

N° 6695

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

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;

modifiant la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation;

modifiant la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics

* * *

*(Dépôt: le 10.6.2014)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (26.5.2014)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs	3
4) Commentaire des articles	3
5) Fiche financière	4
6) Avis de la Chambre de Commerce (28.4.2014)	5

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le 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; modifiant la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation; modifiant la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics.

Palais de Luxembourg, le 26 mai 2014

*Le Ministre du Développement durable
et des Infrastructures,*

François BAUSCH

HENRI

TEXTE DU PROJET DE LOI

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.

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 où 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.

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.

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.

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.“

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.“

EXPOSE DES MOTIFS

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le 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 a notamment pour objet de sauvegarder les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services routiers de transports par autobus et autocar.

Il a déjà connu une transposition partielle par la voie du règlement grand-ducal du XXXXX portant dérogation pour certains services réguliers au 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 désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement.

Comme son intitulé l'indique, ce règlement grand-ducal prévoit, d'une part, une dérogation pour le Luxembourg en ce qui concerne certains services réguliers de transport par autobus et autocar et notamment les services réguliers urbains, suburbains et régionaux de transport par autobus et autocar dont la distance est inférieure à 250 kilomètres, ce qui réduit considérablement le champ d'application du règlement communautaire en question. D'autre part, ledit règlement grand-ducal institue la Communauté des Transports comme autorité compétente chargée de son application.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi sous rubrique qui contient le régime des sanctions applicables en cas de violation d'une disposition du règlement (UE) n° 181/2011, propose d'introduire un régime des sanctions restreint et adapté. A cet effet, il suggère d'appliquer uniquement deux types de sanctions administratives en cascade:

- un avertissement écrit et
- une amende administrative de 500 ou de 2.000 euros.

Etant donné que les peines doivent être en rapport avec le manquement et ne pas être disproportionnées par rapport aux faits qu'elles sont censées sanctionner, le législateur a particulièrement pris soin de ne pas punir indistinctement toutes les infractions prévues d'une amende uniforme, mais de proportionner les amendes administratives à la gravité des faits qui les motivent et en fonction de l'éventuelle récidive.

Enfin, le projet de loi prévoit, conformément au règlement grand-ducal du XXXXXX, d'attribuer le pouvoir de sanctions à la Communauté des Transports.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

ad article 1er

L'article 1er énonce l'objet du présent projet de loi qui consiste en l'élaboration de sanctions administratives visant à produire un effet dissuasif sur les destinataires visés par le règlement communautaire (UE) n° 181/2011.

Ce dernier accorde des droits aux passagers dans le transport par autobus et autocar, notamment en matière de droit au transport pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, d'informations sur les tarifs, de disponibilité des billets et des réservations, d'indemnisation en cas de retard ou de perte de bagages.

ad 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 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus a été constatée.

La décision d'attribuer le pouvoir de sanction à la Communauté des Transports s'explique par le fait que le règlement communautaire (UE) n° 181/2011 a déjà connu une transposition partielle par la voie du règlement grand-ducal du XXX qui a notamment désigné la Communauté des Transports comme autorité compétente dans le dossier des droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

L'article 2 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.

L'avertissement administratif est prévu pour les fautes de moindre gravité et peut prendre la forme, soit d'observations orales, soit d'observations écrites.

ad 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.

ad article 4

L'article 4 prévoit la possibilité de recours à l'encontre les décisions de la Communauté des Transports devant le tribunal administratif.

ad article 5

L'article 5 désigne la compétence de la Communauté des Transports pour exercer le pouvoir de sanctions lorsqu'une infraction au 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 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.

En intégrant cette désignation dans la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'une Code de la consommation les textes législatifs en la matière seront complets et cohérents, et ceci pour les différents modes de transport concernés.

ad article 6

La création de l'établissement public de la Communauté des Transports est ancrée dans la loi du 29 juin 2004. Les nouveaux pouvoirs et missions de la CdT sont donc également intégrés dans cette loi.

*

FICHE FINANCIERE

(en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat)

Le 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 a notamment pour objet de sauvegarder les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et d'améliorer la qualité et l'efficacité des services routiers de transports par autobus et autocar.

Le présent projet de loi contient le régime des sanctions à appliquer en cas de violation d'une des mesures du règlement communautaire en question. Il prévoit un régime des sanctions restreint et adapté. En effet, il suggère d'appliquer uniquement deux types de sanctions administratives en cascade:

- l'avertissement et
- l'amende administrative variant entre 500 et 2.000 euros.

Il est prévu de charger la Communauté des Transports, établissement public créé par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, comme autorité compétente pour l'application du règlement précité.

Il convient de noter que le projet de loi n'engendrera aucun coût financier supplémentaire à charge du budget de l'Etat.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(28.4.2014)

L'avant-projet de loi sous avis a pour objet de déterminer au niveau national les sanctions 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 (ci-après „le Règlement“), ainsi que d'apporter certaines modifications au Code de la consommation et à la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.

Le Règlement, applicable depuis le 1er mars 2013, a pour objet de garantir un niveau élevé de protection aux passagers voyageant par autobus et autocar en introduisant un certain nombre de droits pour les passagers et d'obligations à charge des transporteurs.

Aux termes de l'article 31 du Règlement, il incombe à chaque Etat membre de déterminer le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du Règlement.

L'avant-projet de loi sous avis introduit ainsi un régime de sanctions administratives en cas de manquement par un transporteur aux dispositions du Règlement. Ces sanctions sont:

- (i) l'avertissement écrit lorsqu'il s'agit du premier manquement imputable à un transporteur déterminé,
- (ii) une amende de 500 à 2.000.– € selon le manquement constaté, ce montant pouvant être doublé en cas de récidive dans un délai d'un an.

Ces sanctions pourront être prononcées à l'égard des transporteurs par la Communauté des Transports, qui est l'autorité nationale compétente chargée de l'application du Règlement.

Les décisions de la Communauté des Transports relatives aux sanctions devront être motivées et pourront faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques particulières à formuler sur le fond de l'avant-projet de loi sous avis mais relève toutefois plusieurs erreurs matérielles ou incohérences dans le texte proposé.

La Chambre de Commerce regrette également que les sanctions en cas de non-respect des dispositions du Règlement ne soient déterminées que plus d'une année après l'entrée en vigueur dudit Règlement.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'intitulé de l'avant-projet de loi

La Chambre de Commerce relève deux erreurs dans l'intitulé de l'avant-projet de loi sous avis:

- (i) l'intitulé de l'avant-projet de loi fait état d'une modification de la „*loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation*“. Or, l'avant-projet de loi sous avis tend en réalité à modifier les articles L.311-5 et L.311-6 du Code de la consommation. La Chambre de Commerce rappelle qu'en matière législative „*un acte juridique joint à un acte d'approbation ou de publication est toujours référé sous son intitulé propre et non pas sous celui de l'acte auquel il est joint. Ainsi, la référence à des lois ou règlements qui ont été coordonnés ou codifiés indique l'intitulé du texte coordonné ou codifié et non celui de la loi ou du règlement de coordination ou de codification*“¹. Il y a par conséquent lieu de faire référence dans l'intitulé de l'avant-projet de loi à une modification du Code de la consommation plutôt qu'à une modification de la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation;
- (ii) l'intitulé de l'avant-projet de loi fait également état d'une modification de la „*loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics*“. Or, la Chambre de Commerce relève que l'intitulé exact de la loi du 29 juin 2004 est „*loi du 29 juin 2004 sur les transports publics*“ et que ladite loi a fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur de sorte qu'il convient d'y faire référence par les termes „*loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics*“.

¹ Marc BESCH, „*Traité de légistique formelle*“, point 4.9.2., page 58.

Afin d'assurer la cohérence de l'intitulé de l'avant-projet de loi avec son contenu, la Chambre de Commerce propose par conséquent de modifier l'intitulé de la manière suivante:

„Avant-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,

*1) **le Code de la consommation,***

*2) la loi **modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics**“*

Concernant l'article 1er

A l'article 1er, 2ème paragraphe de l'avant-projet de loi il y a lieu de lire: *„Dans le cadre de l'instruction **de** 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.“*

Concernant l'article 2

A l'article 2, paragraphe 1er, 2ème phrase de l'avant-projet de loi il y a lieu de lire: *„Lorsqu'il s'agit du premier non-respect par un transporteur **ou** un transporteur exécutant déterminé d'une des obligations précitées, l'amende administrative peut être remplacée par un avertissement écrit“.*

Concernant l'article 5

La Chambre de Commerce renvoie à sa remarque sous (i) concernant la référence à la „loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation“ dans l'intitulé de l'avant-projet de loi sous avis.

Par conséquent, la Chambre de Commerce est d'avis qu'à l'article 5 de l'avant-projet de loi sous avis les références aux articles L.311-5 et L.311-6 de „l'annexe de la loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation“ devraient être remplacées par les termes „**article L.311-5 du Code de la consommation**“ et „**article L.311-6 du Code de la consommation**“.

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce constate une imprécision quant aux dispositions de l'article 6 de l'avant-projet de loi sous avis.

En effet, cet article entend compléter les dispositions de „l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004“ sans mentionner l'intitulé de la loi ainsi complétée.

Afin d'éviter tout doute quant à la loi effectivement complétée par la présente disposition, la Chambre de Commerce suggère de modifier l'article 6 de la façon suivante: *„L'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 **sur les transports publics** est complété comme suit:“*

En outre, la Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs sur le fait que l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics se décompose en deux paragraphes de sorte qu'à défaut de plus amples précisions dans le libellé de l'article 6 de l'avant-projet de loi, le doute subsiste quant à l'endroit où la modification souhaitée devra être insérée.

Pour assurer la cohérence du texte de la loi modifiée du 29 juin 2004, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il convient de préciser dans l'article 6 de l'avant-projet de loi sous avis à quel endroit la nouvelle disposition devra être insérée.

Finalement, la Chambre de Commerce relève encore une incohérence dans le libellé même de la modification apportée à l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.

Ainsi, aux termes de l'article 6 de l'avant-projet de loi sous avis, l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 devrait être complété par la disposition suivante: *„La CdT est également l'autorité compétente pour l'application des dispositions législatives et réglementaires en matière de droits 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“.*

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'usage de l'expression „conformément à l'article 2 ci-avant“ suppose un renvoi à l'article 2 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.

Or, l'article 2 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics ne contient aucune disposition relative aux sanctions administratives que peut prononcer la Communauté des Transports alors que ces sanctions sont en réalité prévues à l'article 2 de l'avant-projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce invite par conséquent les auteurs du présent avant-projet de loi à revoir la formulation de la modification apportée à l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics afin d'écartier toute erreur d'interprétation quant au sens du texte et éviter ainsi toute insécurité juridique.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver l'avant-projet de loi sous avis sous réserve de l'observation de ses commentaires.

