

N° 6368¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI**déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(8.5.2012)

Par dépêche en date du 20 octobre 2011, 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 du Développement durable et des Infrastructures, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

Le texte du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires manquait au dossier transmis au Conseil d'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les auteurs du projet de loi expliquent que le „projet de loi sous rubrique, qui contient le régime des sanctions applicables en cas de violation d'une disposition du règlement (CE) n° 1371/2007, propose d'introduire un régime des sanctions restreint et adapté“.

Le Conseil d'Etat constate que le règlement (CE) n° 1371/2007 date du 23 octobre 2007, et aux termes de son article 37 entre en vigueur 24 mois après la date de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Sur ce, les autorités luxembourgeoises ont adopté un règlement grand-ducal du 1er décembre 2009 portant dérogation pour certains services de transport ferroviaire au règlement 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement. Deux considérations s'en dégagent. Tout d'abord, ledit règlement grand-ducal a été adopté sans l'avis du Conseil d'Etat au motif de l'urgence. Ensuite, les auteurs expliquent que le règlement (CE) bénéficie d'„une transposition partielle par la voie du règlement grand-ducal du 1er décembre 2009“.

Il ressort de la lecture de l'article 4 du règlement grand-ducal précité, combinée avec celle des articles 2 et 3 du projet de loi sous avis, que la „Communauté des Transports“ est chargée par la voie d'un règlement grand-ducal antérieur à la loi en projet d'assurer l'application du règlement (CE). Le Conseil d'Etat préférerait que les textes soient revus en prévoyant, par la procédure adéquate, l'abrogation du règlement grand-ducal et l'intégration des dispositions réglementaires dans la loi en projet, afin de fixer notamment le champ d'application des sanctions administratives dans la loi.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

L'article sous avis n'a pas de raison d'être alors qu'il se limite à énoncer l'objet de la loi. Il est superfétatoire alors que l'intitulé de la loi renvoie expressément à l'existence du règlement concerné de l'Union européenne et à l'objet de la loi luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer cet article.

Article 2

D'après le commentaire des articles, la disposition sous examen „institue la Communauté des Transports comme autorité responsable pour exercer le pouvoir de sanctions“. Or, tel n'est pas le cas, alors que l'article 2 dispose que le règlement grand-ducal du 1er décembre 2009 précité charge la Communauté des Transports de l'application du règlement de l'Union européenne. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce qu'il soit fait référence à un règlement grand-ducal dans un texte de loi, alors qu'une référence à une norme inférieure est contraire au principe de la hiérarchie des normes.

En tout état de cause, dans l'approche préconisée par les auteurs du projet de loi sous revue, la formulation telle que proposée à l'endroit de l'article 2 ne constitue pas un apport normatif supplémentaire. Ledit article 2 est dès lors à supprimer, et les articles subséquents sont à renuméroter.

Article 3 (1er selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de l'article 30 du règlement (CE) n° 1371/2007, chaque Etat membre peut désigner „un ou plusieurs organismes chargés de l'application du présent règlement“. A lire l'exposé des motifs, le Grand-Duché de Luxembourg semble vouloir accorder uniquement à la Communauté des Transports cette responsabilité.

Pour préciser davantage la portée du texte, le Conseil d'Etat demande de remplacer le terme „avertissement“ par l'expression „avertissement écrit“.

A l'alinéa 2, il y a d'abord lieu de préciser la notion de „société de chemin de fer associée (...)“, qui n'est pas autrement déterminée. Ensuite, toute personne qui risque d'être sanctionnée par la Communauté des Transports a le droit, conformément à la procédure administrative non contentieuse, de présenter ses observations. Les termes impropres „et peut rendre un avis sur la sanction administrative envisagée à son encontre“ sont à remplacer par ceux plus appropriées de „et de présenter ses observations“.

Dans son ensemble cependant, l'alinéa 2 de l'article sous examen est superfétatoire dans la mesure où la procédure administrative non contentieuse est d'application générale. Il y aurait tout au plus lieu de préciser que la société de chemin de fer concernée a le droit d'être entendue. Aux termes de l'alinéa 4, „les frais provoqués par la poursuite disciplinaire“ seraient mis à charge de la société de chemin de fer associée dans la prestation du service ferroviaire de transport de voyageurs sanctionné. Cette disposition ne saurait être maintenue. Il n'existe pas de tarif fixant les frais. De quels frais s'agit-il? Selon quel critère ces frais à charge seraient-ils dès lors déterminés? Comment ces frais seront-ils calculés? Qu'est-ce qu'on va mettre en compte au titre des frais et sur quelle(s) base(s)? La question a son importance alors que d'aucuns pourraient voir dans la disposition sous rubrique une imposition larvée. Le Conseil d'Etat s'oppose à l'introduction de cette mesure, alors que l'action administrative déclenchée à l'encontre de l'administré lui est également facturée. Aussi n'y a-t-il pas lieu de parler de „frais de poursuite“, terme impropre, mais de „frais de procédure“, qui pourront tout au plus être mis à charge de l'administré.

Afin de garder la cohérence du texte, le Conseil d'Etat exige que le terme „disciplinaire“ utilisé dans le dernier alinéa de l'article 3 soit remplacé par le terme „administrative“.

Article 4

Le présent article a trait aux avertissements administratifs pour les cas d'une faute de moindre gravité, et ce sous forme d'observations orales ou écrites. Le Conseil d'Etat estime que cette formulation peut entraîner des sanctions arbitraires, non contrôlables, alors que l'annexe au projet de loi prévoit pour chaque infraction donnée une amende déterminée. Le principe de l'avertissement n'est quant à lui pas repris dans ladite annexe. L'article 4 est donc contraire au principe de la légalité des infractions. Aussi, y a-t-il lieu de prévoir que l'avertissement se fasse uniquement sous forme écrite et non sous forme orale.

Si le Conseil d'Etat peut concevoir un système dualiste d'avertissement et d'amende, il faudra le prévoir à l'endroit de l'article 5 (2 selon le Conseil d'Etat) ci-après.

Article 5 (2 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous revue appelle plusieurs observations de la part du Conseil d'Etat.

Concernant l'alinéa 1er, et le renvoi au tableau de l'annexe 1, le Conseil d'Etat note que les auteurs ont décrit le manquement punissable, tout en renvoyant parallèlement à l'article afférent du règlement (CE) n° 1371/2007. Cette façon de procéder ajoute une insécurité juridique supplémentaire quant à la détermination exacte des faits incriminés. Le Conseil d'Etat insiste partant sous peine d'opposition formelle à ce qu'il soit renoncé à l'annexe 1 du projet de loi, et qu'il soit fait une référence directe aux articles adéquats du règlement (CE) n° 1371/2007. L'alinéa 1er de l'article 5 (2 selon le Conseil d'Etat) serait à reformuler. Le nouveau libellé comporterait les deux alinéas suivants:

„Le non-respect des obligations définies aux articles 5, 8, 9 (...) du règlement (CE) n° 1371/2007 est sanctionné par une amende administrative de 500 euros. Lorsqu'il s'agit du premier non-respect par une entreprise ferroviaire déterminée d'une des obligations précitées, l'amende administrative peut être remplacée par un avertissement écrit.

Le non-respect des obligations définies aux articles 7, 10 paragraphes 1er, 2 et 4, (...) du règlement (CE) n° 1371/2007 est sanctionné par une amende administrative de 2.000 euros.“

L'alinéa 2 de l'article sous examen est superfétatoire, alors qu'un tableau tel que celui annexé au futur texte de loi ne requiert pas de précision explicative dans le corps des dispositions légales en projet. En tout état de cause, il y aurait lieu d'écrire „règlement (CE) n° 1371/2007 précité“ au lieu de „règlement communautaire“.

Quant à l'alinéa 3, le montant de l'amende à prononcer en cas de manquement réitéré est laissé à la discrétion de celui qui la prononce, et ce dans une fourchette dont le taux maximal de 10.000 euros est disproportionné par rapport à la première infraction. Cet alinéa est à supprimer, sous peine d'opposition formelle, alors qu'il n'est pas conforme à l'article 49, paragraphe 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui dispose que „l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction“. De plus, la Cour constitutionnelle exige dans ce sens que „pour le cas de récidive le législateur est dès lors habilité à prévoir des peines aggravées qui sont en rapport avec l'objectif poursuivi et qui ne sont pas disproportionnées à celui-ci“¹, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Le Conseil d'Etat se déclare toutefois d'accord à ce que le montant de l'amende soit porté au double en cas de récidive, comme tel est le cas dans nombre de textes en matière pénale, à condition de fixer un délai endéans lequel la récidive a lieu.

Le Conseil d'Etat renvoie encore à ses observations formulées à l'endroit de l'article 4 du projet de loi en ce qui concerne les circonstances atténuantes reprises à l'alinéa 5 de l'article sous revue. Cet alinéa est également à supprimer sous peine d'opposition formelle.

La même observation vaut pour l'alinéa 4, alors que, même si le concours idéal d'infractions existe en droit pénal, la matière sous examen relève du droit administratif. L'alinéa 4 est à omettre.

Quant à l'alinéa 6, le Conseil d'Etat insiste à ce que le bout de phrase „et le délai de prescription (...) est expiré“ soit supprimé, alors qu'il n'apporte aucune plus-value à la disposition en question.

Article 6 (3 selon le Conseil d'Etat)

A l'alinéa 1er, il y a lieu de supprimer les termes „les soins de“ qui sont superfétatoires.

A l'alinéa 2, les principes du droit administratif s'opposent à ce qu'il soit précisé qu'une décision a „acquis force exécutoire“. La première phrase de l'alinéa 2 sera à reformuler comme suit:

„Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision.“

Article 7 (4 selon le Conseil d'Etat)

Il échet de remplacer les termes „du présent avant-projet de loi“ par ceux de „de la présente loi“.

¹ Cour constitutionnelle, arrêt du 9 mars 2012, n° 71/12.

Il s'impose encore d'écrire qu' „un recours en réformation est ouvert“, au lieu d'écrire „peut être ouvert“, alors que ce mode de recours ne saurait avoir un caractère facultatif.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 mai 2012.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
La Vice-Présidente,
Viviane ECKER