

Objet : Projet de loi ayant pour objet

- a) la transposition en droit national de la directive 2008/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (Directive sur la sécurité des chemins de fer) ;
- b) de modifier la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire ;
- c) de modifier la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation. (3823BFR)

Saisine : Ministre du Développement durable et des Infrastructures (26 avril 2011)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est de transposer la directive 2008/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la sécurité des chemins de fer communautaires (ci-après « la Directive » ou « la Directive sur la sécurité des chemins de fer » ou « la Directive sur la sécurité ferroviaire »). Aux fins de la transposition, le projet de loi sous rubrique modifie la loi du 22 juillet 2009 sur la sécurité ferroviaire, laquelle loi a transposé en son temps la directive 2004/49/CE précitée, ainsi que la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation.

L'un des apports de la Directive consiste notamment à assigner à chaque véhicule apte à circuler sur une ligne de chemin de fer une entité chargée de son entretien et de sa maintenance. Par ailleurs, la Directive, et partant le projet de loi qui vise à la transposer au niveau national, s'inscrivent dans la lignée des mesures de transposition du troisième paquet ferroviaire adopté par le Parlement européen et le Conseil (procédure de transposition actuellement en cours au Luxembourg¹). Il s'agit en l'occurrence de poursuivre les efforts engagés par la Commission européenne pour libéraliser le secteur du rail, de le rendre plus compétitif, et avec lui l'ensemble de l'industrie européenne, et cela en facilitant les procédures d'homologation du matériel roulant, lesquelles constituent actuellement des obstacles à la création de nouvelles entreprises dans le secteur.

La Directive sur la sécurité ferroviaire a de surcroît pour caractéristique principale l'application du principe de reconnaissance mutuelle, lequel est rendu obligatoire pour ce qui est des autorisations de mise en service du matériel roulant qui a déjà fait l'objet d'une autorisation dans un Etat membre. L'exposé des motifs ajoute que « *dans ce cas, il ne faudra disposer d'une certification complémentaire dans un autre Etat membre que pour ce qui est des exigences nationales supplémentaires découlant notamment des caractéristiques du réseau local* ».

¹ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 15 janvier 2010 y relatif.

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce salue la transposition de la directive 2008/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la directive 2004/49/CE concernant la sécurité des chemins de fer communautaires.

A l'instar de la Directive qui, d'un côté, modifie la directive 2004/49/CE précitée et, d'un autre côté, ajoute des dispositions relatives à l'entretien des véhicules, le projet de loi sous avis apporte des modifications à la loi luxembourgeoise sur la sécurité ferroviaire², laquelle avait pour objet initiale de transposer la directive de 2004 et, de surcroît, complète l'arsenal législatif en matière de sécurité des chemins de fer par l'ajout d'un chapitre VIIbis portant également sur l'entretien des véhicules.

Les dispositions du présent projet de loi impliquent qu'à chaque véhicule qui circule sur le rail national doit être assortie une entité en charge de la maintenance et qui est clairement répertoriée dans le Registre national des véhicules (RNV).

La Chambre de Commerce souligne toutefois qu'il incombe au législateur de définir clairement les missions de l'Administration des Chemins de Fer telles qu'elles sont envisagées dans le projet de loi sous avis.

De même, il convient de transcrire dans le droit national de manière stricte le concept d'autorité nationale de sécurité utilisé dans la Directive, en clarifiant les rôles et prérogatives de l'administration précitée et du Ministre en charge des questions de sécurité ferroviaire.

Il y a lieu du reste de fustiger que la transposition de la Directive, au-delà de sa qualité, soit une fois encore tardive.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

² Loi du 22 juillet 2009 ayant pour objet A) la transposition en droit national de la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires ; B) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sécurité ferroviaire ; C) d'instituer une Administration des Chemins de Fer ; et D) de modifier a) la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation et b) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics. Cette loi a été avisée par la Chambre de Commerce le 24 janvier 2008.

Appréciation du projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier pour les entreprises	+
Transposition de la directive	+
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

Légende

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

Considérations générales

Pour rappel, la libéralisation du rail relève d'une dynamique engagée à l'échelle communautaire qui a connu principalement trois grandes phases³.

Il n'est pas inutile, compte tenu du fait que tout exercice de transposition fait naître pour le pays qui l'opère des enjeux à la fois de délai et de qualité de ladite transposition, de souligner quelques aspects éclairants contenus dans les considérants et dispositions de la Directive eu égard au projet de loi sous rubrique.

D'abord, il faut rappeler que le cadre communautaire, en général, et la Directive, en particulier, visent à « *créer un marché unique des services de transport ferroviaire* » (considérant 1) et que, « *en vue de (...) moderniser la législation communautaire, il convient de regrouper dans un seul acte législatif toutes les dispositions portant sur les autorisations de mise en service des véhicules ferroviaires (...)* » (considérant 2). Au-delà de la définition de « détenteur » que la Directive doit recouvrir et préciser, celle-ci doit garantir que, « *avant*

³ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 28 juin 2010 sur le projet de loi ayant pour objet a) la transposition en droit national de la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire ; b) la création d'un organisme de contrôle du marché ferroviaire ; c) de modifier la loi modifiée du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ; d) de modifier la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire (3599BFR). En résumé, « *une première étape, initiée en 1991 avec la directive 91/440/CEE et l'adoption du premier paquet ferroviaire, a permis de créer un cadre précis et transparent garantissant un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire. La deuxième étape, et avec elle le deuxième paquet ferroviaire, consiste à relancer l'accomplissement d'un véritable réseau ferroviaire européen en adaptant les règles en matière de sécurité aux besoins d'un marché ferroviaire unique (...). Le troisième paquet ferroviaire approfondit le deuxième paquet, précisément en complétant la transposition de la directive 2004/49/CE (...)* ».

qu'un véhicule soit mis en service ou utilisé sur le réseau, une entité chargée de son entretien devrait être identifiée dans le RNV⁴ » (considérant 6).

Toujours sur les principes énoncés par la Directive, « il convient d'autoriser les Etats membres à remplir les obligations d'identification et de certification de l'entité chargée de l'entretien par d'autres mesures dans le cas de véhicules immatriculés dans un pays tiers et entretenus conformément à la législation de ce pays » (considérant 7). « Les exigences en matière d'entretien sont en cours d'élaboration dans le contexte de la directive sur l'interopérabilité du système ferroviaire » (considérant 10). Par ailleurs, la Directive indique que s'appliquent les principes de subsidiarité (sur l'enjeu crucial du développement et de l'amélioration de la sécurité des chemins de fer communautaires) et de proportionnalité. Le considérant (13) précise qu'« il convient (...) d'habiliter la Commission à réviser et à adapter les annexes de la directive 2004/49/CE, à adopter et réviser des méthodes de sécurité communes et des objectifs de sécurité communs, ainsi qu'à établir un système de certification en matière d'entretien ».

Les principales dispositions de la Directive sont contenues en son article 1^{er} qui modifie la directive 2004/49/CE, conformément à l'esprit et à la lettre des considérants de la Directive qui ont été décrits ci-avant. On y trouve pour l'essentiel :

- des dispositions qu'on pourrait qualifier « d'ajouts » - sont notamment définies et ajoutées les notions de « véhicules à caractère patrimonial qui circulent sur les réseaux nationaux à condition qu'ils respectent les règles et réglementations nationales en matière de sécurité (...) » (article 2, paragraphe 2 de la directive 2004/49/CE), de « détenteur », c-à-d « la personne ou l'entité propriétaire du véhicule ou disposant d'un droit de disposition sur celui-ci, qui exploite ledit véhicule à titre de moyen de transport et est inscrite en tant que telle au registre national des véhicules (...) » (article 3 de la directive précitée) et surtout d'« entité chargée de l'entretien », cette dernière notion renvoyant à une « entité chargée de l'entretien d'un véhicule et inscrite en tant que telle dans le RNV » - ;
- des dispositions de « substitution » qui ont trait au remplacement de certains termes de la directive 2004/49/CE par d'autres, plus génériques et conformes aux notions précitées (voir modification par exemple de l'article 4, paragraphe 4) ; la Chambre de Commerce souligne à cet égard que l'article 5 de la directive 2004/49/CE est modifié par la Directive en substituant les dispositions suivantes au paragraphe 2 de cet article 5, à savoir : « avant le 30 avril 2009, l'annexe I est revue, en particulier pour y inclure les définitions communes des ISC et les méthodes communes de calcul du coût des accidents ». De fait, la Chambre de Commerce ne peut que regretter que ce type de dispositions ne fasse qu'illustrer le fait que le Luxembourg, en transposant la Directive en 2011, demeure très en retard dans l'exercice de transposition ;
- des dispositions compilées à l'article 14 bis intitulé Entretien des véhicules et transposées dans le projet de loi sous avis à l'article 10.

⁴ Registre national des véhicules, prévu à l'article 33 de la directive sur l'interopérabilité du système ferroviaire (ou directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse).

La Chambre de Commerce salue ce projet de loi dont le principal apport, outre le fait de mettre en conformité le droit national avec le droit communautaire, est de créer un organisme de contrôle du marché ferroviaire dans le respect des dispositions européennes.

Pour l'essentiel de son avis, la Chambre de Commerce s'en tient à l'exposé des motifs. De même, elle n'entend pas discuter l'ensemble des articles du présent projet de loi.

Comme à son habitude, la Chambre de Commerce invite les autorités nationales à se conformer au point 34 de l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », selon lequel, comme indiqué au considérant (16) de la Directive faisant l'objet de la présente transposition, « *les Etats membres sont encouragés à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de la Communauté, leurs propres tableaux, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition, et à les rendre publics* ». Il y a lieu à cet égard de fustiger que la transposition soit réalisée alors que l'article 2 de la Directive fixait au 24 décembre 2010 le délai de mise en conformité des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

La Chambre de Commerce verrait enfin d'un bon œil de mettre à profit le présent projet de loi pour remplacer, dans le texte de la loi du 22 juillet 2009, les références aux directives européennes par les références aux textes nationaux de transposition.

Commentaire des articles

La Chambre de Commerce n'entend pas conduire une analyse exhaustive de l'ensemble des articles du projet de loi sous rubrique. Elle s'en tient à quelques dispositions qui retiennent son attention.

Concernant l'article 4

Cet article prévoit les missions de l'Administration des Chemins de Fer, dont une nouvelle qui a trait aux wagons de fret. En l'espèce, l'Administration des Chemins de Fer est chargée de vérifier la certification de l'« *entité en charge de la maintenance conformément au cadre légal communautaire et national* ». La Chambre de Commerce peut marquer son accord aux modifications des missions accordées à l'Administration des Chemins de Fer. Elle suggère par ailleurs au législateur d'ajouter aux nouvelles missions de cette administration la tenue et la gestion du registre national des véhicules, et ce dans un souci de cohérence, de pertinence et d'efficacité administrative.

Concernant l'article 10

Les dispositions de l'article 10 du présent projet de loi ont pour objet de transposer l'article 14 bis de la Directive. Pour rappel, cette dernière impose que, pour chaque véhicule et avant sa mise en service ou son utilisation sur le réseau, une entité en charge de son entretien doive être identifiée. Cette entité peut être une entreprise ferroviaire, un gestionnaire d'infrastructure ou un détenteur de véhicule et est inscrite au registre national des véhicules (RNV).

L'article 10 définit les dispositions relatives à la garantie de sécurité des véhicules qui sont entretenus par l'entité chargée de l'entretien desdits véhicules.

La Chambre de Commerce note que la Directive précise suffisamment clairement que l'entité en charge de l'entretien ne peut être qu'une entreprise ferroviaire, un gestionnaire d'infrastructure ferroviaire ou le détenteur. Il n'est donc nul besoin d'indiquer qu'il pourrait s'agir d'un autre type d'agent, ce que le terme « entre autres » signifie. Le principe « toute la directive, rien que la directive » doit être de mise.

Au paragraphe 4 de la Directive, il est disposé que, « *lorsqu'il s'agit de wagons de fret, chaque entité chargée de l'entretien doit être certifiée par un organe accrédité ou reconnu conformément au paragraphe 5, ou par une autorité nationale de sécurité* ». Ce paragraphe est transposé par le paragraphe 4 de l'article 10 du projet de loi sous rubrique, lequel entend par « autorité nationale de sécurité » à la fois l'Administration des Chemins de Fer (quand il s'agit de contrôler la « *conformité aux exigences à arrêter au paragraphe 5* ») et le Ministre compétent en matière de sécurité ferroviaire (pour ce qui est de « *prononcer la reconnaissance* »). Il est souhaitable aux yeux de la Chambre de Commerce de définir précisément l'autorité nationale de sécurité.

Concernant l'article 12

La Chambre de Commerce est dubitative quant à la disposition finale décrite dans l'article en référence, selon laquelle « *la présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Mémorial* ». Cette disposition crée du point de vue juridique un système dérogatoire s'agissant de la prise d'effet proposée pour la loi en projet. Pour rappel, l'article 2 de la directive 2008/110/CE dispose que « *les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 24 décembre 2010 Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions* ». Autrement dit, le Luxembourg aurait dû transposer la Directive pour le 24 décembre 2010. Il est donc difficile aux yeux de la Chambre de Commerce de ne pas fustiger ce type de mauvais réflexe de la part des rédacteurs du présent projet de loi. Ce « réflexe » rappelle de surcroît que le Luxembourg, trop souvent, prend du retard dans la transposition des directives européennes.

La Chambre de Commerce salue enfin le fait que les auteurs du présent projet ont pris soin d'intégrer une fiche financière. A cet égard, elle prend acte, sur base des informations contenues dans les données de ladite fiche financière, que « *les nouvelles tâches introduites par le présent projet de loi ne nécessiteront pas de recrutement de personnel additionnel allant au-delà des 9 personnes encore prévues* » dans le contexte de l'établissement de l'Administration des Chemins de Fer créée par la loi du 22 juillet 2009.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autre remarque à formuler à l'endroit du projet de loi sous rubrique.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

BFR/SDE