par points indiciaires figurant à l'alinéa 1er par une numérotation abécédaire, suivie d'une parenthèse fermante;
- afin de redresser l'erreur matérielle qui s'est glissée à l'alinéa 2, il faut omettre en début de phrase le mot „es“ et remplacer le mot „son“ par le mot „du“;
- dans l'expression „Communauté des Transports“, le mot „transports“ est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

A la lecture de l'avis du Conseil d'Etat, les membres de la Commission décident de réserver le libellé suivant à l'article 1er:

*Art. 1er. (1) La Communauté des transports est désignée comme étant l'organisme chargé de l'application du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, conformément à l'article 28, paragraphe 1 de ce même règlement.*

*(2) Conformément à l'article 27 de ce même règlement et sans préjudice des demandes d'indemnisation en cas de décès ou de lésion corporelle de passagers et de perte ou détérioration de bagages, si un passager visé par le règlement en question souhaite déposer une plainte auprès du transporteur ou du transporteur exécutant, il l'introduit dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle le service régulier a été exécuté ou aurait dû être exécuté.*

*(3) Il en est de même si un passager visé par ce même règlement souhaite déposer une plainte auprès d'un vendeur de billets, d'un agent de voyages, d'un voyagiste ou d'une entité gestionnaire de station, il l'introduit dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle il a conclu un contrat de transport respectivement à compter de la date où il est passé à la station de sa montée ou de sa descente.*

*(4) Dans un délai d'un mois suivant la réception de la plainte, le transporteur, le transporteur exécutant, le vendeur de billets, l'agent de voyages, le voyagiste ou l'entité gestionnaire de station informe le passager que sa plainte a été retenue, rejetée ou est toujours à l'examen.*

*La réponse définitive doit lui être donnée dans un délai de trois mois maximum à compter de la date de la réception de la plainte.*

*(5) La Communauté des transports agit en instance de recours pour les plaintes qui n'ont pas pu être réglées à la satisfaction du passager par la procédure visée au paragraphe précédent.*

*Le passager est obligé de déposer sa plainte par écrit, sous pli recommandé, auprès de la Communauté des transports, en exposant le litige à l'encontre d'un transporteur, d'un transporteur exécutant, d'un vendeur de billets, d'un agent de voyages, d'un voyagiste ou d'une entité gestionnaire de station dans un délai de 3 mois à compter de la réception de la réponse définitive de la part du transporteur.*

*(6) Tout transporteur, transporteur exécutant, vendeur de billets, agent de voyages, voyagiste ou entité gestionnaire de station a le droit d'être préalablement entendu par la Communauté des transports et d'y présenter ses observations dans le cadre de l'instruction de son dossier et avant toute sanction.*

*(7) Après avoir entendu les personnes visées au paragraphe précédent, la Communauté des transports dispose d'un délai de 3 mois maximum à compter de la date de réception de la plainte*

*pour communiquer sa décision au transporteur, au transporteur exécutant, au vendeur de billets, à l'agent de voyages, au voyageur ou à l'entité gestionnaire de station ainsi qu'au passager.*

*(8) La Communauté des transports peut prononcer la sanction administrative de l'amende administrative s'élevant soit à 500 euros soit à 2.000 euros, selon le manquement constaté, ce montant pouvant être doublé en cas de récidive dans un délai d'un an.*

*Au cas où une sanction est prononcée, la décision infligeant la sanction administrative doit être motivée. Les décisions de la Communauté des transports relatives aux sanctions peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.*

Le premier paragraphe précise que la Communauté des transports est l'organe désigné pour veiller à l'application du Règlement européen.

Suite à la remarque du Conseil d'Etat relative au projet de loi et à l'article 3 du projet de règlement grand-ducal relatif à des services réguliers en vertu du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et octroyant des dérogations à certaines applications prévues par ledit règlement, la Commission du Développement durable fait sienne la proposition de reprendre les dispositions du règlement grand-ducal dans le texte du projet de loi et en particulier la nouvelle mission attribuée à la Communauté des transports.

Le paragraphe 2 se réfère à l'article 27 du règlement communautaire qui prévoit le mécanisme de plainte à l'égard du transporteur.

Le paragraphe 3 prévoit le mécanisme de plainte à l'égard du vendeur de billets, de l'agent de voyage, du voyageur ou de l'entité gestionnaire de station.

Le paragraphe 4 règle la réaction imposée au transporteur, au transporteur exécutant, au vendeur de billets, à l'agent de voyages, au voyageur ou à l'entité gestionnaire de station.

Le paragraphe 5 expose le rôle de la Communauté des transports en tant qu'instance de recours, comme d'ailleurs préconisé par la Chambre de commerce dans son avis du 28 avril 2014.

Le paragraphe 6 reprend le texte du projet de loi et tient compte des remarques du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 7 prévoit que la Communauté des transports dispose d'un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la plainte pour communiquer sa décision.

Le paragraphe 8 supprime la notion d'un avertissement écrit préalable puisqu'il ne serait que peu dissuasif. Il fixe les montants et la procédure en cas de sanctions.

Dans son avis complémentaire, l'amendement n° 2 portait sur l'article 1er, dont le nouveau libellé était structuré en huit paragraphes. Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à l'endroit du nouveau libellé de l'article 1er:

- le paragraphe 1er n'appelle pas d'observation de sa part;
- le paragraphe 2 constitue une redite, au moins partielle, des dispositions des articles 7 et 27 du règlement (UE) n° 181/2007. Il se heurte de ce fait aux interdictions découlant du principe d'effet direct des règlements européens. En effet, d'après la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, le respect scrupuleux du principe de l'effet direct, propre aux règlements européens, est une condition indispensable à leur application simultanée et uniforme dans l'ensemble de l'Union. Les Etats membres ne sauraient dès lors adopter un acte par lequel la nature de droit européen d'un règlement et les effets qui en découlent seraient dissimulés aux justiciables. Il ne doit pas non plus y avoir d'équivoque sur la date et les modalités ou conditions de l'entrée en vigueur des règlements européens. Pour ces raisons, il est exclu de reproduire partiellement ou intégralement le texte d'un règlement européen dans l'ordre interne. Il s'ensuit que le Conseil d'Etat est amené à s'opposer formellement à la disposition du paragraphe 2;
- le paragraphe 3 étend la faculté pour les passagers de porter plainte, prévue par l'article 27 du règlement (UE) n° 181/2007 à l'encontre des seuls transporteurs, aux autres intervenants visés par le règlement européen, à savoir, le vendeur de billets, l'agent de voyages, le voyageur ou encore l'entité gestionnaire d'une station. Cette extension se heurte au principe de l'effet direct des règlements européens et de celui de la primauté du droit européen sur le droit national. En effet, lorsque, dans une matière donnée, un règlement européen a édicté un corps de règles, il n'appartient en principe plus aux autorités normatives nationales d'ajouter aux règles européennes ou d'en étendre le champ d'application. Il s'ensuit que le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la disposition du paragraphe 3;

- le paragraphe 4 énonce les délais de traitement des plaintes visées aux paragraphes 2 et 3. Le texte relatif aux plaintes déposées auprès du transporteur, constitue une autre redite des dispositions de l'article 27 du règlement (UE) n° 181/2007. Pour les raisons énoncées ci-dessus, le Conseil d'Etat est amené à s'opposer formellement au paragraphe 4;
- le paragraphe 5 dispose que la Communauté des transports figure comme instance de recours concernant les plaintes dont question aux paragraphes 2 et 3 de l'article 2. La faculté de faire figurer la Communauté des transports comme instance de recours en ce qui concerne les plaintes déposées auprès du transporteur, conformément à l'article 27 du règlement (UE) n° 181/2011, résulte explicitement de l'article 28, paragraphe 3, alinéa 2, du même règlement européen. En ce qui concerne les plaintes à déposer auprès des autres intervenants au transport, telle que cette faculté est prévue au paragraphe 3 de l'article sous avis, le Conseil d'Etat renvoie aux développements qui précèdent, et rappelle qu'il n'est pas possible d'étendre à ces intervenants le mécanisme des plaintes prévu à l'égard du seul transporteur par l'article 27 de ce règlement européen. Il en découle que les intervenants au transport visés au paragraphe 3 de l'article sous avis, échappent au pouvoir de sanction de la Communauté des transports, dès lors que celle-ci ne doit figurer que comme instance de recours. Le recours visé à l'article 28, paragraphe 3, alinéa 2, du règlement européen précité ne peut en effet porter que sur les décisions du transporteur intervenues au sujet des plaintes visées par l'article 27 du même règlement européen. Dans le but d'assurer des sanctions efficaces à l'égard de tous les intervenants au transport tombant sous le règlement européen précité, il est indispensable de permettre aux passagers de déposer leurs plaintes, tant à l'égard du transporteur que des intervenants au transport, directement auprès de la Communauté des transports. Ceci ne doit évidemment pas priver les passagers ni de la faculté d'adresser leurs plaintes, conformément à l'article 27 du règlement européen précité, au transporteur, ni de la possibilité d'adresser des réclamations aux autres intervenants au transport, en vue d'un arrangement amiable. A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle son avis du 24 juin 2014, où il avait considéré „qu'il serait plus judicieux de ne pas obliger le réclamant de s'adresser au transporteur, préalablement à la saisine de la CdT, mais de lui permettre, comme le prévoit le règlement européen, de saisir la CdT directement“. Il maintient ces considérations dans le présent contexte;
- le libellé des paragraphes 6 et 7 n'appelle pas de remarque de la part de la Haute Corporation;
- au paragraphe 8, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'énoncé des tarifs des sanctions par un renvoi à l'article 2 et d'éviter ainsi la redondance. Pour des raisons de cohérence du texte, il propose de transférer la disposition relative à la récidive à l'article 2.

Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat demande de supprimer les paragraphes 2, 3 et 4 et d'apporter au paragraphe 8 les modifications proposées. L'article sous examen prendrait alors la teneur suivante:

*Art. 1er. (1) La Communauté des transports est désignée comme organisme chargé de l'application du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, conformément à l'article 28, paragraphe 1er de ce même règlement.*

*(2) La Communauté des transports reçoit les plaintes des passagers visés par le règlement (UE) n° 181/2011.*

*La plainte doit revêtir la forme écrite, être signée par son auteur et énoncer avec précision les faits qui sont censés constituer une violation des droits ou obligations prévus par le règlement (UE) n° 181/2011 reprochée à un transporteur, un transporteur exécutant, un vendeur de billets, un agent de voyages, un voyageur ou une entité gestionnaire de station. La plainte doit être déposée à la Communauté des transports sous pli recommandé dans le délai de trois mois à compter des faits.*

*(3) Tout transporteur, transporteur exécutant, vendeur de billets, agent de voyages, voyageur ou entité gestionnaire d'une station, a le droit d'être préalablement entendu par la Communauté des transports et de présenter ses observations dans le cadre de l'instruction de son dossier et avant toute sanction.*

*(4) Après avoir entendu les personnes ou les représentants des entreprises et organismes visés au paragraphe 3, la Communauté des transports dispose d'un délai de trois mois maximum à compter de la date de la réception de la plainte pour communiquer sa décision à la personne ou au représentant de l'entreprise ou de l'organisme visés par la plainte ainsi qu'au plaignant.*

(5) La Communauté des transports peut prononcer les sanctions prévues à l'article 2. Au cas où une sanction est prononcée, la décision infligeant la sanction doit être motivée.

Les décisions de la Communauté des transports relatives aux sanctions peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

La Commission du Développement durable fait sienne cette proposition.

## Article 2

L'article 2 institue la Communauté des transports comme autorité responsable pour exercer le pouvoir de sanctions lorsqu'une infraction au règlement (UE) n° 181/2011 a été constatée. Il propose un système restreint de sanctions qui prévoit soit un avertissement, pour les fautes de moindre gravité, soit une amende administrative variant entre 500 et 2.000 euros. Dans sa version initiale, il se lit comme suit:

**Art. 2.** *Le non-respect des obligations définies aux articles 4, 8, 11, 19, 20, 21, 24 du règlement (UE) n° 181/2011 est sanctionné par une amende administrative de 500 euros. Lorsqu'il s'agit du premier non-respect par un transporteur ou transporteur exécutant déterminé d'une des obligations précitées, l'amende administrative peut être remplacée par un avertissement écrit.*

*Le non-respect des obligations définies aux articles 7, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 22, 25, 26, 27 du règlement (UE) n° 181/2011 est sanctionné par une amende administrative de 2.000 euros.*

*En cas de récidive endéans un délai d'un an, la Communauté des Transports 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.*

Le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à l'endroit de cet article:

- l'alinéa 1er fait référence au „transporteur“ et au „transporteur exécutant“. Le Conseil d'Etat constate que les articles du règlement européen visés contiennent des obligations non seulement à charge du „transporteur“ et du „transporteur exécutant“, mais encore du „vendeur de billets“, de l'„agent de voyages“, du „voyagiste“ ou des „entités gestionnaires de station“. Il se demande donc si les manquements aux obligations du règlement européen, imputables aux intervenants autres que le transporteur et le transporteur exécutant, ne sont pas sanctionnés. Dans ce contexte, il rappelle que l'article 31 du règlement (UE) n° 181/2011 demande, de manière générale, un „régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement“, quel qu'en soit l'auteur. En attendant les explications des auteurs au sujet de l'exécution correcte dudit règlement européen, le Conseil d'Etat réserve sa position au sujet de la dispense du second vote constitutionnel;
- en ce qui concerne la liste des articles du règlement (UE) n° 181/2011 dont l'inobservation est sanctionnée, le Conseil d'Etat constate que, par exemple, l'article 22 ne contient aucune obligation sanctionnable à charge de l'un des intervenants énoncés ci-dessus. A cet égard, il rappelle que le principe de la spécification de l'incrimination et de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et de préciser le degré de répression pour en exclure l'arbitraire et pour permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ainsi que la peine qui s'y rapporte. Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs si les sanctions prévues à l'article sont à considérer comme effectives, proportionnées et dissuasives, tel qu'exigé par l'article 31 du règlement (UE) n° 181/2011. Le Conseil d'Etat exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, de revoir la liste et d'indiquer avec précision les agissements répréhensibles;
- sur le plan rédactionnel, il faut, à l'alinéa 1er, énoncer l'intitulé du règlement européen *in extenso*. En outre, dans l'expression „Communauté des Transports“, le mot „transports“ est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

A la lecture des critiques de la Haute Corporation, les membres de la Commission décident d'amender l'article 2 et de lui réserver le nouveau libellé suivant:

**Art. 2. (1)** *Est sanctionné par une amende administrative de 500 euros, le non-respect des obligations définies aux articles 11, 15, 16, 20, 21, 24 du règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004.*

*(2) Est sanctionné par une amende administrative de 2.000 euros, le non-respect des obligations définies aux articles 4, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 17, 19, 25, 26, 27 du règlement (UE) n° 181/2011 précité.*

*(3) Aucune amende administrative ne peut être imposée lorsque le comportement fautif est punissable pénalement.*

L'article est dorénavant formulé de façon similaire à l'article 2 de la loi du 10 septembre 2012 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement CE n° 1371/2007 du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, tout en tenant compte des observations faites à l'époque par le Conseil d'Etat dans son avis afférent (doc. parl. n° 6368<sup>1</sup>).

Les obligations énumérées sous l'article 2, paragraphe (1), dont le non-respect sera sanctionné par une amende administrative de 500 euros, ont trait à des manquements aux informations ou à l'assistance aux voyageurs en cas, par exemple, d'annulations, de retards ou d'autres incidents.

Dans le but d'une meilleure protection des personnes handicapées et à mobilité réduite, et afin de parer à une discrimination quelconque envers ces personnes, des manquements de ce genre doivent être sanctionnés de manière plus sévère. Il en est de même en cas de lésions corporelles ou de décès d'un voyageur, qui constituent également des faits plus graves. Dans ces contextes les manquements sont sanctionnés par une amende administrative de 2.000 euros.

La dernière phrase reste inchangée.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le nouveau libellé de l'article 2. Cependant, tenant compte des observations faites à l'endroit de l'article 1er, paragraphe 8, le Conseil d'Etat demande de compléter l'article 2 du projet de loi par un nouveau paragraphe à insérer à la suite du paragraphe 2 et de renuméroter par conséquent l'actuel paragraphe 3 en paragraphe 4. Le nouveau paragraphe 3 prendra la teneur suivante:

*(3) Ces montants peuvent être doublés en cas de récidive dans le délai d'un an.*

La Commission fait sienne cette proposition. L'article 2 se lira donc comme suit:

**Art. 2.** *(1) Est sanctionné par une amende administrative de 500 euros, le non-respect des obligations définies aux articles 11, 15, 16, 20, 21, 24 du règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004.*

*(2) Est sanctionné par une amende administrative de 2.000 euros, le non-respect des obligations définies aux articles 4, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 17, 19, 25, 26, 27 du règlement (UE) n° 181/2011 précité.*

*(3) Ces montants peuvent être doublés en cas de récidive dans le délai d'un an.*

*(4) Aucune amende administrative ne peut être imposée lorsque le comportement fautif est punissable pénalement.*

### Article 3

L'article 3 définit la réglementation des amendes administratives et que les amendes administratives sont perçues par l'Etat représenté par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et, dans sa version initiale, se lit comme suit:

**Art. 3.** *Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.*

*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.*

Cet article ne donne pas lieu à observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat. Sur le plan rédactionnel, ce dernier propose d'écrire les mots „enregistrement“ et „domaines“ de l'expression „Administration de l'enregistrement et des domaines“ avec une lettre initiale minuscule. Il propose en outre de préciser que le recouvrement des amendes d'ordre en cause se fera comme en matière de droits d'enregistrement, à l'instar du mode de recouvrement des amendes prononcées par les juridictions



répressives. Partant, l'alinéa 1er est à compléter par une deuxième phrase prenant la teneur suivante: „Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement“. La Commission fait siennes ces différentes suggestions et l'article 3 se lira donc comme suit:

**Art. 3.** *Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.*

*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.*

#### Article 4

L'article 4 initial prévoyait la possibilité de recours à l'encontre les décisions de la Communauté des transports devant le tribunal administratif et se lisait comme suit:

**Art. 4.** *Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif à l'encontre des décisions de la Communauté des Transports prises dans le contexte de la présente loi.*

Cette disposition ayant été incorporée dans le texte de l'article 1er, le nouvel article 4 comporte dorénavant une disposition permettant une dérogation à la date d'application en droit national de l'article 16, paragraphe 1er, point b) du règlement (UE) n° 181/2011, qui dispose que les transporteurs fixent des procédures de formation au handicap et veillent à ce que le personnel qui travaille en contact direct avec les voyageurs ou traite les questions en rapport avec les voyageurs, reçoive une formation adéquate en la matière. Il se lit comme suit:

**Art. 4.** *L'article 16, paragraphe 1er, point b) du règlement (UE) n° 181/2011 précité n'entre en application qu'après un an à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.*

Le nouveau libellé de l'article 4 ne soulève pas de remarque de la part du Conseil d'Etat.

#### Article 5

La Communauté des transports est compétente pour exercer le pouvoir de sanctions lorsqu'une infraction au règlement (UE) n° 181/2011 a été constatée; il en est de même pour le domaine des droits des passagers dans le transport par voie de navigation intérieure, dans le cadre de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation. L'article sous rubrique intègre cette compétence dans la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation et rend ainsi les textes législatifs en la matière complets et cohérents, et ceci pour les différents modes de transport concernés. Dans sa version initiale, l'article 5 se lit comme suit:

**Art. 5. 1.** *L'article L. 311-5 de l'annexe de la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code à la consommation est complété comme suit:*

*„(5) La Communauté des Transports est l'autorité compétente prévue par le Règlement 2006/2004 pour assurer l'application des dispositions législatives protégeant les intérêts des consommateurs dans le secteur des transports publics par autobus et autocar dans le cadre de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics et pour le transport par voie de navigation intérieure dans le cadre de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation.“*

*2. L'article L. 311-6 de l'annexe de la même loi est complété comme suit:*

*„(5) La Direction de la Communauté des Transports désigne les agents habilités parmi les employés de la carrière supérieure de la Communauté des Transports.“*

Du point de vue de la présentation légistique, le Conseil d'Etat suggère:

- de rédiger la phrase introductive du paragraphe 1er comme suit: „L'article L. 311-5 du Code de la consommation est modifié comme suit: ...“
- de rédiger la phrase introductive du paragraphe 2 comme suit: „L'article L. 311-6 du Code la consommation est modifié comme suit: ...“
- dans la suite du texte du paragraphe 2, d'écrire l'expression „direction de la Communauté de transports“ avec une lettre initiale minuscule aux mots „direction“ et „transports“.

Si la Commission du Développement durable fait sienne ces différentes suggestions, elle décide de diviser l'article 5 initial en deux articles distincts afin d'en faciliter la lecture. Les nouveaux articles 5 et 6 se liront donc comme suit:

**Art. 5.** *L'article L. 311-5 du Code de la consommation est modifié comme suit:*

*„(5) La Communauté des transports est l'autorité compétente prévue par le Règlement 2006/2004 pour assurer l'application des dispositions législatives protégeant les intérêts des consommateurs dans le secteur des transports publics par autobus et autocar dans le cadre de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics et pour le transport par voie de navigation intérieure dans le cadre de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation.“*

**Art. 6.** *L'article L. 311-6 du Code la consommation est modifié comme suit:*

*„(5) La direction de la Communauté des transports désigne les agents habilités parmi les employés de la carrière supérieure de la Communauté des transports.“*

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le fond de l'amendement qui avait pour objet de scinder l'article 5 du projet de loi initial en deux articles distincts portant les numéros 5 et 6. D'un point de vue légistique, le Conseil d'Etat estime pourtant qu'il aurait été préférable de présenter l'amendement sous un seul article qui prendrait la teneur suivante:

**Art. 5.** *Au Code de la consommation, les modifications suivantes sont apportées:*

1. *le paragraphe 5 de l'article L. 311-5 est remplacé par le libellé suivant:*

*„(5) La Communauté des transports est l'autorité compétente prévue par le Règlement 2006/2004 pour assurer l'application des dispositions législatives protégeant les intérêts des consommateurs dans le secteur des transports publics par autobus et autocar dans le cadre de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics et pour le transport par voie de navigation intérieure dans le cadre de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation.“*

2. *le paragraphe 5 de l'article L. 311-6 est remplacé par le libellé suivant:*

*„(5) La direction de la Communauté des transports désigne les agents habilités parmi les employés de la carrière supérieure de la Communauté des transports.“*

La Commission parlementaire fait sienne cette proposition.

#### Article 6

Cet article a pour objet de compléter l'article 7bis de la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics et, dans sa version initiale, se lit comme suit:

**Art. 6.** *L'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 est complété comme suit:*

*„La CdT est également l'autorité compétente pour l'application des dispositions législatives et réglementaires en matière de droit des passagers. Elle peut prononcer les sanctions administratives à appliquer en cas de non-respect d'une des obligations prévues au règlement (UE) n° 181/2011 conformément à l'article 2 ci-avant.“*

Le Conseil d'Etat constate que:

- le texte qu'il est proposé d'adopter à la loi du 29 juin 2004 fait référence à „l'article 2 ci-avant“. Il semble que l'article 2 qui est visé est l'article 2 de la loi en projet, alors qu'une référence à l'article 2 de la loi précitée du 29 juin 2004 ne donnerait aucun sens. Cette référence doit être corrigée;
- la phrase introductive de l'article devrait se lire comme suit: „L'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics est complété comme suit: ...“;
- dans la suite du libellé proposé, le règlement européen devrait figurer avec son intitulé complet;
- la loi précitée du 29 juin 2004 ne connaît aucune disposition analogue à l'article 7bis proposé, en ce qui concerne les attributions de la Communauté des transports dans le contexte du règlement (CE) n° 1371/2007 du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Le Conseil d'Etat estime que le présent projet de loi pourrait servir pour combler cette lacune.

La commission parlementaire décide de suivre les recommandations du Conseil d'Etat. Outre les modifications d'ordre rédactionnel et la correction d'une référence, un nouvel alinéa 2 a été ajouté à l'article 7 qui autorise la Communauté des transports à prononcer les sanctions administratives en cas

de non-respect d'une des obligations prévues au règlement (CE) n° 1371/2007 du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires conformément à l'article 1er de la loi du 10 septembre 2012 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007. Le texte du nouvel article 7 est modifié de la manière suivante:

**Art. 7.** *L'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics est complété comme suit:*

*„La CdT est également l'autorité compétente pour l'application des dispositions législatives et réglementaires en matière de droit des passagers. Elle peut prononcer les sanctions administratives à appliquer en cas de non-respect d'une des obligations prévues au règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 conformément à l'article 2 de la loi du XXXXXX déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, et modifiant 1) les articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code de la consommation, 2) l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.*

*Elle peut prononcer les sanctions administratives à appliquer en cas de non-respect d'une des obligations prévues au règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires conformément à l'article 1er de la loi du 10 septembre 2012 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007.“*

Ce nouveau libellé ne soulève aucune remarque de la Haute Corporation, qui y marque son accord.

\*

## VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Développement durable recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

\*

### PROJET DE LOI

**déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, et modifiant**

- 1) les articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code de la consommation,**
- 2) l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics**

#### **Chapitre 1er: Des droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et moyens de recours**

**Art. 1er.** (1) La Communauté des transports est désignée comme organisme chargé de l'application du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, conformément à l'article 28, paragraphe 1er de ce même règlement.

(2) La Communauté des transports reçoit les plaintes des passagers visés par le règlement (UE) n° 181/2011.

La plainte doit revêtir la forme écrite, être signée par son auteur et énoncer avec précision les faits qui sont censés constituer une violation des droits ou obligations prévus par le règlement (UE)

n° 181/2011 reprochée à un transporteur, un transporteur exécutant, un vendeur de billets, un agent de voyages, un voyageur ou une entité gestionnaire de station. La plainte doit être déposée à la Communauté des transports sous pli recommandé dans le délai de trois mois à compter des faits.

(3) Tout transporteur, transporteur exécutant, vendeur de billets, agent de voyages, voyageur ou entité gestionnaire d'une station, a le droit d'être préalablement entendu par la Communauté des transports et de présenter ses observations dans le cadre de l'instruction de son dossier et avant toute sanction.

(4) Après avoir entendu les personnes ou les représentants des entreprises et organismes visés au paragraphe 6, la Communauté des transports dispose d'un délai de trois mois maximum à compter de la date de la réception de la plainte pour communiquer sa décision à la personne ou au représentant de l'entreprise ou de l'organisme visés par la plainte ainsi qu'au plaignant.

(5) La Communauté des transports peut prononcer les sanctions prévues à l'article 2. Au cas où une sanction est prononcée, la décision infligeant la sanction doit être motivée.

Les décisions de la Communauté des transports relatives aux sanctions peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

**Art. 2.** (1) Est sanctionné par une amende administrative de 500 euros, le non-respect des obligations définies aux articles 11, 15, 16, 20, 21, 24 du règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004.

(2) Est sanctionné par une amende administrative de 2.000 euros, le non-respect des obligations définies aux articles 4, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 17, 19, 25, 26, 27 du règlement (UE) n° 181/2011 précité.

(3) Ces montants peuvent être doublés en cas de récidive dans le délai d'un an.

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

**Art. 3.** Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

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.

## **Chapitre 2: Des mesures transitoires**

**Art. 4.** L'article 16, paragraphe 1er, point b) du règlement (UE) n° 181/2011 précité n'entre en application qu'après un an à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

## **Chapitre 3: Des dispositions modificatives**

**Art. 5.** Au Code de la consommation, les modifications suivantes sont apportées:

1. le paragraphe 5 de l'article L. 311-5 est remplacé par le libellé suivant:

„(5) La Communauté des transports est l'autorité compétente prévue par le Règlement 2006/2004 pour assurer l'application des dispositions législatives protégeant les intérêts des consommateurs dans le secteur des transports publics par autobus et autocar dans le cadre de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics et pour le transport par voie de navigation intérieure dans le cadre de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation.“

2. le paragraphe 5 de l'article L. 311-6 est remplacé par le libellé suivant:

„(5) La direction de la Communauté des transports désigne les agents habilités parmi les employés de la carrière supérieure de la Communauté des transports.“

**Art. 6.** L'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics est complété comme suit:

„La CdT est également l'autorité compétente pour l'application des dispositions législatives et réglementaires en matière de droit des passagers. Elle peut prononcer les sanctions administratives à appliquer en cas de non-respect d'une des obligations prévues au règlement (UE) n° 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 conformément à l'article 2 de la loi du XXXXXX déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, et modifiant 1) les articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code de la consommation, 2) l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.

Elle peut prononcer les sanctions administratives à appliquer en cas de non-respect d'une des obligations prévues au règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires conformément à l'article 1er de la loi du 10 septembre 2012 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007.“

Luxembourg, le 12 mars 2015

*La Présidente-Rapporteuse,*  
Josée LORSCHÉ

