

A-3620/22-8

Doc. parl. n° 7934



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 22 février 2022

sur

le projet de loi déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (refonte)

et sur

le projet de règlement grand-ducal portant dérogation pour certains services de transport ferroviaire au règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires et désignation de l'autorité compétente chargée de l'application dudit règlement

Par deux dépêches du 30 novembre 2021, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Les projets en question visent à:

- mettre en œuvre au niveau national les mesures de protection des voyageurs ferroviaires prévues par le règlement (UE) 2021/782;
- désigner le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions comme autorité compétente pour l'application dudit règlement européen;
- déterminer les sanctions administratives pouvant être prononcées par le ministre du ressort en cas de violation des dispositions en matière de protection des voyageurs ferroviaires par l'exploitant d'un service ferroviaire de transport de voyageurs.

Les deux textes soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les remarques suivantes.

Examen du projet de loi

Ad articles 1^{er} et 2

La Chambre se demande quelle autorité est chargée de la constatation et de l'instruction des infractions aux dispositions de protection des voyageurs ferroviaires. Le projet sous avis manque de clarté à ce sujet.

Selon l'article 28 du règlement (UE) 2021/782, les voyageurs qui estiment être lésés peuvent introduire une plainte auprès de l'entreprise ferroviaire concernée. D'après le projet de loi, il semble que ce soit ensuite le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions qui procède à l'instruction du dossier, qui entend l'entreprise ferroviaire dans ce cadre et qui prononce le cas échéant une sanction.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le fait que toutes les étapes de la procédure semblent se dérouler devant la même autorité risque de porter atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité en matière de prise de décisions de sanction (principes qui sont également applicables devant les tribunaux).



De l'avis de la Chambre, une instance neutre devrait procéder à l'instruction du dossier et, dès que cette dernière est terminée, transmettre le dossier à l'autorité compétente (le ministre) pour trancher le litige et prendre une décision de sanction. On pourrait s'inspirer dans ce contexte des dispositions concernant le fonctionnaire sanctionnateur prévues par le projet de loi n° 7126 relatif aux sanctions administratives communales.

Pour ce qui est des obligations qui doivent être respectées par les services ferroviaires au Luxembourg sous peine de sanction, l'article 2 du texte sous avis énumère les dispositions y relatives prévues par le règlement (UE) 2021/782.

L'article 2 du projet de règlement grand-ducal déroge toutefois au projet de loi en ce qu'il précise que certaines de ces dispositions ne sont pas applicables au Luxembourg.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la conformité avec le principe de la hiérarchie des normes de cette façon de faire et elle se demande si la dérogation en question ne devrait pas plutôt être insérée dans une disposition (transitoire) de la future loi.

Le dernier alinéa de l'article 2 du projet de loi prévoit que "*aucune amende administrative ne peut être imposée lorsque le comportement fautif est punissable pénalement*".

La Chambre se demande quels comportements pourraient faire l'objet d'une sanction pénale, le dossier sous avis ne fournissant pas de précisions y relatives.

De plus, le dossier ne spécifie pas ce qui se passe dans le cas où le procureur d'État déciderait de ne pas poursuivre un comportement qui serait effectivement punissable pénalement. Quelle est la procédure à suivre dans un tel cas? Par souci de sécurité juridique, il faudra apporter des clarifications au texte.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se pose finalement encore la question s'il ne se recommanderait pas d'appliquer dans le domaine en cause plutôt les dispositions de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports.

Examen du projet de règlement grand-ducal

Ad préambule

La Chambre relève que le préambule du projet de règlement grand-ducal est à compléter par un visa faisant référence à la consultation des chambres professionnelles, en fonction des avis obtenus de la part de celles-ci. Il en est de même concernant la consultation éventuelle d'autres autorités ou organismes.

En outre, il faudra compléter le préambule par la formule relative à la consultation du Conseil d'État ou, le cas échéant, celle constatant l'urgence – et donc la non-consultation du Conseil d'État – formule qui devra être insérée à la suite des mentions se rapportant aux avis des chambres professionnelles et des autres autorités ou organismes éventuellement consultés.

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} ne fait qu'énoncer l'objet du futur règlement grand-ducal, objet qui est déjà mentionné à l'intitulé du projet.

Étant donné qu'il n'apporte dès lors aucune plus-value au texte et qu'il est de nature purement descriptive, sans valeur normative, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de le supprimer.

Ad article 2

L'article sous rubrique prévoit une dérogation concernant l'application des dispositions de protection des voyageurs ferroviaires prévues par le règlement (UE) 2021/782.

Concrètement, ne seront pas applicables aux services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux de transport du Luxembourg – c'est-à-dire aux services de transport par chemins de fer entre deux gares luxembourgeoises et aux services de transport par chemins de fer entre une gare luxembourgeoise et une gare de la Grande Région – les dispositions de protection traitant notamment de l'obligation de fournir aux voyageurs des informations sur l'interruption des services et sur les conditions de voyage, de l'accès des voyageurs aux données sur le trafic, les arrivées et les départs, de la responsabilité des entreprises ferroviaires en matière de retards, de correspondances manquées et d'annulations, du droit à l'assistance, à l'indemnisation et au remboursement des billets en cas de retards, de correspondances manquées et d'annulations, de l'obligation d'assistance à fournir dans les gares et à bord aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite, de l'obligation d'indemniser l'équipement de mobilité, les dispositifs d'assistance et les chiens d'assistance des personnes handicapées ou à mobilité réduite dont la perte ou l'endommagement a été provoqué par les entreprises ferroviaires, etc.

D'après l'article 2, alinéa 2, les services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux de transport au Luxembourg sont formellement dispensés de l'application de ces mesures protectrices des voyageurs ferroviaires.

Même si le règlement (UE) 2021/782 autorise les États membres à mettre en place une telle dispense, et même si une dispense similaire est actuellement déjà inscrite à l'article 2 du règlement grand-ducal du 1^{er} 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, la

Chambre estime que toutes les mesures de protection des voyageurs prévues par la réglementation européenne sont importantes, surtout celles applicables aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Elle ne saurait accepter une remise en cause des mesures de protection de la partie faible au contrat de transport, d'autant plus que le dossier sous avis ne fournit aucune explication quant aux motifs de la mise en place de la dispense en question.

Pour le cas où les mesures européennes ne pourraient pas être appliquées telles quelles aux services ferroviaires de transport au Luxembourg, il faudrait les modifier en tenant compte des circonstances spécifiques au niveau national.

La Chambre demande d'adapter le texte sous examen en conséquence.

Il est d'ailleurs étonnant, voire incompréhensible que le gouvernement souhaite promouvoir l'utilisation des transports publics d'une part (cf. accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018 à 2023), mais qu'il institue en même temps des dérogations à des mesures protectrices importantes applicables aux utilisateurs des transports en commun par chemins de fer d'autre part.

Ce n'est que sous la réserve des remarques qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 février 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF