



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5710

Projet de loi sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics et modifiant
a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

Date de dépôt : 28-03-2007

Date de l'avis du Conseil d'État : 03-06-2008

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
19-05-2009	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
28-03-2007	Déposé	5710/00	<u>5</u>
03-04-2007	Avis de la Chambre de Commerce (3.4.2007)	5710/01	<u>17</u>
04-05-2007	Avis de la Chambre des Métiers - Dépêche du Directeur de la Chambre des Métiers au Ministre des Transports (4.5.2007)	5710/02	<u>20</u>
25-05-2007	Avis de la Chambre de Travail sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal portant approbation du programme de formation spéciale pour les agents visés à l'article 4 de la loi du ... sur [...]	5710/03	<u>23</u>
07-06-2007	Avis de la Chambre des Employés Privés sur le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal portant approbation du programme de formation spéciale pour les agents visés à l'article 4 de la loi du [...]	5710/04	<u>28</u>
03-06-2008	Avis du Conseil d'Etat (3.6.2008)	5710/05	<u>39</u>
06-02-2009	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Transports	5710/06	<u>52</u>
31-03-2009	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (31.3.2009)	5710/07	<u>64</u>
21-04-2009	Rapport de commission(s) : Commission des Transports Rapporteur(s) :	5710/08	<u>69</u>
05-05-2009	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (05-05-2009) Evacué par dispense du second vote (05-05-2009)	5710/09	<u>88</u>
03-07-2009	Publié au Mémorial A n°158 en page 2344	5710	<u>91</u>

Résumé

5710 / Résumé

Le présent projet de loi arrête des dispositions nécessaires afin d'assurer l'ordre et la sécurité tant dans les moyens des transports publics, que dans les gares, sur les haltes et aux arrêts.

Le cadre légal existant s'est avéré insuffisant afin de garantir la sécurité tant des usagers que du personnel des moyens de transports en commun.

Ainsi, p.ex. les mesures prévues afférentes prévues par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics ne s'appliquent pas aux transports publics opérés par le syndicat intercommunal du canton d'Esch (TICE) et par la Ville de Luxembourg (AVL). Par ailleurs, la même loi modifiée du 29 juin 2004 n'érige pas en infraction le non-respect des mesures prévues, par exemple en cas de refus d'exhiber sa pièce d'identité ou de non-respect de l'interdiction ministérielle d'accès et de séjour dans les transports publics.

Les services opérés par tous les opérateurs de transports publics actifs au Luxembourg, à savoir les CFL, RGTR, TICE et AVL, sont visés par les dispositions du présent projet de loi. Tant les services de transports publics par rail que les services de transports publics par route sont concernés par les dispositions proposées.

Par ailleurs, la loi en projet s'applique non seulement dans les moyens de transports publics, c'est-à-dire dans les autobus et dans les trains mais aussi dans les gares, sur les haltes et aux arrêts desservis dans le cadre des services de transports publics.

En matière de sûreté dans les transports publics, le projet de loi distingue entre deux catégories d'agents. Les agents de services regroupent tous les agents travaillant dans le secteur des transports publics au sens large et qui sont susceptibles d'être victime ou témoin d'un incident dans les transports publics. Entrent dans cette catégorie notamment les chauffeurs d'autobus, les contrôleurs agréés ou non, les accompagnateurs de train, les agents de guichets, les agents de gares et les agents chargés d'assurer la sûreté des transports publics. En vue de veiller au respect de l'ordre et de la sûreté des transports publics, les agents de service peuvent donner des injonctions aux voyageurs. Au cas où un voyageur refuse d'obtempérer à l'injonction donnée, l'agent de service peut expulser l'utilisateur du véhicule ou lui demander de s'éloigner des lieux.

Les agents agréés disposent de pouvoirs plus étendus que les agents de service en matière de sûreté dans les transports publics. Ainsi, les agents agréés peuvent contrôler l'identité des voyageurs et se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

Si l'utilisateur des transports publics refuse de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux, les membres de la Police grand-ducale ou les agents de l'administration des douanes et accises peuvent intervenir pour expulser l'individu, au besoin en le contraignant par la force. L'injonction de quitter les transports publics ou de s'éloigner des lieux doit faire l'objet d'un rapport à établir par l'agent concerné.

Il en va de même pour le contrôle d'identité. Le non-respect de l'interdiction d'accès aux transports publics et le refus d'exhiber une pièce d'identité sont érigés en infractions. Des avertissements taxés peuvent être décernés à cet effet.

5710/00

N° 5710**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**sur la police et la sûreté dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,**
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et**
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics**

* * *

*(Dépôt: le 28.3.2007)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (16.3.2007).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs et commentaire des articles.....	6
4) Fiche financière.....	10

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

Sur le rapport de Notre Ministre des Transports et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre des Transports est autorisé à déposer en Notre Nom à la Chambre des Députés le projet de loi sur la police et la sûreté dans les transports publics et modifiant

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

Château de Berg, le 16 mars 2007

Le Ministre des Transports,

Lucien LUX

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre I – *Objet et définitions*

Art. 1er.– La présente loi a pour objectif de déterminer les mesures et dispositions nécessaires pour assurer la police et la sûreté des services de transports publics confinés au territoire national ou qui ont leur origine, voire leur destination au Grand-Duché de Luxembourg.

Elle couvre la police et la sûreté dans les moyens de transports publics, dans les gares, sur les haltes et aux arrêts desservis dans le cadre des services de transports publics.

Art. 2.– Au sens de la présente loi et de ses règlements d'exécution on entend par:

- a) „services de transports publics“, les transports publics de personnes effectués par rail ou par route, tels que définis par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, ceux dépassant les limites territoriales d'une commune ainsi que ceux confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes;
- b) „agent de service“, tout conducteur d'autobus, contrôleur, accompagnateur de trains, agent de guichet, agent de gare, agent visé à l'article 4 de la présente loi et agent chargé par un opérateur d'assurer la sûreté des services de transports publics;
- c) „usager des transports publics“, toute personne physique qui se trouve dans un moyen de transports publics, dans une gare, sur une halte ou à un arrêt;
- d) „autorité organisatrice“, toute autorité publique étatique ou communale qui organise des services de transports publics;
- e) „ministre“, le ministre ayant les transports publics dans ses attributions.

Chapitre II – *Règles de police*

Art. 3.– Les agents de service veillent à ce que les usagers des transports publics respectent l'ordre et la sûreté dans les moyens de transports publics, dans une gare, sur une halte ou à un arrêt. Dans l'exercice de cette mission, ils peuvent donner des injonctions aux usagers des transports publics pour l'observation des prescriptions telles qu'elles sont arrêtées par règlement grand-ducal.

Les usagers des transports publics sont tenus d'obtempérer aux injonctions des agents de service.

Art. 4.– Le ministre peut agréer des agents relevant d'une autorité organisatrice. Ces agents agréés sont autorisés notamment à procéder aux contrôles relatifs à la validité du titre de transport sur le réseau de l'autorité organisatrice de laquelle il relève. Ils peuvent opérer les prédicts contrôles sur un autre réseau avec l'accord de l'autorité organisatrice concernée.

Cet agrément est personnel et ne peut être délégué.

En vue de leur agrément, les agents doivent avoir une formation spéciale qui est dispensée sous la responsabilité du ministre et dont le programme est arrêté par règlement grand-ducal. Les frais de la formation sont à charge de l'autorité organisatrice.

Avant d'entrer en fonction, les agents visés au présent article prêteront devant le ministre ou son délégué le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“.

L'agrément peut être retiré ou sa validité limitée par le ministre, s'il est établi que le titulaire est inapte à exercer ses fonctions, en cas de manquement grave ou répété à ses fonctions ou en cas d'abus de pouvoir.

L'agrément perd sa validité de plein droit en cas de cessation ou de changement des fonctions.

Art. 5.– 1. Les agents de service peuvent enjoindre aux usagers des transports publics, qui refusent d'obtempérer à une injonction leur faite en application de l'article 3, de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux.

L'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux donnée par un agent de service fait l'objet d'un rapport circonstancié à dresser incontinent par l'agent concerné. Ce rapport, qui mentionne

notamment les indices à la base de l'injonction ainsi que le jour et l'heure de ladite injonction, est à transmettre au ministre.

Une information concernant l'expulsion est faite à la police grand-ducale et à l'administration des douanes et accises.

2. Les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises peuvent également enjoindre aux usagers des transports publics, qui contreviennent aux injonctions prévues à l'article 3, de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux.

Lorsque l'intéressé refuse d'obtempérer volontairement à l'injonction donnée, les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises sont autorisés à le contraindre par la force.

Dans le cas d'une contrainte par force, l'intervention de la police grand-ducale et de l'administration des douanes et accises fait l'objet d'un procès-verbal à dresser par le ou les agents concernés. Le ministre obtient une copie de ce procès-verbal.

3. L'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux emporte interdiction pour la personne expulsée d'entrer à nouveau dans un moyen de transports publics et dans une gare et de se trouver sur une halte et à un arrêt. Cette interdiction prend fin de plein droit deux heures après son entrée en vigueur.

Art. 6.– En cas de refus d'un usager des transports publics de respecter l'injonction lui faite conformément à l'article 3, les agents visés à l'article 4 ainsi que les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises sont autorisés à contrôler l'identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

Le contrôle d'identité effectué par un agent visé à l'article 4 fait l'objet d'un rapport circonstancié à dresser incontinent par l'agent concerné. Ce rapport, qui mentionne notamment les indices à la base du contrôle d'identité, le jour et l'heure dudit contrôle et l'adresse fournie par la personne contrôlée, est à transmettre au ministre.

Art. 7.– 1. Une autorité organisatrice peut interdire en tout ou en partie pour une durée ne dépassant pas six mois aux usagers des transports publics, qui contreviennent à la présente loi, l'accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares, sur les haltes et aux arrêts relevant de sa compétence. Une information concernant l'interdiction prononcée est faite au ministre.

2. A la demande motivée de la part d'une ou de plusieurs autorités organisatrices, le ministre peut interdire en tout ou en partie pour une durée ne dépassant pas un an aux usagers des transports publics qui contreviennent à la présente loi, l'accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares, sur les haltes et aux arrêts.

3. L'intéressé est demandé par lettre recommandée de présenter par écrit ses explications et moyens de défense dans un délai de 15 jours à compter de la réception de ladite lettre recommandée.

La décision est prise sur le vu des éléments du dossier et notamment des rapports circonstanciés prévus aux articles 5 et 6.

La décision qui porte interdiction est notifiée valablement à l'intéressé par lettre recommandée adressée à la résidence normale de la personne intéressée. Une information concernant l'interdiction est faite à la police grand-ducale et à l'administration des douanes et accises.

La décision d'interdiction devient effective à partir du jour de la notification.

Chapitre III – Dispositions pénales

Art. 8.– 1. Sont punis d'une amende de 25 à 250 euros:

- le non-respect de l'interdiction prévue à l'article 7, paragraphe 1er;
- le non-respect de l'interdiction prévue à l'article 5, paragraphe 3;
- le refus d'obtempérer à l'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux faite par un agent de service conformément à l'article 5, paragraphe 1er, ou par un membre de la police grand-

ducale ou par un agent de l'administration des douanes et accises conformément à l'article 5, paragraphe 2; ainsi que

- le refus d'exhiber une pièce d'identité.

Le non-respect de l'interdiction ministérielle prévue à l'article 7, paragraphe 2, est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.

En cas de récidive dans un délai d'un an après un premier manquement, le maximum de l'amende est prononcé.

2. La personne qui contrevient à l'interdiction prévue à l'article 7, paragraphes 1er et 2, prononcée à son égard, peut en outre être expulsée des transports publics conformément aux dispositions prévues à l'article 5.

Art. 9.— Les infractions aux articles 5, 6, 7, 12 et 13 sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents de l'administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

Art. 10.— En cas d'infractions aux articles 5, 6 et 7, des avertissements taxés peuvent être décernés par les membres de la police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la police grand-ducale et par les agents de l'administration des douanes et accises habilités à cet effet par le directeur de l'administration des douanes et accises.

L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant consent à verser immédiatement entre les mains des fonctionnaires préqualifiés la taxe due, soit, lorsque la taxe ne peut pas être perçue sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans un délai de 45 jours à compter de la constatation de l'infraction. Dans cette deuxième hypothèse le paiement peut notamment se faire par versement au compte postal ou bancaire indiqué par la même sommation.

L'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire:

1. si l'infraction est connexe à un délit de lésions corporelles volontaires ou involontaires ou à un homicide volontaire ou involontaire;
2. si le contrevenant n'a pas payé dans le délai imparti;
3. si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer la ou les taxes;
4. si le contrevenant a été mineur au moment des faits.

En cas de concours réel, il y a autant d'avertissements taxés qu'il y a de contraventions constatées. En cas de concours idéal, la taxe la plus élevée est seule perçue.

Le montant de la taxe ainsi que les modes du paiement sont fixés par règlement grand-ducal qui détermine aussi les modalités d'application du présent article et qui établit un catalogue groupant les contraventions suivant les montants des taxes à percevoir. Les frais de rappel éventuels font partie intégrante de la taxe.

Le versement de la taxe dans un délai de 45 jours, à compter de la constatation de l'infraction, augmentée le cas échéant des frais prévus à l'alinéa précédent, a pour conséquence d'arrêter toute poursuite. Lorsque la taxe a été réglée après ce délai, elle est remboursée en cas d'acquiescement, et elle est imputée sur l'amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation. Dans ce cas, le paiement de la taxe ne préjudicie pas au sort d'une action en justice.

Art. 11.— Si le contrevenant non résident non communautaire ne s'acquiesce pas de l'avertissement taxé sur le lieu même de l'infraction, il devra verser aux membres de la police grand-ducale ou aux agents de l'administration des douanes et accises une somme destinée à couvrir l'amende et les frais de justice éventuels en vue de la consignation de cette somme entre les mains du receveur de l'Enregistrement du siège de la Justice de paix compétente. Un règlement grand-ducal en fixe le montant et les modalités d'application; le montant ne peut pas excéder le double du maximum de l'amende, fixé à l'article 8.

Art. 12.— Toute attaque, toute résistance avec violences ou menaces, dirigée, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, contre un agent visé à l'article 4, sera punie des peines appliquées à la rébellion, suivant les distinctions faites par le Code pénal.

Art. 13.– L’outrage par paroles, faits, gestes, menaces, écrits ou dessins, dirigé, dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de ses fonctions, contre un agent visé à l’article 4, sera puni des peines appliquées à l’outrage, suivant les distinctions faites par le Code pénal.

Chapitre IV – Dispositions modificatives et abrogatoires

Section 1: Loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer

Art. 14.– L’article 27 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer est abrogé.

Section 2: Loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers

Art. 15.– L’article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers est remplacé par le texte suivant:

„1. Les infractions à la présente loi et à ses règlements d’exécution sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents de l’administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

2. Les conducteurs des moyens de transports sont tenus de s’arrêter immédiatement sur leur injonction et de rester arrêtés pendant tout le temps nécessaire à l’accomplissement des mesures de contrôle. Le défaut de suivre cette injonction est puni d’une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d’une peine de police.“

Section 3: Loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

Art. 16.– A l’article 22 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics sont apportées les modifications suivantes:

1° Au paragraphe 1er, le point g) est remplacé par le texte suivant:

„g) les mesures et dispositions nécessaires pour assurer la sécurité de l’exploitation des services de transports publics;“

2° Les paragraphes 3 et 4 sont supprimés.

3° Au paragraphe 5, la référence „aux paragraphes 2 et 3“ est remplacée par „au paragraphe 2“.

Art. 17.– A l’article 23 de la même loi sont apportées les modifications suivantes:

1° Le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

„Sans préjudice des peines plus fortes prévues au Code pénal, la violation des règles d’octroi et de retrait des autorisations prévues aux articles 5 et 7, les infractions aux conditions d’assurance des transports visés par la présente loi ainsi que les faux en écritures et l’usage de faux en matière de facturation des prestations fournies par les entreprises de transports dont question à l’article 5 sont punies d’un emprisonnement d’un mois à trois ans et d’une amende de 251 à 5.000 euros ou d’une de ces peines seulement.“

2° L’alinéa 3 est remplacé par le texte suivant:

„La confiscation spéciale prévue par l’article 31 du Code pénal est facultative.“

Art. 18.– L’article 24 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

„1. Les infractions à la présente loi sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

2. Les conducteurs des moyens de transports affectés aux transports publics sont tenus de s’arrêter immédiatement sur leur injonction et de rester arrêtés pendant tout le temps nécessaire à l’accomplissement des mesures de contrôle. Le défaut de suivre cette injonction est puni d’une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d’une peine de police.“

Art. 19.– Au premier alinéa des articles 25 et 26 de la même loi, le terme de „fonctionnaires de la police grand-ducale“ est remplacé par „membres de la police grand-ducale“ et celui de „fonctionnaires de l’administration des douanes et accises“ par „agents de l’administration des douanes et accises“.

Chapitre V – Dispositions transitoires

Art. 20.– Les agents assermentés conformément à l'article 23 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer et les agents visés à l'article 22, paragraphe 3 de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont dispensés de la formation spéciale et de la prestation de serment prévues à l'article 4. Ils reçoivent un agrément établi par le ministre.

La validité de l'agrément délivré en exécution des dispositions du présent article est celle prévue à l'article 4. Leurs compétences sont exercées dans les conditions de la présente loi.

Chapitre VI – Dispositions finales

Art. 21.– La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... sur la police et la sûreté dans les transports publics“.

*

EXPOSE DES MOTIFS ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi détermine les mesures et dispositions nécessaires pour assurer la police et la sûreté des personnes et des biens dans les moyens des transports publics ainsi que dans les gares, sur les haltes et aux arrêts.

Les actes d'agression provoquent parmi les usagers des transports publics un sentiment d'insécurité et une peur de la délinquance. Il en va de même des agents employés dans le secteur des transports publics qui craignent ne plus pouvoir exécuter leurs tâches en toute sécurité.

Il convient de noter que la violence n'est pas un phénomène inhérent aux transports publics mais qu'il s'agit d'un problème sociétal alors que certaines personnes ressentent de moins en moins de gêne pour employer la force à l'égard de leurs concitoyens ou pour endommager les biens publics.

Les transports publics sont des lieux de rencontre populaires pour toutes catégories de personnes, de sorte que c'est dans ces endroits publics que le phénomène de la violence devient le plus visible. Les problèmes qui se présentent ainsi au niveau de la sûreté dans les transports publics peuvent être regroupés en diverses catégories, à savoir les agressions, le vandalisme et les comportements inconvenants.

La catégorie la plus grave dans ce contexte est constituée par les agressions, parmi lesquelles on peut distinguer selon leur gravité respectivement entre les agressions physiques, les menaces proférées à l'appui d'un objet, les menaces et les agressions verbales et les insultes.

Une autre catégorie de problèmes souvent relevés dans le domaine des transports publics a trait au vandalisme. En effet, le vandalisme représente une démarche délinquante particulière qui revêt un caractère de gratuité pour ses auteurs.

Le vandalisme n'entraîne pas seulement un impact financier qui se traduit par des dépenses de protection, de réparation ou de surveillance accrues, mais également des conséquences importantes en termes de sûreté des usagers des transports publics ainsi que des agents de service.

Le sentiment d'insécurité généré par le vandalisme n'est pas de nature à inciter les citoyens à utiliser le transport en commun, bien au contraire: un réseau dégradé ne peut prétendre offrir un service de qualité, ni se prévaloir d'être attractif et donc ne peut espérer se positionner comme un mode de déplacement alternatif.

Les actes de vandalisme sont également susceptibles de se répercuter sur la motivation des agents actifs dans le secteur des transports publics si leur environnement de travail se dégrade de manière durable à la suite de ces actes.

La troisième catégorie d'incidents vise les comportements inconvenants. Dans la catégorie de ces comportements inconvenants qui vont en croissant, entrent notamment l'ouverture des portes du véhicule lorsque celui-ci est en mouvement, la méconnaissance de l'interdiction de fumer, l'abandon de déchets etc.

Il revient à l'Etat, en étroite concertation avec les différents opérateurs de services de transports publics, de mettre en place les mesures requises pour permettre et aux voyageurs d'utiliser les transports en commun et aux agents employés dans le secteur des transports publics de faire leur travail en toute sécurité.

Ainsi, le projet de loi sous examen a-t-il pour objectif de réduire les agressions contre les agents et les usagers des transports publics, d'atténuer le sentiment d'insécurité engendré par le vandalisme et les comportements inconvenants et donc de contribuer au fonctionnement et au développement normal d'un service de qualité.

Plusieurs dispositions légales régissent la problématique de la sûreté dans les transports publics. Dans ce contexte, il convient de citer notamment la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer, la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.

Même si ces différents textes législatifs sont toujours d'application, ils ne permettent pas d'assurer de façon générale et de manière adéquate l'ordre et la sûreté dans les transports publics. En effet, il est à noter qu'ils contiennent certaines dispositions qui sont contraires l'une par rapport à l'autre ou encore par rapport aux dispositions prévues au Code pénal ou au Code d'instruction criminelle. Certaines mesures qu'ils contiennent sont devenues désuètes et demandent à être actualisées.

En ce qui concerne notamment les mesures prévues à la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, il est à relever que les transports publics opérés par le syndicat intercommunal du canton d'Esch (TICE) et par la Ville de Luxembourg (AVL) sont exclus du champ d'application de la loi précitée, de sorte que les règles de police y prévues ne s'appliquent pas en cas d'incident sur ces deux réseaux. Par ailleurs, la même loi modifiée du 29 juin de 2004 n'érige pas en infraction le non-respect des mesures prévues, par exemple en cas de refus d'exhiber sa pièce d'identité ou de non-respect de l'interdiction ministérielle d'accès et de séjour dans les transports publics.

Il convient dès lors d'harmoniser les règles et de remédier aux déficiences dont souffrent les règles de police actuellement d'application en matière de transports publics.

Aussi le cadre mis en place par la loi en projet règle-t-il la police et la sûreté des services de transports publics opérés sur tout le territoire luxembourgeois, y compris les transports publics transfrontaliers. Ainsi, les services opérés par tous les opérateurs de transports publics actifs au Luxembourg, à savoir les CFL, RGTR, TICE et AVL, sont visés par les dispositions du présent projet de loi. Tant les services de transports publics par rail que les services de transports publics par route sont concernés par les dispositions proposées.

Par ailleurs, la loi en projet s'applique non seulement dans les moyens de transports publics, c'est-à-dire dans les autobus et dans les trains mais aussi dans les gares, sur les haltes et aux arrêts desservis dans le cadre des services de transports publics.

En matière de sûreté dans les transports publics, il convient de distinguer entre deux catégories d'agents. Les agents de services regroupent tous les agents travaillant dans le secteur des transports publics au sens large et qui sont susceptibles d'être victime ou témoin d'un incident dans les transports publics. Entrent dans cette catégorie notamment les chauffeurs d'autobus, les contrôleurs agréés ou non, les accompagnateurs de train, les agents de guichets, les agents de gares et les agents chargés d'assurer la sûreté des transports publics.

Les agents agréés sont autorisés à procéder aux contrôles relatifs à la validité du titre de transports agréés par le Ministre des Transports, après avoir suivi avec succès une formation spéciale, les préparant à l'accomplissement de leur tâche. Cette deuxième catégorie d'agents dispose de pouvoirs plus étendus que les agents de service en matière de sûreté dans les transports publics.

En vue de veiller au respect de l'ordre et de la sûreté des transports publics, les agents de services peuvent donner des injonctions aux voyageurs. Au cas où un voyageur refuse d'obtempérer à l'injonction donnée, l'agent de service peut expulser l'usager du véhicule ou lui demander de s'éloigner des lieux. Les agents agréés peuvent en outre contrôler l'identité des voyageurs et se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

L'attribution formelle de certaines prérogatives à différentes catégories d'agents employés dans le secteur des transports publics et susceptibles de devenir victime ou témoin d'un incident permettra d'assurer de manière plus générale l'ordre et la sûreté dans les transports publics.

Si l'usager des transports publics refuse de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux, les membres de la police grand-ducale ou les agents de l'administration des douanes et accises peuvent intervenir

pour expulser l'individu, au besoin en le contraignant par la force. L'injonction de quitter les transports publics ou de s'éloigner des lieux doit faire l'objet d'un rapport détaillé à établir par l'agent concerné. Il en va de même pour le contrôle d'identité. Le non-respect de l'interdiction d'accès aux transports publics et le refus d'exhiber une pièce d'identité sont érigés en infractions. Des avertissements taxés peuvent être décernés à cet effet.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

ad article 1er

L'article 1er indique l'objet ainsi que le champ d'application de la loi en projet.

Le projet de loi a pour objectif de fixer les mesures requises en vue d'assurer la police et la sûreté dans les transports publics.

Sont visées les relations de transports publics par rail et par route organisées par tous les opérateurs nationaux, à savoir la Société nationale des CFL et le RGTR (Régime général des transports routiers), ainsi que par les opérateurs publics régionaux et locaux, c'est-à-dire les TICE et les AVL. Tombent également sous le couvert de la présente loi les services de transports publics offerts par certaines communes. Il s'agit notamment des *citybus* ou *late-night bus*.

Il en résulte que la loi en projet prévoit des mesures de prévention et de répression d'incidents applicables à toutes les relations de services de transports publics opérées par une autorité publique, que celle-ci ait une compétence étatique ou communale.

ad article 2

Les définitions des notions de référence utilisées dans le cadre du projet de loi sous examen et des règlements grand-ducaux à prendre en son exécution sont reprises à l'article 2.

Il s'agit des termes „services de transports publics“, „agent de service“, „usagers des transports publics“, „autorité organisatrice“ et „ministre“.

ad article 3

L'article 3 fixe les compétences des agents de service. En vue de veiller au respect de l'ordre et à la sûreté dans les transports publics, ils peuvent donner des injonctions aux usagers des transports publics pour l'observation des obligations à arrêter par règlement grand-ducal.

ad article 4

L'article 4 dispose que les contrôleurs relevant d'une autorité organisatrice peuvent être agréés par le Ministre des Transports. A cette fin, ils doivent avoir suivi avec succès une formation spéciale.

L'agrément est censé renforcer leur sens des responsabilités ainsi que leur autorité vis-à-vis des individus qu'ils contrôlent. Dans ce même ordre d'idées, les agents agréés porteront, le cas échéant, une uniforme.

Leur agrément est personnel. Le ministre peut retirer ou limiter la validité de l'agrément. En cas de cessation des fonctions, l'agrément perd sa validité de plein droit.

ad article 5

L'article 5 prévoit que les agents de service, les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises peuvent enjoindre à un usager des transports publics qui trouble l'ordre et la sûreté dans les transports publics de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux. Une telle injonction entraîne une interdiction d'accès aux transports publics d'une durée de deux heures.

Lorsque l'intéressé refuse d'obtempérer à l'injonction de quitter les transports publics, la police grand-ducale et l'administration des douanes et accises sont autorisées à le contraindre par la force. Dans ce cas, l'agent concerné doit dresser un procès-verbal. La procédure prévue au troisième alinéa du deuxième paragraphe déroge au procédé classique prévu à l'article 12 du Code d'instruction criminelle en ce sens que le ministre obtient une copie du procès-verbal. Ledit procès-verbal pourra servir de base au ministre dans le cadre de la procédure d'interdiction d'accès aux transports publics.

ad article 6

L'article 6 permet aux agents agréés conformément à l'article 4 de contrôler l'identité des usagers des transports publics en cas de refus d'un usager d'obtempérer aux injonctions.

ad article 7

L'article 7 fixe la procédure de l'interdiction d'accès aux transports publics.

Le ministre et toute autorité organisatrice peuvent prononcer une interdiction d'accès aux transports publics. L'instruction du dossier est contradictoire.

Une autorité organisatrice peut interdire ou limiter l'accès aux transports publics, dont l'organisation relève de sa compétence. La durée d'une telle interdiction est limitée à six mois.

L'interdiction que le ministre prononce peut s'étendre à tous les services de transports publics et durer jusqu'à un an.

ad article 8

A l'article 8, il est prévu de ranger les infractions commises aux dispositions du présent projet de loi dans la catégorie des contraventions. En effet, la gravité des infractions en question ne justifie pas l'engagement de poursuites pénales suivie d'une procédure judiciaire devant les tribunaux correctionnels.

ad article 9

L'article 9 détermine que les officiers et agents de la police grand-ducale ainsi que les agents de l'administration des douanes et accises constatent les infractions commises.

ad articles 10 et 11

Les articles 10 et 11 comportent des allègements pour faciliter les poursuites contre les auteurs des infractions constatées.

L'article 10 prévoit en effet l'introduction du régime des avertissements taxés pour les contraventions contre les dispositions légales en matière de sûreté dans les transports publics.

Face aux versions des faits de l'agent de service et du fauteur de trouble, il faudrait souligner que les policiers détiennent toujours le pouvoir d'apprécier et peuvent soit décerner un avertissement taxé, soit un procès-verbal, soit essayer de calmer la situation.

En vertu de l'article 11, la consignation n'est prévue qu'à l'égard d'un contrevenant non résident non communautaire qui ne s'acquitte pas du montant de l'avertissement taxé sur le lieu même de l'infraction. En effet, dans un récent arrêt rendu dans une affaire dirigée contre le Royaume de Belgique, la Cour de Justice des Communautés Européennes a jugé qu'une consignation imposée à des non-résidents communautaires qui ne serait pas imposée dans les mêmes circonstances aux nationaux et autres résidents n'est pas conforme au Traité.

ad articles 12 et 13

En vue de renforcer son autorité vis-à-vis des usagers des transports publics, une agression à l'égard d'un agent agréé conformément à l'article 4 est punie selon les distinctions prévues par le Code pénal dans le cadre de la rébellion respectivement de l'outrage.

A la différence de l'article 25 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 précitée, qui prévoit qu'une agression envers tout agent des chemins de fer est qualifiée de rébellion, l'article 12 de la loi en projet retient la qualification de rébellion pour toute agression à l'encontre de contrôleurs agréés qui peuvent relever des CFL ou de toute autre autorité organisatrice.

ad article 14

L'article 14 abroge l'article 27 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 précitée, alors que les dispositions en question sont réglées par le Code pénal.

ad article 15

L'article 15 modifie l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965 précitée alors que la loi en question déroge aux règles prévues dans le Code d'instruction criminelle.

ad article 16

L'article 16 abroge les dispositions de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée devenues désormais superfétatoires.

ad article 17

Les dispositions de l'article 23 de la même loi modifiée du 29 juin 2004 sont alignées aux dispositions du Code d'instruction criminelle.

ad article 18

L'article 18 adapte l'article 24 de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée aux dispositions prévues dans le Code d'instruction criminelle et en enlève les dispositions superfétatoires.

ad article 19

L'article 19 prévoit aux articles 25 et 26 de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée le remplacement des termes de „fonctionnaires de la police grand-ducale“ par „membres de la police grand-ducale“, respectivement „fonctionnaires de l'administration des douanes et accises“ par „agents de l'administration des douanes et accises“.

ad article 20

L'article 20 prévoit un régime transitoire pour les agents agréés en vertu de la loi modifiée du 17 décembre 1859 précitée et pour les agents agréés conformément à la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée au moment de l'entrée en vigueur du présent projet de loi. Ils sont dispensés de suivre la formation spéciale dont question à l'article ... et de prêter de nouveau serment.

ad article 21

L'article 21 prévoit un intitulé abrégé pour se référer à la présente loi.

*

FICHE FINANCIERE

Le projet de loi susmentionné a pour objectif de fixer les mesures requises en vue d'assurer la police et la sûreté dans les transports publics.

Il convient de noter que le projet de loi n'aura aucun impact financier.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5710/01

N° 5710¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**sur la police et la sûreté dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,**
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et**
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(3.4.2007)

Le présent projet de loi détermine les mesures et dispositions nécessaires pour assurer la police et la sûreté des personnes et des biens dans les moyens des transports publics ainsi que dans les gares, sur les haltes et aux arrêts.

Le présent projet de loi a notamment pour objectif de réduire les agressions contre les agents et les usagers des transports publics, d'atténuer le sentiment d'insécurité engendré par le vandalisme et les comportements inconvenants et de contribuer au fonctionnement et au développement normal d'un service de qualité. Dans cette perspective, le présent projet de loi vise à compléter et à uniformiser les règles de police actuellement applicables en matière de transports publics dans tous les services de transports publics opérés sur le territoire luxembourgeois, y compris les transports publics transfrontaliers. Ainsi, les services opérés par tous les opérateurs de transports publics actifs au Grand-Duché (CFL, RGTR, TICE et AVL) sont concernés par les dispositions du présent projet de loi. Les dispositions proposées visent tant les services de transports publics par rail que les services de transports publics par route. De plus, le projet de loi s'applique non seulement aux moyens de transports publics (les autobus et les trains) mais aussi dans les gares, sur les haltes et aux arrêts desservis dans le cadre des services de transports publics. Enfin, il prévoit l'attribution formelle de prérogatives de police (notamment en matière de contrôle d'identité) à certaines catégories d'agents agréés par le Ministre des Transports après avoir suivi une formation spéciale les préparant à l'accomplissement de leur tâche.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire particulier à formuler.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5710/02

N° 5710²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

**sur la police et la sûreté dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

**DEPECHE DU DIRECTEUR DE LA CHAMBRE DES METIERS
AU MINISTRE DES TRANSPORTS**

(4.5.2007)

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 15 mars 2007, vous avez bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique

Nous vous en remercions et avons l'honneur de vous informer que la Chambre des Métiers n'a pas d'observations à formuler à l'égard du projet en question.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de notre très haute considération.

Pour la Chambre des Métiers,
Paul ENSCH
Directeur

Service Central des Imprimés de l'Etat

5710/03

N° 5710³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**sur la police et la sûreté dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL**sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal portant
approbation du programme de formation spéciale pour les
agents visés à l'article 4 de la loi du ... sur la police et la sûreté
dans les transports publics**

(25.5.2007)

Par lettre en date du 15 mars 2007, No réf.: TP/2006/469, le ministre des Transports a saisi pour avis notre chambre du projet de loi sur la police et la sûreté dans les transports publics et modifiant a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer, b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics ainsi que du projet de règlement grand-ducal portant approbation du programme de la formation spéciale pour les agents visés à l'article 4 de la loi du ... sur la police et la sûreté dans les transports publics du projet de règlement grand-ducal portant institution d'un comité de conjoncture.

Avant d'analyser les projets de loi et de règlement grand-ducal proprement dits, notre chambre se doit de critiquer l'inaction du gouvernement en ce qui concerne la police et la sûreté dans les transports publics.

**1. Le gouvernement devrait réagir davantage à l'augmentation des agressions
et violences dans les moyens de transport public!**

En vertu d'un sondage qui a été effectué en décembre 2006 auprès des conducteurs d'autobus d'entreprises privées et des chauffeurs de taxis, plus de 65% parmi ceux qui ont répondu jusqu'à ce jour au questionnaire reconnaissent avoir déjà été victime d'une agression.

Malgré ces chiffres inquiétants, notre chambre constate avec stupéfaction qu'aucune suite favorable n'a été réservée aux revendications des organisations syndicales ayant demandé au gouvernement de prendre en charge et de dispenser une formation pour TOUS les agents de service employés dans le secteur des transports publics, qu'il s'agisse des entreprises privées ou des entreprises publiques.

Lorsqu'il y va de la santé et de la sécurité des salariés travaillant dans le domaine des transports publics, notre chambre trouve tout simplement scandaleux le fait que le gouvernement (c.-à-d., les ministères ayant participé au comité de pilotage) ne dispose pas de crédits budgétaires.

Notre chambre tient par ailleurs à souligner que le manque de volonté du gouvernement ne préjudicie pas seulement à la réputation – désormais médiocre auprès du public – des transports publics au Luxembourg,

mais risque également de remettre en question les objectifs de l'„IVL“ visant à augmenter la part des usagers des transports collectifs par rapport aux transports individuels de actuellement 10% à 25%.

2. Les projets de loi et de règlement grand-ducal ne permettent pas suffisamment d'améliorer les conditions de travail des agents de service!

Au lieu de miser sur la prévention et la gestion des conflits, notre chambre se doit de constater que le projet de loi en question a avant tout une orientation répressive.

Lors du sondage effectué au cours du mois de décembre 2006 parmi les conducteurs d'autobus des entreprises privées et des chauffeurs de taxi, ceux-ci ont fait les propositions suivantes pour endiguer le phénomène des agressions dans les transports publics:

- une campagne de sensibilisation auprès des usagers, surtout et avant tout dans les établissements scolaires;
- l'installation de caméras à certains points névralgiques (gares, arrêts importants);
- une personne d'accompagnement obligatoire sur certaines lignes à risque (p. ex. City Night Bus, Late Night Bus, courses scolaires) pendant des plages horaires restant à définir;
- l'amélioration de l'éclairage sur certains arrêts d'autobus, surtout à la campagne;
- l'amélioration du système d'alarme dans les autobus (bouton de secours);
- la formation des conducteurs d'autobus.

Force est cependant de constater que les projets de loi et de règlement grand-ducal n'ont repris qu'une partie infinitésimale des revendications des conducteurs d'autobus et de taxi.

En ce qui concerne la formation des agents de service

Notre chambre revendique qu'une telle formation soit dispensée non seulement aux agents agréés par le ministre des Transports, mais à tous les agents de service dont notamment les chauffeurs et conducteurs des moyens de transport.

La pratique a montré que dans les moyens de transports routiers (bus, taxi), ce sont surtout les chauffeurs qui font l'objet d'agressions de la part d'usagers. Notre chambre estime qu'une telle formation pour les conducteurs s'impose d'autant plus que le nombre d'agents agréés et engagés par la société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL) est largement insuffisant pour desservir, à tout moment, toutes les lignes d'autobus et ferroviaires du grand-duché.

Voilà pourquoi elle revendique non seulement une augmentation des agents agréés, mais également l'obligation pour les agents agréés travaillant sous le statut de la SNCFL de contrôler les lignes d'autobus desservies par des entreprises autres que les SNCFL (TICE, RGTR ...).

Notre chambre estime par ailleurs que le nombre des agents agréés peut également être augmenté par l'embauche de personnes faisant l'objet d'un reclassement interne ou externe (par exemple des personnes ayant, par le passé, travaillé comme chauffeur de bus ou conducteur de train, mais qui, en raison d'une déficience, étant inaptes à exercer leur dernière profession, pourront néanmoins, en raison de leur expérience, travailler comme agents agréés).

En raison des observations précédentes, notre chambre exige du gouvernement en tant que veilleur de la *res publica* de prendre en charge financièrement la dispense d'un programme de formation pour TOUS les agents de service sinon exclusivement alors conjointement avec les employeurs de transport public.

Ou bien faudra-t-il attendre un incident plus grave pour que le gouvernement réagisse pour débloquer des deniers publics en faveur d'un tel programme de formation?

En ce qui concerne les pouvoirs attribués aux agents de service

Notre chambre estime que les pouvoirs accordés aux agents de service n'ont aucun, sinon très peu d'effet dissuasif à l'égard des auteurs de violences non seulement en raison du fait que le gouvernement n'accorde pas de crédits budgétaires pour une formation qui devrait principalement être centrée sur la prévention et la gestion des conflits, mais encore en raison du fait que les pouvoirs réservés aux agents de service ne sont souvent pas en relation avec la réalité des faits et événements.

Comment concilier le fait qu'un chauffeur d'autobus peut (s'il y arrive !) obliger un usager de quitter le véhicule et doit, pour le surplus, dresser un rapport circonstancié sur l'incident en cause tout en étant simultanément obligé de respecter les horaires de desservir sa ligne?

Que vaut en pratique une disposition permettant aux agents de service de faire appel à la police en cas de refus de l'usager d'obtempérer à leur injonction alors que l'usager a déjà commis une infraction (vandalisme, injure, coups et blessures) et probablement pris la fuite? Une interdiction de deux heures pour la personne expulsée d'entrer à nouveau dans un moyen de transports publics ou dans une gare ou de se trouver sur une halte ou à un arrêt ne frise-t-elle pas le ridicule, alors qu'à tout moment, au cours des deux heures, elle peut utiliser une autre ligne ou un autre moyen de transport?

Qui des agents de service, à part celui qui a prononcé l'injonction, saura, au cours des deux heures subséquentes, que telle personne a désormais fait l'objet d'une injonction de quitter un véhicule s'il n'existe pas de fichier central des personnes ayant fait l'objet d'une interdiction auquel pourrait avoir accès chaque agent de service?

3. Un projet de loi incomplet et arbitraire!

Notre chambre se doit finalement de constater que le projet de loi est incomplet dans la mesure où les règlements grand-ducaux auxquels renvoient les articles 3, 10 et 11 du projet de loi font actuellement défaut de sorte que notre chambre n'est pas en mesure de juger le bien-fondé de ces dispositions réglementaires.

A défaut des règlements grand-ducaux auxquels renvoie le projet de loi, celui-ci risque d'être sinon inapplicable, alors du moins arbitraire dans son application et, par là, préjudiciable au justiciable.

Afin de juger le bien-fondé des mesures d'exécution, notre chambre demande que dorénavant les projets de règlement grand-ducal auxquels se réfère un projet de loi soient annexés à ce dernier, à défaut de quoi toute analyse reste hasardeuse, incomplète et par là, superfétatoire.

Compte tenu des observations formulées ci-dessus, notre chambre a le regret de vous communiquer qu'elle marque son désaccord aux projet de loi et de règlement grand-ducal cités sous rubrique.

Luxembourg, le 25 mai 2007

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

Service Central des Imprimés de l'Etat

5710/04

N° 5710⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

**sur la police et la sûreté dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES
SUR LE PROJET DE LOI, LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL
PORTANT APPROBATION DU PROGRAMME DE FORMATION SPE-
CIALE POUR LES AGENTS VISES A L'ARTICLE 4 DE LA LOI DU ...
SUR LA POLICE ET LA SURETE DANS LES TRANSPORTS PUBLICS,
LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL RELATIF AUX AVERTIS-
SEMENTS TAXES ET AUX CONSIGNATIONS EN MATIERE DE TRAN-
SPORTS PUBLICS ET LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL
SUR LES OBLIGATIONS DES USAGERS DE TRANSPORTS PUBLICS**

(7.6.2007)

Par lettres du 15 mars 2007, Monsieur Lucien Lux, ministre des Transports, a soumis le projet de loi et de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

Par lettre du 4 avril 2007, Monsieur Lucien Lux, ministre des Transports, a soumis le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

Par lettre du 24 mai 2007, Monsieur Lucien Lux, ministre des Transports, a soumis l'avant-projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Les projets avisés ont pour objet de mettre en place les mesures requises pour permettre aux voyageurs d'utiliser les transports en commun en toute sécurité et aux agents employés dans le secteur des transports publics de faire leur travail en toute sécurité.

1bis. La CEP•L se propose d'analyser dans un même avis les quatre projets.

**1. Un champ d'application aligné sur celui de la loi
du 29 juin 2004 sur les transports publics**

2. Les mesures et dispositions mises en place par le projet de loi pour assurer la police et la sûreté des services de transports publics, couvrent les services de transports publics exécutés sur le territoire national, ainsi que ceux qui ont leur origine, voire leur destination au Luxembourg.

3. Les règles de police et de sûreté proposées seront applicables aussi bien dans les moyens de transports publics, dans les gares, sur les haltes et aux arrêts desservis dans le cadre des services de transports publics.

La CEP•L tient à relever que les mesures proposées par le présent projet de loi doivent aussi être applicables dans la centrale de mobilité dont l'institution a été prévue par la loi de 2004 sur les transports publics.

La CEP•L demande ainsi qu'à l'article 1, paragraphe 2 du projet de loi, la centrale de mobilité soit énumérée. Ainsi, même si un jour, la centrale de mobilité, ou une filiale éventuelle, est organisée ailleurs que dans une gare, les règles édictées par le projet de loi continueront à être applicables.

4. Sont à qualifier de „*services de transports publics*“, les transports publics de personnes effectués par rail ou par route, tels que définis par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, ceux dépassant les limites territoriales d'une commune ainsi que ceux confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes.

5. Suivant l'article 3 de la loi modifiée du 29 juin 2004, font partie des services de transports publics par rail:

- les transports intérieurs de personnes assurés au moyen de trains et de trains-trams, assurant les services réguliers ou occasionnels sur les relations confinées au territoire national;
- les transports transfrontaliers régionaux de personnes assurés au moyen de trains assurant les services réguliers ou occasionnels sur des relations à l'intérieur de la région transfrontalière, et qui ont comme origine ou comme destination une gare luxembourgeoise.

Peuvent également être considérés comme services de transports publics les services prestés sur les relations précitées au moyen de trains internationaux, selon des conditions à convenir entre le ministre et le ou les transporteurs concernés.

Font partie des services de transports publics par route:

- les transports effectués au moyen de véhicules automoteurs ou d'ensembles de véhicules routiers dans le cadre des services réguliers et des services réguliers spécialisés,
- les transports effectués au moyen de véhicules automoteurs ou d'ensembles de véhicules routiers comportant plus de huit places assises, hormis celle du conducteur dans le cadre des services occasionnels publics et spécifiques, à condition que ces transports desservent des relations confinées au territoire national ou des relations qui ont leur origine ou leur destination au Grand-Duché de Luxembourg et qui se situent à l'intérieur de la région transfrontalière.

Si notamment pour des raisons de rentabilité financière, d'organisation rationnelle des services offerts ou de problèmes techniques il est recouru à d'autres types de véhicules pour effectuer les services précités, les prestations en question sont également considérées comme services de transports publics, dans les conditions à convenir entre le ministre et le ou les transporteurs concernés.

6. Suivant l'article 4 de la loi de 2004, les services de transports publics comprennent les services réguliers et les services réguliers spécialisés ainsi que les services occasionnels publics et spécifiques.

On considère comme services réguliers les transports en commun de personnes effectués régulièrement ou selon une périodicité quelconque, suivant un itinéraire déterminé, entre deux points ou en circuit, même s'ils ne desservent que les localités formant les points de départ et d'arrivée, et accessibles à quiconque moyennant un titre de transport.

On considère comme services réguliers spécialisés les transports en commun de personnes qui, tout en présentant les caractéristiques générales des services réguliers, sont réservés à des catégories déterminées de voyageurs.

On considère comme services occasionnels publics les transports en commun de personnes qui n'ont pas un caractère régulier et qui sont effectués dans un intérêt public en présence de l'impossibilité d'y satisfaire dans le cadre de l'offre des services réguliers.

On considère comme services occasionnels spécifiques les transports de personnes qui n'ont pas un caractère régulier et qui sont effectués en faveur d'une catégorie déterminée de voyageurs moyennant des véhicules spécialement équipés, en présence de l'impossibilité d'y satisfaire dans le cadre de l'offre des services réguliers.

7. Précisons encore que l'exploitation des services de transports publics par rail ne peut être confiée qu'à des entreprises ferroviaires, titulaires de la licence et du certificat de sécurité prévus par la loi du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation.

L'exploitation des services de transports publics par route, ne peut être confiée qu'à des personnes physiques ou morales, titulaires d'une licence nationale de transporteur par route de voyageurs établie sur base de l'autorisation d'établissement prévue par la loi du 30 juillet 2002 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route.

2. Plus de pouvoirs et de responsabilités pour les agents de services par le biais des mesures de police et de sécurité mises en place par le projet

8. Le projet de loi qualifie d'agent de service:

- les conducteurs d'autobus,
- les contrôleurs,
- les accompagnateurs de trains,
- les agents de guichet,
- les agents de gare,
- les agents agréés,
- les agents chargés par un opérateur d'assurer la sûreté des services de transports publics.

8bis. La CEP•L est d'avis que la notion d'agent de service telle que libellée à l'article 2 du projet de loi, devrait aussi englober les conducteurs de train et de tram. Cela afin de garantir à ces travailleurs les mêmes droits et responsabilités en matière de sécurité dans les transports publics qu'à leurs collègues d'ores et déjà énumérés par l'article 2 du projet de loi.

9. En ce qui concerne les agents chargés par un opérateur d'assurer la sûreté des services de transports publics, vu le libellé du projet de loi, la CEP•L estime que ces agents peuvent être des agents non liés par une relation de travail à l'opérateur.

La CEP•L estime néanmoins que la mission d'assurer la sécurité dans les transports publics doit prioritairement incomber au personnel employé par l'opérateur lui-même. Ces agents seront en effet mieux armés (mieux formés, mieux informés, meilleure connaissance du terrain) pour assurer la sécurité sur leur réseau.

Pour les cas de figures ou néanmoins l'opérateur sous-traite les services liés à la sécurité sur son réseau, la CEP•L est d'avis que l'article 2 point b du projet de loi devrait faire référence aux dispositions de l'article 8 de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance.

De cet article 8 résulte en effet l'exigence que l'engagement des agents de sécurité par des entreprises privées est soumis à l'approbation du ministre de la justice. L'autorisation d'engager sera refusée si l'agent est âgé de moins de dix-huit ans; s'il ne remplit pas les conditions d'honorabilité nécessaires; ou encore si l'agent exerce des activités jugées incompatibles avec ses missions.

10. A ce jour l'article 22 de la loi modifiée du 29 juin 2004 prévoit déjà la possibilité d'agréer des agents pour assurer le contrôle de l'application conforme de la loi de 2004 et de ses règlements d'exécution. Le même article prévoit aussi la possibilité d'agréer des agents autorisés à procéder aux contrôles en ce qui concerne le paiement et le paiement correct du prix du transport. En vue de leur agrément, ces agents doivent avoir suivi une formation spéciale dispensée sous la responsabilité du ministre du transport, formation dont le contenu est fixé par un règlement grand-ducal du 21 juillet 2006.

11. L'article 22 paragraphe 3 de la loi modifiée de 2004 accorde à ce jour le droit aux agents agréés de vérifier, dans la mesure nécessaire à l'exécution de leur mission, l'identité des personnes contrôlées.

Aussi ont-ils le droit (paragraphe 4 de l'article 22 de la loi de 2004) de se faire exhiber une pièce d'identité dans le cadre de ce contrôle. Lorsqu'une personne trouble l'ordre ou la sécurité dans un moyen de transports publics, dans une gare, une halte ou un arrêt, par son comportement, l'agent agréé est en droit de lui enjoindre de quitter le véhicule et de s'éloigner des lieux.

12. Le projet de loi sous avis, prévoit l'abrogation des paragraphes 3 et 4 de l'article 22 de la loi modifiée de 2004. La possibilité d'agréer des agents sera dorénavant réglée par le biais de la future loi sur la police et la sûreté dans les transports publics.

13. L'article 4 du projet de loi donne en effet la possibilité au ministre d'agréer des agents relevant d'une autorité organisatrice d'un service de transports publics.

Ces agents agréés seront autorisés à procéder aux contrôles relatifs à la validité des titres de transport sur le réseau de l'autorité organisatrice de laquelle relèvent les agents en question. Le contrôle peut néanmoins aussi être opéré sur le réseau d'une autre autorité organisatrice avec l'accord de celle-ci.

L'agrément sera personnel et ne pourra être délégué. L'agrément présupposera une formation spéciale qui sera dispensée sous la responsabilité du ministre et dont le programme sera arrêté par règlement grand-ducal.

Les frais de la formation seront à charge de l'autorité organisatrice.

L'agrément pourra être retiré ou sa validité limitée par le ministre, s'il est établi que le titulaire est inapte à exercer ses fonctions, en cas de manquement grave ou répété à ses fonctions ou en cas d'abus de pouvoir. L'agrément perdra sa validité de plein droit en cas de cessation ou de changement des fonctions.

14. Le projet prévoit l'attribution de plus de pouvoirs d'intervention aux agents de service. Il leur appartiendra de veiller à ce que les usagers des transports publics respectent l'ordre et la sûreté dans les moyens de transports publics ou dans les gares, haltes et arrêts.

15. Concrètement le projet de loi fixe les mesures de police et de sûreté suivantes, dont l'exécution est à assurer par les différents agents:

15.1. En ce qui concerne tous les agents de service:

- Droit pour les agents de service de donner des injonctions aux usagers des transports publics pour l'observation des prescriptions légales; les usagers des transports publics sont alors tenus d'obtempérer aux injonctions des agents de service.

15.1.1. Ces prescriptions sont précisées par l'avant-projet de règlement grand-ducal sur les obligations des usagers de transports publics.

15.1.2. Ce projet a en effet pour objet d'arrêter les prescriptions que les usagers de transports publics sont tenus de respecter dans les moyens de transports publics, dans les gares, sur les haltes et aux arrêts desservis dans le cadre des services de transports publics confinés au territoire national ou qui ont leur origine ou leur destination au Grand-Duché de Luxembourg.

Sont visés tous les moyens de transports publics par rail ou par route.

Réitérant sa remarque formulée au point 3, la CEP•L demande que ces prescriptions soient aussi applicables dans la centrale de mobilité.

15.1.3. Dans ce cadre, ledit projet énumère les objets que sont autorisés à emporter avec eux les usagers des transports publics, à savoir les colis à main, les bagages de voyage, les voitures d'enfants, les bicyclettes et les animaux dans des conditions à ne pas blesser, gêner, salir, incommoder par leur volume, leur nature ou leur odeur les autres usagers et pourvu que les prescriptions fiscales, de police ou administratives ne s'y opposent pas.

L'utilisateur doit assumer la surveillance des objets qu'il emporte et il est responsable de tout dommage pouvant en résulter.

Les agents de service ont le droit de s'assurer, en présence de l'utilisateur, de la nature des objets introduits dans les véhicules, quand il existe des motifs sérieux de soupçonner une infraction aux règlements en vigueur.

La CEP•L s'interroge quant à cette notion de „motifs sérieux permettant de soupçonner une infraction“, qui sera sujette à interprétation de la part de l'agent de service concerné. La CEP•L estime plus sécurisant que le règlement grand-ducal à venir fixe de façon exhaustive les critères permettant un examen des objets transportés par les agents de service.

15.1.4. Par ailleurs, les agents de service veillent à ce que les usagers des transports publics respectent l'ordre et la sûreté dans les moyens de transports publics, dans une gare, sur une halte ou à un arrêt.

Dans l'exercice de cette mission, ils peuvent donner des injonctions aux usagers des transports publics pour l'observation des prescriptions légales et réglementaires applicables dans les espaces publics ainsi que pour l'observation des prescriptions prévues au présent avant-projet de règlement grand-ducal.

Réitérant sa remarque formulée au point 3, la CEP•L demande que soit également visée la centrale de mobilité.

15.1.5. Le projet défend:

1. d'utiliser les services de transports publics sans être en possession d'un titre de transport valable;
2. de troubler l'ordre ou la sûreté des services de transports publics;
3. d'entraver le service de transports publics;
4. de commettre des actes malséants, de tenir des propos inconvenants ou de faire du bruit, de sorte à incommoder les autres usagers;
5. de contrevenir à toute consigne affichée de manière appropriée par l'autorité organisatrice.

Le ministre peut préciser les différentes obligations des usagers des transports publics.

La CEP•L s'interroge quant à la portée de cette dernière disposition: le Ministre peut-il compléter cette liste ou développer les différentes prescriptions qu'elle comporte?

15.1.6. Les usagers des transports publics ont l'obligation de céder leur place aux personnes dont la mobilité est réduite en raison d'une incapacité physique, sensorielle ou locomotrice, d'une déficience intellectuelle, de l'âge, d'une maladie, ou de toute autre cause, lors de l'usage d'un moyen de transport public.

Ces personnes ont la priorité d'accès dans les véhicules et aux places assises.

La CEP•L se demande pourquoi les femmes enceintes, ainsi que les personnes accompagnant des enfants en bas âge, ne sont pas expressément visées par cette priorité d'accès aux véhicules et aux places assises?

15.1.7. Les obligations des usagers des transports publics doivent être affichées de manière appropriée dans les véhicules.

La CEP•L approuve cette communication aux usagers par voie d'affiche, qui remplira ainsi un double rôle: un rôle d'information (l'usager n'aura plus d'excuses pour ignorer la loi) et un rôle de dissuasion, donc de prévention.

- Les agents de service pourront enjoindre aux usagers des transports publics, qui refusent d'obtempérer à une injonction leur faite, de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux pour une durée de deux heures.

Ces attributions sont nouvelles dans notre législation et impliquent une nouvelle responsabilité pour les agents de service. La CEP•L approuve ces mesures.

Notons encore que les conducteurs des moyens de transports publics, seront tenus de s'arrêter immédiatement sur injonction et de rester arrêtés pendant tout le temps nécessaire à l'accomplissement des mesures de contrôle. Le défaut de suivre cette injonction sera puni d'une amende de 25 à 500 euros.

15.2. En ce qui concerne les agents agréés:

- Droit pour les agents agréés de procéder aux contrôles relatifs à la validité du titre de transport sur le réseau de l'autorité organisatrice de laquelle il relève ou sur un autre réseau de l'accord de l'autorité organisatrice.

La CEP•L est d'avis que les contrôles relatifs à la validité des titres de transport ne doivent pas seulement incomber aux agents agréés.

Il doit aussi être dans les attributions d'un chauffeur d'autobus par exemple de vérifier que les personnes qui montent à bord de son véhicule, se soient bien acquittées du prix du transport.

- En cas de refus d'un usager des transports publics de respecter l'injonction lui faite par un agent de service, les agents agréés sont autorisés à contrôler l'identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

A ce jour déjà les agents agréés au sens de l'article 2 paragraphe 3 de la loi modifiée de 2004 relative aux transports publics sont chargés de procéder aux contrôles du paiement du prix du transport et si nécessaire, ils peuvent vérifier l'identité des personnes contrôlées et demander à se faire exhiber une pièce d'identité.

Le projet de loi abroge et remplace ces dispositions dans la loi modifiée de 2004. Or, il ne stipule pas clairement le droit pour les agents agréés de vérifier l'identité des personnes contrôlées et demander à se faire exhiber une pièce d'identité dans le cadre du contrôle du prix du transport.

La CEP•L demande que le projet de loi soit précisé sur ce point.

La CEP•L demande en outre qu'à l'article 4 du projet de loi, en dehors du contrôle relatif à la validité des titres de transport, les attributions des agents agréés soient clairement précisées. A l'article 4 il est en effet écrit, que les agents agréés sont notamment autorisés à procéder aux contrôles relatifs à la validité du titre de transport.

15.3. En ce qui concerne les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises:

- Droit pour les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises d'enjoindre aux usagers des transports publics, qui contreviennent aux injonctions des agents de service, de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux.

Lorsque l'intéressé refuse d'obtempérer volontairement à l'injonction donnée, les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises sont autorisés à le contraindre par la force.

- En cas de refus d'un usager des transports publics de respecter l'injonction lui faite par un agent de service, les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises, au même titre que les agents agréés, sont autorisés à contrôler l'identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

Les dispositions concernant les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises ne sont pas nouvelles. La loi de 2004 réserve en effet les mêmes droits à ces agents. Désormais ces dispositions se trouveront dans la future loi relative à la sécurité dans les transports publics.

15.4. En ce qui concerne l'autorité organisatrice du service de transports publics:

- Droit pour l'autorité organisatrice d'interdire en tout ou en partie pour une durée ne dépassant pas six mois aux usagers des transports publics, qui contreviennent à la présente loi, l'accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares, sur les haltes et aux arrêts relevant de sa compétence. Le ministre des transports est informé de l'interdiction prononcée. A la demande motivée de la part d'une ou de plusieurs autorités organisatrices, le ministre pourra interdire, en tout ou en partie, pour une durée ne dépassant pas un an aux usagers des transports publics qui contreviennent à la présente loi, l'accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares, sur les haltes et aux arrêts.

Actuellement le ministre a déjà la possibilité de prononcer une telle interdiction. La loi modifiée de 2004 ne prévoit néanmoins pas que l'interdiction soit prononcée par le ministre suite à une demande émanant d'une ou de plusieurs autorités organisatrices.

Alors que la législation actuelle prévoit que l'interdiction prononcée par le ministre sera valablement notifiée par lettre recommandée à la personne concernée, le projet de loi instaure une procédure contradictoire, imposant aussi bien à l'autorité organisatrice qu'au ministre de recueillir avant toute décision les explications et moyens de défense de la personne concernée.

A cette fin une lettre recommandée est adressée à la personne concernée moyennant laquelle elle est invitée à présenter dans un délai de 15 jours ses observations.

Les nouveautés introduites par le projet de loi concernent donc la possibilité pour l'autorité organisatrice de prononcer une interdiction d'accès en ce qui concerne son réseau, la procé-

dure contradictoire entourant les interdictions d'accès prononcées pour une durée prolongée par une autorité organisatrice ou le ministre, ainsi que le fait que le non-respect de l'interdiction d'accès est érigé en infraction pénale.

La CEP•L approuve ces mesures.

Elle se demande néanmoins comment sera contrôlé en pratique le respect de cette interdiction d'accès à un réseau.

3. Le non-respect de certaines mesures de sécurité et de police est sanctionné pénalement

16. Le projet prévoit un certain nombre de sanctions pénales en cas de non-respect des injonctions de quitter le réseau de transports publics prononcées par un agent de service, des interdictions d'accès prononcées par une autorité organisatrice ou le ministre ou encore en cas de refus d'exhiber une pièce d'identité.

17. Ces infractions seront punies d'une amende de 25 à 250 euros, voire d'une amende de 25 à 500 euros en ce qui concerne le non-respect de l'interdiction d'accès au réseau prononcée par le ministre.

18. En cas de non-respect d'une injonction de quitter le réseau de transports publics prononcée par un agent de service, de refus d'exhiber une pièce d'identité, ainsi qu'en cas de non-respect d'une interdiction d'accès prononcée par une autorité organisatrice ou le ministre, un avertissement taxé peut être décerné par un membre de la police grand-ducale habilité à cet effet par le directeur général de la police grand-ducale ou par un agent de l'administration des douanes et accises habilité à cet effet par le directeur de l'administration des douanes et accises.

19. L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant consent à verser immédiatement entre les mains des fonctionnaires préqualifiés la taxe due, soit, lorsque la taxe ne peut pas être perçue sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans un délai de 45 jours à compter de la constatation de l'infraction. Dans cette deuxième hypothèse le paiement peut notamment se faire par versement au compte postal ou bancaire indiqué par la même sommation.

20. L'avertissement taxé est néanmoins obligatoirement remplacé par un procès-verbal ordinaire:

1. si l'infraction est connexe à un délit de lésions corporelles volontaires ou involontaires ou à un homicide volontaire ou involontaire;
2. si le contrevenant n'a pas payé dans le délai imparti;
3. si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer la ou les taxes;
4. si le contrevenant a été mineur au moment des faits.

21. Le montant de la taxe ainsi que les modes du paiement sont fixés par règlement grand-ducal qui établit un catalogue groupant les contraventions suivant les montants des taxes à percevoir. Les frais de rappel éventuels font partie intégrante de la taxe.

22. Le versement de la taxe dans un délai de 45 jours, à compter de la constatation de l'infraction, augmentée le cas échéant des frais prévus à l'alinéa précédent, a pour conséquence d'arrêter toute poursuite. Lorsque la taxe a été réglée après ce délai, elle est remboursée en cas d'acquiescement, et elle est imputée sur l'amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation. Dans ce cas, le paiement de la taxe ne préjudicie pas au sort d'une action en justice.

23. Précisons encore que si le contrevenant est un non-résident non communautaire et que celui-ci ne s'acquiesce pas de l'avertissement taxé sur le lieu même de l'infraction, il devra verser aux membres de la police grand-ducale ou aux agents de l'administration des douanes et accises une somme destinée à couvrir l'amende et les frais de justice éventuels en vue de la consignation de cette somme entre les mains du receveur de l'Enregistrement du siège de la Justice de paix compétente.

24. Conformément au projet de loi, un projet de règlement grand-ducal fixe les montants et les modalités d'application des avertissements taxés.

25. Suivant ce projet de règlement grand-ducal, les montants des avertissements taxés s'établissent à 24, 49, 74 et 145 euros, soit:

- 24 euros pour un refus par un usager d'obtempérer à l'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux,
- 24 euros pour un refus d'exhiber une pièce d'identité,
- 49 euros pour un non-respect de l'interdiction d'accès aux transports publics d'une durée de deux heures suite à une injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux,
- 74 euros, pour le non-respect de l'interdiction d'accès aux transports publics prononcée par une autorité organisatrice pour une durée maximale de six mois,
- 145 euros pour le non-respect de l'interdiction ministérielle d'accès aux transports publics pour une durée maximale de douze mois.

26. En ce qui concerne la consignation prévue à l'égard d'un contrevenant non résident non communautaire qui ne s'acquitte pas du montant de l'avertissement taxé sur le lieu même de l'infraction, le projet de règlement grand-ducal fixe les montants des sommes à consigner au double des montants prévus pour les avertissements taxés.

27. La CEP•L approuve ces nouvelles dispositions.

28. Elle tient néanmoins à formuler la remarque suivante:

Il résulte du commentaire des articles du projet de loi sous avis, que si le projet de loi prévoit la consignation uniquement à charge des contrevenants non résidents non communautaires, c'est pour être conforme à une jurisprudence récente de la Cour de Justice des Communautés Européennes qui estime qu'une consignation qui n'est pas imposée dans des conditions identiques aux nationaux qu'aux autres résidents communautaires, n'est pas conforme au Traité.

Or la loi modifiée du 29 juin 2004 prévoit aussi le système des avertissements taxés pour sanctionner un certain nombre d'infractions aux règles édictées par cette même loi.

L'article 26 de la loi modifiée de 2004 prévoit la consignation à charge du contrevenant non résident peu importe qu'il soit communautaire ou non communautaire, s'il ne s'acquitte pas de l'avertissement taxé sur le lieu de l'infraction.

La CEP•L se demande dès lors si l'article 26, prévoyant la consignation aussi à charge des non-résidents communautaires, est conforme au Traité, dans la mesure où il y a une différence de traitement entre les résidents et les non-résidents communautaires placés dans des conditions identiques.

4. Une formation spéciale pour les agents agréés calquée sur celle issue du règlement grand-ducal du 21 juillet 2006 portant approbation du programme de la formation spéciale pour les agents visés à l'article 22, paragraphe 3 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

29. Les auteurs du projet de loi proposent aussi un projet de règlement grand-ducal qui détermine le programme de la formation spéciale pour agents agréés.

30. Cette formation spéciale doit porter sur

- le cadre légal de l'intervention des agents agréés, tels que les dispositions pertinentes de la loi sur les transports publics et ses règlements d'exécution;
- la prévention des agressions et la gestion de conflits, avec notamment les sources potentielles de conflit, la conséquence d'une gestion inadaptée des conflits et les techniques relationnelles pour désamorcer les tensions;
- la structure tarifaire nationale;
- la structure tarifaire particulière;
- les réseaux de vente;
- l'organisation des transports publics.

31. Le ministre des transports pourra dispenser partiellement ou intégralement de la formation spéciale, l'agent qui a suivi avec succès une formation équivalente.

32. Le contenu proposé pour cette formation spéciale est identique à celui fixé par le règlement grand-ducal précité du 21 juillet 2006.

33. La CEP•L estime néanmoins que la formation spéciale pour les agents agréés doit aussi porter sur la législation en matière de police et de sûreté dans les transports publics. Cela d'autant plus que celle-ci fixera désormais les droits et devoirs d'intervention de ces agents.

34. Au-delà de la formation spéciale pour agents agréés, la CEP•L est d'avis que tous les agents de service, et notamment ceux qui travaillent sous un statut de droit privé, doivent recevoir une formation spéciale notamment en matière de gestion des conflits, de façon à être en mesure d'appréhender dans les meilleures conditions une situation conflictuelle et d'éviter de mettre en danger les autres voyageurs ainsi que eux-mêmes.

*

35. La Chambre des employés privés accueille de manière favorable le présent projet de loi ainsi que les deux projets de règlement grand-ducal et l'avant-projet de règlement grand-ducal.

Garantir la sécurité des usagers et des travailleurs dans le domaine des transports publics est une mission d'intérêt national dont la responsabilité incombe à l'Etat. La CEP•L approuve par conséquent toute mesure prise en faveur d'une sécurité accrue.

36. En dehors des remarques formulées ci-dessus, la CEP•L se permet encore de rendre le législateur attentif au fait que, au-delà de la répression, d'autres mesures, notamment d'ordre préventif, peuvent aider à augmenter la sécurité dans les transports publics, tels que l'installation de caméras à des endroits sensibles (gares, arrêts, etc.), plus d'éclairage sur certains arrêts de bus la nuit, renforcer la présence sur le terrain des agents affectés à la sécurité, etc.

37. Notons pour finir, que garantir la sécurité des citoyens dans les transports publics, est facteur de bien-être non seulement pour les personnes concernées, mais aussi pour l'environnement.

En effet si le citoyen doit craindre d'endurer une agression au cours d'un voyage dans un moyen de transport public, il sera réticent, voire il s'abstiendra de l'utiliser. Par contre si le problème de l'insécurité dans les moyens de transports publics ne se pose pas, alors il y a plus de chances pour que les citoyens soient plus nombreux à avoir recours aux moyens de transports publics.

Luxembourg, le 7 juin 2007

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

Service Central des Imprimés de l'Etat

5710/05

N° 5710⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**sur la police et la sûreté dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(3.6.2008)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 20 mars 2007, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre des Transports.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière. Le Conseil d'Etat note que le commentaire des articles est des plus succincts et que le lecteur doit se référer aux dispositions légales existant en la matière pour saisir la portée du présent projet de loi.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre de travail et de la Chambre des employés privés ont été communiqués au Conseil d'Etat, par dépêches respectives des 24 avril, 11 juin et 20 juin 2007. Quant à l'avis de la Chambre des métiers, cependant reproduit au document parlementaire No 5710², il ne lui a pas été communiqué à ce jour.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet sous rubrique établit des mesures en vue d'assurer l'ordre et la sécurité dans les transports publics. Le Conseil d'Etat n'est pas sans connaître les problèmes qui se posent dans ce secteur et comprend parfaitement les objectifs poursuivis par les auteurs du présent projet de loi. Il se doit toutefois de relever que le dispositif mis en place soulève des difficultés au niveau de sa cohérence interne et de sa compatibilité avec d'autres textes légaux.

Le projet de loi sous rubrique soulève en effet de sérieux problèmes de cohérence juridique,

- en ce que sont appelées à intervenir des catégories diverses d'agents investis de compétences particulières, agents de service, agents agréés, fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, ou de la Police grand-ducale;
- en ce que certaines de ces compétences s'inscrivent manifestement dans le cadre des relations contractuelles entre transporteur et usager des transports publics, alors que d'autres relèvent de missions de droit public qui ressortissent traditionnellement à la Police grand-ducale;
- en ce que les membres de la police grand-ducale et de l'Administration des douanes et accises se voient investis de compétences particulières qui tantôt s'ajoutent à leurs compétences de droit commun, tantôt peuvent entrer en concurrence avec celles-ci;

- en ce que l'administré ne sait pas si la police agit au titre de ses missions de police administrative ou de police judiciaire;
- en ce que le projet sous rubrique établit une loi nouvelle, à côté de la loi du 29 juin 2004, qui est par ailleurs modifiée, alors que l'ensemble des dispositions nouvelles aurait utilement pu être intégré dans cette loi.

Le présent projet de loi établit une série de normes nouvelles et modifie, par ailleurs, la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics (ci-après: la loi de 2004) et la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer (ci-après: la loi de 1859). Le Conseil d'Etat considère que, malgré les modifications, la cohérence entre l'ensemble de ces textes est loin d'être assurée. Cette observation vaut notamment pour la loi de 1859, qui de l'avis du Conseil d'Etat aurait utilement pu être supprimée ou intégrée dans le projet de loi sous rubrique, sinon être limitée aux questions traitant du statut, de la viabilité et de l'entretien du domaine ferroviaire public. Le Conseil d'Etat aura l'occasion d'attirer l'attention des auteurs sur les problèmes de cohérence de la loi en projet avec les textes régissant les compétences „de droit commun“ de la police, à savoir la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police et le Code d'instruction criminelle.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Le projet de loi porte „sur la police et la sûreté“ dans les transports publics. Le concept de police est repris de l'intitulé de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer. Il faut toutefois se rendre compte que ce concept revêt de nos jours une acception différente de celle qu'il avait il y a un siècle et demi, en ce qu'il renvoie directement au corps de la police grand-ducale. Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il de faire abstraction de ce concept. De même, y aurait-il lieu de remplacer le concept de sûreté par celui plus moderne et approprié de sécurité qui est d'ailleurs consacré à l'article 2 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. Dans la mesure où le concept de sécurité est ambivalent en ce qu'il peut faire penser à la sécurité technique des moyens de transport, on pourrait utilement ajouter le concept d'ordre, toujours par référence à la loi précitée du 31 mai 1999. Le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs du projet de loi sous rubrique n'ont pas repris les termes de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, qui vise, à son article 22, paragraphe 4, „l'ordre“ et „la sécurité“.

L'intitulé aurait dès lors la teneur suivante: „*Projet de loi sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics et modifiant ...*“.

Chapitre I – *Objet et définitions*

Article 1er

L'article 1er détermine l'objectif de la loi et son champ d'application. Le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme „objectif“ par celui de „objet“ que les auteurs utilisent d'ailleurs dans le commentaire. De même, il y a lieu de reprendre les concepts de sécurité et d'ordre figurant dans l'intitulé.

En ce qui concerne la détermination des services de transports publics, le Conseil d'Etat note des divergences entre le libellé du premier alinéa de l'article 1er et celui de l'article 2, lettre a). Comme le concept de services de transports publics est défini à l'article 2, le Conseil d'Etat propose de se limiter à citer ce concept à l'article 1er sans le préciser davantage.

L'article 1er détermine encore les lieux où s'applique la loi en visant les „moyens de transports publics“ qui ne sont d'ailleurs pas autrement précisés, „les gares, les haltes et arrêts“. A noter que ces concepts figurent déjà dans la loi du 29 juin 2004, précitée, où ils n'ont pas davantage été précisés.

Dans la mesure où le projet de loi sous rubrique entend conférer à une certaine catégorie d'agents des prérogatives de puissance publique dans les gares, haltes et arrêts, le Conseil d'Etat considère qu'il est indispensable de connaître les limites „territoriales“ des compétences de ces agents. L'existence d'une définition juridique de ces concepts est dès lors indispensable. Le Code de la route définit à l'article 2, point 64, le concept de gare routière. Le règlement ministériel du 12 août 1964 déterminant les mesures

de police destinées à assurer le bon ordre dans les parties des gares des chemins de fer et de leurs dépendances accessibles au public fait référence aux concepts de „cours à voyageurs“ et de „cours à marchandises“. Aucune définition des limites de la gare ferroviaire n'est toutefois donnée par les textes actuellement en vigueur. Ainsi, la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire ne définit-elle pas le concept et les limites de la gare ferroviaire. La même observation vaut pour les concepts de haltes ou d'arrêts. Il est vrai que l'article 166 du Code de la route interdit le stationnement de véhicules „à moins de 12 mètres des points d'arrêt signalés comme tels des autobus“. S'agit-il d'appliquer cette limite de 12 mètres également dans le cadre de la présente loi?

Le Conseil d'Etat voit plusieurs solutions pour résoudre cette problématique. La première consisterait à ajouter à l'article 2 une définition technique des concepts de gare, haltes et arrêts qui vaudra alors également pour l'application de la loi de 2004, précitée. La deuxième possibilité consisterait dans l'abandon de toute référence aux haltes et arrêts, les seuls concepts à retenir étant ceux de gare ferroviaire et de gare routière. Cette solution permettrait de faire l'économie d'une définition à l'article 2; le concept de gare routière est défini au Code de la route. Les limites des gares ferroviaires devraient pouvoir, à leur tour, être établies et marquées sur le terrain à l'aide de panneaux de signalisation. Il est vrai que cette solution présentera le double inconvénient de ne pas être conforme à la logique de la loi de 2004 et de restreindre les compétences des agents „ratione loci“.

En l'absence de réponse satisfaisante à la nécessité de déterminer le champ d'application territorial des compétences exorbitantes du droit commun dont seront investies certaines catégories d'agents, le Conseil d'Etat doit élever une opposition formelle à l'encontre du projet de loi, au niveau de ses articles 1er et 2.

Le Conseil d'Etat note encore que la question de la sécurité dans les gares, en particulier celles des villes plus importantes du Luxembourg, soulève des problèmes qui ne sont pas directement liés à la sécurité des services de transports publics, alors que ces gares sont fréquentées par des groupes de personnes, susceptibles de poser problème par rapport à l'objectif de sécurité, sans qu'il s'agisse nécessairement d'usagers des transports publics. S'ajoute à cela la question de la détermination du „territoire“ de la „gare“; on peut notamment penser à des endroits comme le parvis de la gare, les espaces commerciaux des grandes gares ou les parkings dépendant des gares. L'objectif du projet de loi n'est assurément pas de régler le maintien de l'ordre dans ces endroits. Cette mission doit rester de la compétence exclusive de la police grand-ducale.

Le Conseil d'Etat propose de donner à l'article 1er la teneur suivante:

„Art. 1er. La présente loi a pour objet d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les services de transports publics sur le territoire national. Elle s'applique dans les moyens de transports publics, [dans les gares, sur les haltes et aux arrêts] ou [dans les gares ferroviaires et routières] desservis par les services de transports publics.“

Article 2

L'article 2 définit une série de concepts nécessaires à l'application de la loi.

En ce qui concerne les „services de transports publics“, le Conseil d'Etat propose de se limiter à un renvoi à la loi du 29 juin 2004, précitée. Une référence spécifique aux transports communaux se justifie dans la mesure où ces derniers sont exclus de la loi du 29 juin 2004 en vertu de son article 2, alinéa 2. Le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer de la formule d'exclusion figurant à l'article 2, alinéa 2, de cette loi qui vise les transports „confinés au territoire d'une même commune“, ce qui permet de conclure que les transports dépassant les limites d'une commune relèvent de la loi de 2004.

Se pose encore la question des transports ferroviaires internationaux sur le territoire luxembourgeois. Ces transports ne sont pas visés par l'article 2 de la loi du 29 juin 2004 qui se limite aux relations dans ce qu'il est convenu d'appeler la „grande région“. Le commentaire passe sous silence ce problème. Il est vrai que le maintien de l'ordre dans les trains internationaux obéit à des règles particulières, d'autant plus que ces moyens de transport et le personnel relèvent, la plupart du temps, d'entités non luxembourgeoises. Il n'empêche que certains trains internationaux sont utilisés pour des services nationaux, voire des transports publics régionaux transfrontaliers, et que des problèmes similaires à ceux que le projet entend rencontrer peuvent apparaître lors de ces trajets.

L'article 2 définit, sous la lettre b), les agents de service. Cette disposition est un élément clé de la loi. Des catégories de personnel de transport, ne relevant pas nécessairement de l'Etat, des communes ou de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois et qui n'ont dès lors pas un statut de

droit public et ne sont pas davantage nécessairement des nationaux, se verraient investies de certaines prérogatives d'autorité publique, en particulier au titre de l'article 5. Si le Conseil d'Etat peut encore concevoir que le conducteur, employé privé d'une entreprise privée d'autobus, puisse émettre un ordre à l'égard d'un usager qui trouble l'ordre et la sécurité dans le bus exploité par l'employeur, il a du mal à admettre un tel acte dans les gares, arrêts et haltes qui relèvent du domaine public ou accessibles au public. Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur les missions assignées à la dernière catégorie des agents qui est visée et qui sont chargés par un opérateur d'assurer la sûreté. L'opérateur de transport en cause n'est pas autrement identifié et il peut donc parfaitement s'agir d'une entreprise privée. Est-ce que les auteurs du texte entendent viser les membres d'entreprises privées de gardiennage ou de surveillance qui seraient affectés par des exploitants également privés d'autobus au maintien de la sécurité dans ces moyens de transports publics?

Le Conseil d'Etat est conscient qu'une solution juridiquement correcte est difficile à élaborer si l'on veut atteindre l'objectif recherché par les auteurs du projet de loi tout en respectant l'article 97 de la Constitution.

Une possibilité serait de restreindre les „pouvoirs“ des agents de service à ce que les auteurs du projet qualifient d'injonction de respecter la loi, au sens de l'article 3, et de réserver le véritable pouvoir d'injonction, prévu aux articles 5 et 6, aux agents agréés. Dans la logique de l'article 97 de la Constitution et dans un souci de sécurité juridique, une détermination précise de ces agents s'impose. Le Conseil d'Etat revient sur cette question dans le cadre de l'examen de l'article 4.

En ce qui concerne les agents de service, le Conseil d'Etat peut concevoir une définition plus générale, de préférence à une énumération qui risque d'être incomplète et de devoir être modifiée en cas de changement des titres professionnels des personnels concernés. Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations formulées à l'endroit de l'article 3.

L'article 2 définit encore la notion d'usager des transports publics. Le Conseil d'Etat renvoie à ses interrogations formulées à l'endroit de l'article 1er en ce qui concerne des personnes se trouvant dans l'enceinte d'une gare sans être des usagers des transports publics au sens restreint du terme. L'approche suivie par les auteurs du projet consiste à définir le groupe de personnes concernées par l'endroit où ces personnes se trouvent sans tenir compte du fait si ces personnes s'approprient ou non à utiliser un moyen de transport. Si on va au bout de ce raisonnement, on peut s'interroger sur la nécessité de maintenir et de définir le concept d'usager des transports. Ne serait-il pas plus facile de prévoir que les agents sont investis de certaines compétences à l'égard de l'ensemble des personnes se trouvant dans l'enceinte (à déterminer) des gares, éventuellement des haltes et arrêts?

Le Conseil d'Etat émet des réserves quant à la consécration de la notion de „autorité organisatrice“. Ce concept n'a pas été retenu par la loi du 29 juin 2004. Ce qui plus est, l'article 2, paragraphe 2, de cette loi n'emploie le terme d'autorité qu'en relation avec le ministre compétent pour émettre des licences de transporteur de voyageurs. Le Conseil d'Etat propose d'omettre cette définition qui ne s'impose pas, l'autorité publique organisatrice étant soit l'Etat représenté par le ministre, soit une commune ou un syndicat de communes.

A titre de considération finale, le Conseil d'Etat relève qu'il n'y a pas lieu, à l'article 2, de se référer aux règlements d'exécution. Il est évident que la définition qui vaut pour la loi s'applique également aux fins d'application d'un éventuel règlement grand-ducal et qu'un règlement ne saurait contenir des définitions propres ne figurant pas dans la loi. La précision „et de ses règlements d'exécution“ est partant superflue.

Si, malgré les observations formulées, les auteurs du projet de loi entendent maintenir l'ensemble des concepts, l'article 2 pourrait prendre la teneur suivante:

„Art. 2. Au sens de la présente loi, on entend par:

- a) „services de transports publics“, ceux visés par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, y compris ceux confinés au territoire d'une même commune;*
- [b) „agent de service“, toute personne employée aux fins de prestation des services de transports publics ou du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les transports publics;]*
- [c) „usager des transports publics“, toute personne qui se trouve dans un moyen de transports publics, dans une gare, sur une halte ou à un arrêt;]*
- d) „ministre“, le ministre ayant les Transports publics dans ses attributions.“*
- [e) „gare“ ... „halte“ ... „arrêt“ ...]*

Chapitre II – Règles de police

Le Conseil d'Etat propose de remplacer le concept de „police“ par celui de „maintien de l'ordre et de la sécurité“, conformément aux observations formulées à l'endroit de l'intitulé.

Article 3

Cet article définit les missions et pouvoirs des agents de service. En vertu de la disposition sous rubrique, ils sont investis du droit de donner aux usagers des transports publics des injonctions aux fins de respecter les prescriptions arrêtées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat voudrait formuler deux interrogations. L'article sous rubrique ne définit pas les prescriptions qui sont visées ni les règlements grand-ducaux qui sont, d'ailleurs, étrangers à la présente loi. Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur le contenu et la portée du concept d'injonction dans le présent projet qui ne saurait viser les injonctions en matière administrative adoptées, en particulier au niveau communal, pour maintenir l'ordre, la sécurité ou la salubrité publics. Les usagers des transports publics doivent respecter les lois et règlements applicables, non pas en vertu d'une injonction de l'agent de service, mais parce que ces réglementations sont „per se“ contraignantes. L'injonction, dans le cadre du présent projet de loi, n'est donc juridiquement rien d'autre qu'un rappel au respect de la loi. Inutile dès lors d'établir, au second alinéa de l'article sous rubrique, une obligation spécifique des usagers des transports publics d'obtempérer aux injonctions de respecter la loi. Dans la mesure où l'article 3 ne confère pas aux agents de service des prérogatives de puissance publique, le Conseil d'Etat peut parfaitement admettre que toutes les catégories d'agents employés dans les transports publics puissent être investies d'une telle mission de „rappel à l'ordre“. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de viser spécifiquement cette catégorie d'agents, dès lors qu'ils ne sont plus investis, au titre de la loi en projet, de compétences particulières. Il rappelle que le simple contrôle des titres de transport s'inscrit dans le cadre des rapports contractuels entre l'usager des transports et le transporteur.

Dans la logique des observations formulées ci-dessus et dans un souci de clarté et de cohésion des textes, le Conseil d'Etat propose, à titre principal, de faire l'économie de l'article 3 et de supprimer, à l'article 2, toute référence au concept d'agent de service. Si les auteurs du présent projet entendent maintenir cette catégorie d'agents, l'article 3 pourrait utilement prendre la teneur suivante:

„Art. 3. Les agents de service coopèrent au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les moyens de transports publics, [dans les gares, sur les haltes et aux arrêts] ou [dans les gares routières et ferroviaires]. Dans l'exercice de cette mission, ils peuvent rappeler aux usagers des transports publics l'obligation de respecter les prescriptions légales.“

Article 4

L'article 4 crée une catégorie particulière d'agents de service, agréés par le ministre, qui sont investis de pouvoirs particuliers revêtant la nature de prérogatives de puissance publique.

L'article sous rubrique impose, comme unique condition d'agrément, l'accomplissement d'une formation spéciale dont certaines catégories d'agents sont d'ailleurs dispensées en vertu de l'article 20.

Le Conseil d'Etat voudrait marquer ses réserves par rapport à la création de diverses catégories d'agents investis de prérogatives de puissance publique. Dans notre ordonnancement constitutionnel, le maintien de l'ordre incombe à la Police grand-ducale, investie de missions préventives au titre de la police administrative et de missions de constatation des infractions au titre de la police judiciaire. La création d'agents investis de pouvoirs de police, par le présent projet, ne saurait être analysée et appréciée indépendamment de la problématique plus générale qui se pose dans des termes analogues également dans d'autres domaines, qu'il s'agisse des attributions des communes, voire des tâches de surveillance ou de gardiennage par des opérateurs privés. Le Conseil d'Etat note que la création de différents corps d'agents de ce type posera inéluctablement des problèmes de cohérence de leurs missions respectives et de coordination avec le rôle premier de la police en matière de maintien de l'ordre. L'octroi de prérogatives de puissance publique à des agents qui ne relèvent pas des corps traditionnels de la force publique posera encore, à moyen terme, la question des moyens à mettre à la disposition de ces agents, concrètement du droit qu'il faudra leur reconnaître de recourir à la contrainte. Le Conseil d'Etat considère que ces questions éminemment importantes dans un Etat de droit devraient faire l'objet d'une réflexion d'ensemble et que le législateur devrait veiller à ne pas adopter des lois sectorielles qui risquent d'être incohérentes.

Dans une approche de technique juridique, le Conseil d'Etat considère que, dans un souci de sécurité juridique et de respect du principe que l'Etat a le monopole de la puissance publique, en combinaison avec l'article 97 de la Constitution, il faut fixer des critères plus précis tenant au statut des agents. Le Conseil d'Etat note que l'article 22 de la loi du 29 juin 2004, précitée, suit une approche assez restrictive dans la détermination des agents investis d'un pouvoir d'injonction à l'égard des usagers. La simple référence à l'autorité publique étatique et communale organisatrice des services est insuffisante, dans la mesure où ces autorités peuvent parfaitement „organiser“ des services publics de transports en concédant des lignes à des opérateurs privés ou en engageant ces derniers pour assurer tout ou partie des services. Dans cette logique, le Conseil d'Etat considère qu'il faut limiter la qualité d'agents agréés aux personnes employées sous un statut de droit public ou assimilé à ce dernier. Par ailleurs, se pose la question de l'exigence de la nationalité luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat note que l'application de ces critères aboutira à un découplage du corps des agents agréés par rapport aux agents de service dans les transports publics effectués par des entreprises privées.

Si, malgré les réserves formulées ci-dessus, les auteurs du projet entendent maintenir les dispositions du projet relatives aux agents agréés, le Conseil d'Etat propose, dans un souci de clarté des textes, de regrouper toutes les compétences de ces agents agréés dans un article, en l'occurrence l'article 5.

La fixation du programme de formation en vue de l'agrément, ne constituant pas une matière réservée, peut être réglée par règlement grand-ducal. Le projet de règlement en cause fait l'objet de l'avis 47.591, adopté ce jour.

Le Conseil d'Etat propose de donner à l'article 4 la teneur suivante:

„Art. 4. Le ministre peut agréer des agents de service qui ont la nationalité luxembourgeoise et qui sont employés sous un statut de droit public. Pour être agréés, les agents doivent accomplir une formation spéciale. Cette formation est dispensée sous la responsabilité du ministre. Un règlement grand-ducal détermine le contenu et les modalités de la formation. Les frais sont à charge de l'employeur de l'agent de service.

Avant d'entrer en fonction, les agents visés au présent article prêteront devant le ministre ou son délégué le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité“.

Cet agrément est personnel et ne peut être délégué. Il peut être retiré ou sa validité limitée par le ministre, s'il est établi que le titulaire est inapte à exercer ses fonctions, en cas de manquement grave ou répété à ses fonctions ou en cas d'abus de pouvoir. L'agrément perd sa validité de plein droit en cas de cessation ou de changement des fonctions.“

Articles 5 et 6

Le Conseil d'Etat propose de regrouper, dans cet article, les compétences dont sont investis les agents agréés, à savoir celle de contrôler l'identité des usagers et celle d'enjoindre à ces derniers de quitter les lieux. Le contrôle d'identité devra d'ailleurs logiquement précéder la mesure d'éloignement si celle-ci doit faire l'objet d'un rapport.

En ce qui concerne le contrôle des titres de transport, le Conseil d'Etat considère que cette mission n'incombe pas à titre de compétence spécifique aux agents agréés. Elle est valablement assumée par les agents de service. En ce qui concerne cette catégorie d'agents, il n'est d'ailleurs pas nécessaire de les investir expressément de cette mission dans l'article 3 du présent projet de loi, dès lors que ces agents agissent dans le cadre du rapport contractuel entre le transporteur et l'utilisateur des transports publics et non pas dans le cadre du maintien de l'ordre et de la sécurité. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la question du contrôle des titres de transport. Si les auteurs du projet considèrent qu'il est indispensable de régler cette question, il y aura lieu de le faire dans le cadre de l'article 3 relatif aux missions et compétences des agents de service et non pas dans le cadre des compétences de puissance publique des agents agréés.

Dès lors que des conditions très strictes sont observées pour l'agrément, on peut admettre que les agents agréés, exerçant sur délégation de puissance publique, peuvent exercer leur mission sur l'ensemble des réseaux des transports publics nationaux.

Dans un souci de cohérence de la législation, le Conseil d'Etat propose de rester le plus près possible du libellé de l'article 22, paragraphe 4, de la loi du 29 juin 2004, précitée. Cette disposition prévoit des injonctions à l'égard d'usagers qui troublent l'ordre et la sécurité.

Le Conseil d'Etat comprend que ces injonctions doivent faire l'objet d'un rapport établi par l'agent, d'abord afin que la mesure et ses circonstances soient documentées, ensuite afin de permettre au ministre d'adopter des sanctions administratives. Se pose toutefois la question du traitement ultérieur de ces données par le ministère, voire par la police. Le Conseil d'Etat rappelle que la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel pose des conditions très strictes de légitimité et de proportionnalité.

L'article 5 prendrait la teneur suivante:

„Art. 5. 1. Les agents de service agréés peuvent enjoindre les usagers des transports publics qui, par leur comportement troublent l'ordre et la sécurité dans un moyen de transports publics, dans une gare, dans une halte ou à un arrêt de présenter une pièce d'identité, de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux.

2. L'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux emporte interdiction pour la personne concernée d'entrer à nouveau dans un moyen de transports publics et dans une gare et de se trouver sur une halte et à un arrêt. Cette interdiction prend fin de plein droit deux heures après son entrée en vigueur.

3. L'agent agréé dresse sur les injonctions visées au paragraphe 1er un rapport qu'il transmet au ministre. Ce rapport mentionne les motifs de l'injonction, le lieu, la date et l'heure ainsi que l'identité et l'adresse de l'usager des transports publics. La mesure d'expulsion fait également l'objet d'un rapport qui est communiqué en copie au ministre.“

Les pouvoirs des membres de la police grand-ducale et des agents des douanes pourraient utilement être regroupés dans un texte ultérieur particulier, en l'occurrence l'article 6. Le paragraphe 2 de l'article 5 sous rubrique étend aux membres de la police grand-ducale et aux agents des douanes le pouvoir d'injonction reconnu aux agents agréés. En cas de refus d'obtempérer, ils sont autorisés à contraindre l'usager par la force. Dans ce cas, il y aura lieu de dresser un rapport; le terme de procès-verbal est inapproprié alors qu'il n'est pas nécessairement question, à ce stade, de constater une infraction. En effet, à défaut de résistance avec violences, un simple refus d'obtempérer à l'injonction de quitter les lieux ne constitue pas un acte de rébellion.

L'article 6, alinéa 1, investit les membres de la police grand-ducale et les agents des douanes également du droit de procéder à des contrôles d'identité. Le Conseil d'Etat comprend le projet de loi en ce sens qu'il s'agit de doter les membres de la police grand-ducale et les agents des douanes d'une compétence particulière qui s'ajoute à la vérification d'identité prévue à l'article 45 du Code d'instruction criminelle au profit des officiers et agents de la police judiciaire. Il est vrai que les cas de figure envisagés par le présent projet de loi ne concordent pas nécessairement avec ceux visés à l'article 45, précité. De même, les mesures de contrainte prévues par l'article 45 sont exclues. Le Conseil d'Etat se demande si, plutôt que de parler de contrôle d'identité, il ne faudrait pas viser le contrôle des documents d'identité, à l'instar du contrôle des papiers de bord opéré par la police routière. Reste le problème, pour les membres de la police grand-ducale, de l'existence de deux bases juridiques différentes pour des opérations de contrôle de l'identité des personnes obéissant à des régimes différents.

Le Conseil d'Etat rappelle que ces attributions spécifiques dont les membres de la police grand-ducale et les agents des douanes sont investis sont exercées sans préjudice de leurs pouvoirs „de droit commun“ au titre d'autres dispositions légales; le Conseil d'Etat de renvoyer à la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, précitée, dont l'article 33 investit la police de la mission de veiller au maintien de l'ordre, ou encore au Code d'instruction criminelle.

Le Conseil d'Etat voudrait ajouter une dernière observation relative aux agents de l'administration des douanes et accises. Le présent projet de loi investit ces agents, aux fins de l'application de la loi en projet, de compétences identiques à celles des membres de la police grand-ducale. L'intervention de deux corps d'agents dans un même secteur n'est pas sans soulever des problèmes de coordination. S'ajoute à cela que la police garde, même dans le cadre de la loi en projet, ses compétences de droit commun, notamment en matière de constatation des infractions, mais aussi en matière de recours à la force en vue du maintien de l'ordre, compétences dont ne disposent pas les agents des douanes. Or, dans la logique de l'article 6, les agents de l'administration des douanes et accises peuvent eux aussi contraindre „par la force“ l'usager qui refuse d'obtempérer.

L'article 6 prendrait la teneur suivante:

„Art. 6. 1. Les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises disposent des pouvoirs d'injonction prévus à l'article 5.

2. Lorsque l'usager des transports publics refuse d'obtempérer à l'injonction, il peut être contraint par la force. Dans ce cas, les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises dressent un rapport dont une copie est adressée au ministre.“

Article 7

L'article 7 institue la sanction d'une interdiction d'accès aux transports publics. Une telle interdiction est prononcée soit par „l'autorité organisatrice“, soit par le ministre, en fonction de la durée.

Dans le commentaire à l'endroit de l'article 2, le Conseil d'Etat a proposé de renoncer au concept d'„autorité organisatrice“ qui ne figure pas dans la loi du 29 juin 2004 et de limiter le concept d'autorité au ministre ayant les Transports dans ses attributions. Dans cette logique, le Conseil d'Etat préconise de prévoir que seul le ministre est compétent pour prendre des décisions d'interdiction d'accès et cela quelle que soit la durée. Il y aurait lieu de supprimer le paragraphe 1er et de reformuler le paragraphe 2.

La procédure en question obéira au principe du contradictoire, conformément à la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse. Il y a dès lors lieu de reformuler le paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat) en précisant que la décision intervient après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations après réception d'une information par lettre recommandée. L'indication que la décision est prise sur base du dossier est superflue alors qu'elle énonce une évidence. La décision est soumise à l'obligation de motivation.

S'agissant d'une décision de nature administrative, elle est susceptible d'un recours de pleine juridiction devant le juge administratif. Compte tenu de ces observations, l'article 7 prendrait la teneur suivante:

„Art. 7. 1. Le ministre peut, par décision motivée, interdire, en tout ou en partie, pour une durée ne dépassant pas un an, aux usagers des transports publics qui contreviennent à la présente loi (ou qui contreviennent aux prescriptions en matière d'ordre et de sécurité dans les transports publics), l'accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares, sur les haltes et aux arrêts.

2. La décision est prise après que l'intéressé a été invité par lettre à présenter ses explications et moyens de défense, dans un délai de 15 jours de la réception d'une lettre recommandée.

3. La décision est notifiée à l'intéressé. Une information est faite à la police grand-ducale et à l'administration des douanes et accises. La décision est susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Elle est exécutoire à partir du jour de la notification.“

Chapitre III – Dispositions pénales

Article 8

L'article 8, paragraphe 1er, érige en contravention le non-respect des injonctions et des décisions que le projet de loi permet de prendre vis-à-vis des usagers.

Le Conseil d'Etat conçoit la pertinence de sanctions pénales dans l'optique de garantir l'efficacité de la loi. Il approuve le choix des auteurs du projet de ne pas prévoir de peines correctionnelles. Dans la logique de la reformulation des articles 5, 6 et 7, un agencement différent de l'article 8 s'impose. Dès lors que le ministre seul est compétent pour prononcer une interdiction au titre de l'article 7, la différenciation opérée au deuxième alinéa du texte actuel n'a plus de raison d'être.

Le dernier alinéa du texte actuel prévoit le maximum de l'amende en cas de récidive. Même si le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs du projet de loi d'intervenir avec force à l'encontre de „récidivistes“, la disposition sous avis soulève des problèmes de technique juridique. Au sens du Code pénal, il ne saurait y avoir récidive au sens juridique du terme que si la première infraction a été constatée dans une décision de justice ayant autorité de chose jugée au moment où une deuxième infraction est commise. Le concept de récidive est exclu si la première infraction a donné lieu à un avertissement taxé. Même en l'absence de texte particulier sur la récidive, le juge, s'il est saisi, peut

toujours tenir compte des antécédents, judiciaires ou non judiciaires, de l'intéressé pour moduler la sanction. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de faire abstraction de la disposition qui impose une sanction aggravée en cas de récidive.

Le Conseil d'Etat voudrait encore attirer l'attention des auteurs du projet sur un problème que pose la loi sous projet dans l'hypothèse où les personnes à sanctionner sont des mineurs. La loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse interdit, sous réserve du régime spécifique pouvant s'appliquer aux jeunes de 16 à 18 ans, l'imposition de sanctions pénales tout en investissant le juge de la jeunesse du droit d'adopter à l'égard du mineur les mesures nécessaires. Cette impossibilité d'imposer aux mineurs des sanctions pénales interdit encore de les soumettre au régime des avertissements taxés qui constituent des mesures transactionnelles entre les pouvoirs publics et l'auteur d'une infraction par laquelle ce dernier échappe à des poursuites pénales. On ne saurait pas davantage admettre que les représentants légaux des mineurs puissent être tenus d'assumer le paiement des avertissements taxés. Pour des raisons de sécurité juridique et de cohérence du système législatif, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement aux dispositions des articles 8 et 10.

Dans la suite logique des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de donner au paragraphe 1er de l'article 8 la teneur suivante:

- „1. Sont punis d'une amende de 25 à 250 euros:*
- le non-respect de l'injonction prévue aux articles 5 et 6;*
 - le non-respect de la décision prévue à l'article 7.*
- Cette disposition ne s'applique pas aux mineurs.“*

Le paragraphe 2 de l'article 8 prévoit que la personne qui fait l'objet d'une décision d'interdiction peut en outre être expulsée des transports publics. Pour circonscrire cette mesure d'expulsion, il est utilement fait référence à l'article 5.

Le paragraphe 2 prend la teneur suivante:

- „2. Celui qui ne respecte pas une décision prévue à l'article 7 peut être contraint par la force conformément aux dispositions de l'article 5.“*

Le Conseil d'Etat note que l'emploi de la contrainte à l'égard des mineurs n'est pas sans soulever des problèmes eu égard à l'article 401bis du Code pénal.

Article 9

Une référence spécifique à la police est superflue dès lors que les agents du corps de la police grand-ducale ont pour mission légale de rechercher et de constater toutes les infractions à la loi. Il y a dès lors lieu de limiter la référence expresse aux agents des douanes investis, pour les besoins de l'application de la loi, de prérogatives de police judiciaire.

Article 10

L'article 10 prévoit que des avertissements taxés peuvent être décernés en cas d'infractions aux articles 5, 6 et 7. Le texte constitue une reprise de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. A certains endroits, le texte n'a pas été fidèlement repris, ce qui donne lieu à des incohérences.

Ainsi, au deuxième alinéa, le subjonctif du verbe „consente“ a été abandonné au profit de la forme de l'indicatif présent, pourtant grammaticalement incorrecte.

La première phrase du deuxième alinéa a remplacé le délai indiqué dans la sommation par un délai de 45 jours, tout en reprenant dans la deuxième phrase le principe de l'indication d'un compte bancaire „par la même sommation“.

Le texte prévoit encore l'obligation de dresser procès-verbal si le contrevenant est mineur. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 8.

Article 11

L'article 11 reprend la disposition de l'article 16 de la loi modifiée du 14 février 1955, précitée, sauf à exempter de l'obligation de consigner une somme d'argent également le non-résident communautaire. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette modification, dès lors que le traitement plus défavorable du non-résident communautaire risque d'être considéré comme contraire au droit commu-

nautaire. Le Conseil d'Etat renvoie aux observations formulées dans son avis complémentaire du 23 octobre 2007 concernant l'article 20 du projet de loi relatif à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services et à la création d'un cadre général pour la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits, modifiant le code pénal, la loi modifiée du 17 mai 1882 sur les poids et mesures, la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes et accises, la loi modifiée du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de Commissaire du Gouvernement, portant création d'un Service de l'Energie de l'Etat, et concernant l'exploitation des centrales hydro-électriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport, la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique, la loi du 31 juillet 2006 relative à la sécurité générale des produits et abrogeant la loi du 22 mars 2000 relative à la création d'un Registre national d'accréditation, d'un Conseil national d'accréditation, de certification, de normalisation et de promotion de la qualité et d'un organisme luxembourgeois de normalisation, modifiant la loi du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de Commissaire du Gouvernement, portant création d'un Service de l'énergie de l'Etat, et concernant l'exploitation des centrales hydro-électriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport (doc. parl. No 5516⁵).

Se pose toutefois la question de la pertinence de ce texte qui vise les usagers de transports publics (nationaux) non résidents et non communautaires. Le Conseil d'Etat a du mal à entrevoir quel serait le groupe de personnes visées, l'immense majorité des frontaliers étant exemptés de l'exigence de la consignation.

Articles 12 et 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Ces dispositions érigent en rébellion et en outrage à agents des actes d'agression physique ou verbale dirigés contre les agents visés par l'article 4 du projet de loi. Le Conseil d'Etat note que ne sont pas seulement visés les agents agréés, mais l'ensemble des agents de service.

En termes de technique juridique, les dispositions revêtent une nature hybride. D'un côté, elles n'étendent pas le champ d'application des articles 269 et 276 du Code pénal, mais créent des infractions spéciales nouvelles. D'un autre côté, il est renvoyé au Code pénal pour l'application des peines. Le Conseil d'Etat suggère de procéder par une extension des dispositions pertinentes du Code pénal aux agents visés à l'article 4. La référence expresse aux articles 269 et 276 emportera application des autres dispositions éventuellement pertinentes des chapitres I et II du Titre V du Livre II du Code pénal. Les articles 12 et 13 du présent projet de loi pourraient être regroupés en une disposition unique ayant la teneur suivante:

„Art. 12. Les articles 269 et 276 du Code pénal sont applicables aux agents visés à l'article 4 dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.“

Le Conseil d'Etat note encore que l'article 25 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer sera maintenu. Cela signifie que dans les transports ferroviaires vont juridiquement exister deux catégories d'agents, les agents de l'article 4 du présent projet de loi et les agents de surveillance au sens de l'article 23 de la loi de 1859.

Sur le fond, le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs du projet de loi de renforcer la position des agents „agréés“ et de sanctionner plus lourdement les attaques dont ils peuvent faire l'objet. Cette extension s'inscrit d'ailleurs dans la suite de la jurisprudence relative aux articles 269 et 276 du Code pénal qui ne s'arrête pas à l'énumération limitative des personnes au Code pénal, mais met l'accent sur la mission de maintien de la sécurité assumée par des professionnels.

Chapitre IV – Dispositions modificatives et abrogatoires

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

La disposition sous rubrique abroge l'article 27 de la loi de 1859, précitée, sur la peine à prononcer en cas de concours d'infractions. Le Conseil d'Etat comprend les raisons exposées par les auteurs du projet qui renvoient pour cette question aux règles générales du Code pénal.

Le Conseil d'Etat considère que l'article 26 de cette loi, aux termes duquel „l'art. 463 du Code pénal et les arrêtés royaux des 9 septembre 1814 et 20 janvier 1815 sont applicables aux condamnations qui seront prononcées en exécution de la présente loi“ devrait également être abrogé.

D'une façon plus générale et en relation avec les considérations relatives à la création de plusieurs catégories d'agents dans les transports ferroviaires, le Conseil d'Etat estime qu'il est indiqué de revoir

l'ensemble de la loi de 1859 et de veiller à la cohérence de tous les textes en matière de transports publics.

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

Cet article modifie l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers. Il s'agit d'une modification importante du texte qui avait reçu une teneur nouvelle par la loi du 29 juin 2004, précitée. Seuls deux des douze paragraphes de l'ancien article subsistent. Désormais, les questions traitées par ces dispositions relèveront des dispositions pertinentes du Code d'instruction criminelle.

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

Par cette disposition sont apportées certaines modifications à l'article 22 de la loi du 29 juin 2004, précitée.

Le Conseil d'Etat salue la nouvelle formulation de la lettre g) du paragraphe 1er où les termes de police et de sûreté sont supprimés, seul le terme de sécurité étant maintenu. Cette modification va dans le sens de la spécification des concepts suggérée par le Conseil d'Etat à propos d'autres dispositions du présent projet.

De même, le Conseil d'Etat approuve la suppression des paragraphes 3 et 4 qui prévoient l'agrément par le ministre d'agents chargés de veiller au respect notamment des mesures de sécurité. Cette disposition est superflue au regard de l'article 4 du présent projet.

En ce qui concerne l'article 22 de la loi de 2004 en tant que tel, le Conseil d'Etat voudrait inviter les auteurs du présent projet à réexaminer la portée du pouvoir réglementaire au regard de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Il est vrai que la loi du 29 juin 2004, précitée, est antérieure à la loi de révision constitutionnelle du 19 novembre 2004. Il n'empêche que la constitutionnalité des dispositions actuelles de l'article 22 est sujette à contrôle au regard de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Or, l'article 22 renvoie, au paragraphe 1er, à l'adoption de règlements grand-ducaux dans des matières ayant trait à la liberté des activités commerciales ou liées au domaine pénal.

Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

La formule „sans préjudice des peines plus fortes prévues au Code pénal“ est ajoutée à l'article 23 de la loi du 29 juin 2004, précitée, qui érige en infraction pénale certains actes contraires à cette loi. Bien que le commentaire de l'article, qui cite d'ailleurs erronément le Code d'instruction criminelle, ne donne pas la moindre explication sur cette modification, le Conseil d'Etat comprend qu'il s'agit de préserver l'application des dispositions du Code pénal comminant des peines plus fortes que celles prévues à l'article 23 actuel de la loi de 2004. Concrètement, il s'agit des crimes de faux et d'usage de faux au sens des articles 196 et 197 du Code pénal. Plutôt que de suivre cette approche qui consiste, d'un côté, à maintenir une infraction spécifique de faux dans le cadre de la loi de 2004, tout en préservant, de l'autre, l'application des peines plus sévères de droit commun, le Conseil d'Etat préconise de supprimer purement et simplement une définition particulière du faux et de l'usage de faux à l'article 23 de la loi de 2004. Si un acte peut être qualifié de faux au sens du Code pénal, les dispositions de droit commun s'appliqueront.

Article 18 (17 selon le Conseil d'Etat)

Par cette disposition, l'article 24 de la loi de 2004 est modifié, à l'instar de la modification apportée par l'article 15 du présent projet à l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965.

Article 19 (18 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous rubrique remplace certains mots figurant aux articles 25 et 26 de la loi de 2004 par les termes juridiquement corrects.

Chapitre V – Dispositions transitoires

Article 20 (19 selon le Conseil d'Etat)

Par cette disposition, les agents assermentés au titre de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer et ceux assermentés au titre de la loi du 29 juin 2004, précitée, reçoivent un

agrément ministériel sur la base de la présente loi et sont dispensés d'une nouvelle prestation de serment.

Le Conseil d'Etat, tout en marquant son accord avec cette disposition, relève qu'elle pose clairement le problème de la coordination entre des textes différents prévoyant chacun la nomination ou l'agrément d'agents investis de prérogatives de contrôle. Le Conseil d'Etat rappelle, en particulier, la nécessité de réexaminer le contenu de la loi de 1859.

Chapitre VI – Dispositions finales

Article 21 (20 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat marque son accord sous réserve du nouvel intitulé qu'il a suggéré, à savoir „*loi du ... sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics*“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juin 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

5710/06

N° 5710⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Transports</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (6.2.2009).....	1
2) Texte coordonné.....	6

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(6.2.2009)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, amendements adoptés par la Commission des Transports lors de sa réunion du 2 février 2009.

A titre indicatif, un texte coordonné est joint à la présente qui tient à la fois compte desdites propositions d'amendements de la commission parlementaire, ainsi que des propositions du Conseil d'Etat qu'elle a fait siennes.

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

– *concernant les propositions du Conseil d'Etat relatives aux articles 5 et 6*

L'esprit de la loi en projet et ses objectifs ne sauraient être atteints, si les agents de service étaient dépouillés du pouvoir d'enjoindre à un individu de descendre du véhicule ou de quitter les lieux. En effet, les agents agréés n'existant qu'en nombre limité et ne pouvant pas de ce fait se trouver à tout endroit où leur intervention est requise, il convient d'attribuer aux agents de service, tels que conducteurs d'autobus ou agents chargés par un opérateur d'assurer la sûreté, les pouvoirs suffisants pour enjoindre par exemple à un individu agressif de descendre du véhicule respectivement de quitter les lieux.

Afin de pouvoir opérer de façon efficace et rapide, tout en notant que ni les agents agréés ni la police ne peuvent être appelés pour remédier à tout fait inconvenant qui se produit dans les transports en commun, comme par exemple le fait de poser les souliers sur la banquette, les pouvoirs attribués aux différentes catégories d'agents susceptibles d'intervenir pour assurer l'ordre et la sécurité dans les transports publics sont échelonnés à différents niveaux:

- en bas de l'échelle: les agents de service peuvent donner des injonctions aux usagers et seulement lorsque le concerné refuse d'obtempérer à l'injonction donnée, l'agent de service peut l'expulser du véhicule ou lui demander de s'éloigner des lieux;
- au-dessus: les agents agréés peuvent en outre contrôler l'identité des voyageurs et se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité;
- enfin, si tous ces efforts de rétablir l'ordre sont restés infructueux la police ou la douane sont appelées sur les lieux pour remédier aux problèmes et pour décerner, le cas échéant, un avertissement taxé.

La proposition du Conseil d'Etat de faire abstraction de la question du contrôle des titres de transports a été suivie.

Le Conseil d'Etat se demande encore si, plutôt que de parler de contrôle d'identité, il ne faudrait pas viser le contrôle des documents d'identité, à l'instar du contrôle des papiers de bord opéré par la police routière. Cette remarque du Conseil d'Etat est superfétatoire, alors qu'il ne s'agit en l'espèce pas de contrôler la validité des documents d'identité comme tel est le cas en matière de contrôle des papiers de bord opéré par la police routière. En effet, il s'agit ici d'apprendre par tout moyen l'identité voire les coordonnées de l'individu contrariant l'ordre et la sécurité dans les transports publics, en vue de lui interdire, le cas échéant, l'accès aux transports publics.

– *concernant les propositions du Conseil d'Etat relatives à l'article 9*

La proposition du Conseil d'Etat de supprimer la référence spécifique à la police n'est pas retenue, et ce dans un souci de clarté du mécanisme institué par la loi en projet.

*

TEXTE DES AMENDEMENTS

1. Amendement portant sur l'article 1er, deuxième alinéa

Libellé:

„Elle s'applique dans les moyens de transports publics, dans les gares ferroviaires et routières et aux arrêts desservis dans le cadre des services de transports publics.“

Commentaire:

Tenant compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat concernant les limites „territoriales“ des compétences des agents de service, les concepts de gare ferroviaire et de gare routière ont été retenus. Cependant, pour ne pas exclure du champ d'application de la présente loi, les nombreux arrêts desservis par autobus à travers tout le pays et qui ne sauraient être considérés comme gare routière, une définition technique du terme arrêt est donnée à l'article 2. Le deuxième alinéa de cet article 1er, qui reprend en quelque sorte un mélange entre les deux solutions préconisées par le Conseil d'Etat, est dès lors modifié.

2. Amendements portant sur l'article 2

2.1. Libellé du point a):

„a) „services de transports publics“, les transports publics de personnes effectués par rail ou par route, tels que définis par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, y compris ceux confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes ainsi que les trains du service international concourant à la desserte des relations intérieures et les relations transfrontalières régionales considérés comme services publics en vertu du contrat sur les services publics conclu par l'Etat;“

Commentaire:

En ce qui concerne la définition des „services de transports publics“, la proposition du Conseil d'Etat a été suivie pour ce qui est du renvoi à la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics et

pour ce qui est de la référence spécifique aux transports communaux. Par ailleurs, une telle référence spécifique est ajoutée pour englober les services de transports publics confinés au territoire d'un même syndicat de communes, qui sont expressément exclus du champ d'application de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée. En effet, il convient de couvrir en l'espèce tous les services de transports publics organisés au Luxembourg, et donc également ceux opérés par le TICE. Pour ce qui est des transports ferroviaires internationaux utilisés comme services publics sur le territoire luxembourgeois, le projet de loi dans sa version initiale couvrait implicitement les trains internationaux utilisés comme services publics du fait de la référence aux services de transports publics, tels que définis par la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée. Ces trains internationaux sont énumérés dans le contrat de services publics conclu entre l'Etat et les CFL. Néanmoins, dans un souci de clarté, lesdits services ferroviaires internationaux sont inclus explicitement dans le champ d'application du projet de loi.

2.2. Libellé du point b):

„b) „agent de service“, toute personne employée aux fins de prestation des services de transports publics ou du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les transports publics, comme en particulier tout conducteur d'autobus, contrôleur, accompagnateur de trains, agent de guichet, agent de gare, agent visé à l'article 4 de la présente loi et agent chargé par un opérateur d'assurer la sûreté des services de transports publics;“

Commentaire:

En ce qui concerne les agents de service, le Conseil d'Etat plaide en faveur d'une définition plus générale, au motif qu'une simple énumération risque d'être incomplète et de devoir être modifiée en cas de changement des titres professionnels des personnels concernés. Cette proposition du Conseil d'Etat est intégrée au point b) de l'article 2, tout en maintenant de manière non exhaustive l'énumération initialement prévue.

2.3. Libellé du point c):

„c) „usager des transports publics“, toute personne qui se trouve dans un moyen de transports publics, dans une gare ferroviaire ou routière ou à un arrêt;“

Commentaire:

Il n'est pas fait droit aux interrogations formulées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la notion d'usager des transports publics. En effet, la notion d'usager des transports publics est maintenue, alors qu'il est plus facile de renvoyer dans le texte du projet de loi et dans ses règlements d'exécution à l'usager des transports publics que de répéter à chaque fois qu'il s'agit de l'ensemble de personnes qui se trouvent dans une gare ferroviaire ou routière ou à un arrêt. Ledit concept réaffirme en outre la limitation des compétences des agents de service au transport en commun. Cependant, dans un souci de cohérence avec le concept de services de transports publics, le point c) de l'article 2 a été adapté.

2.4. Libellé du point d) – Commentaire:

Au vu de la suppression du point d), l'ancien point e) devient le nouveau point d).

2.5. Libellés des points e) à g):

„e) „gare routière“, l'ensemble de voies ou places publiques, tel que défini à l'article 2, point 64 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;

f) „gare ferroviaire“, tout bâtiment servant d'enceinte pour accueillir les voyageurs de train et conçu pour regrouper toutes les fonctions axées sur l'accès au train, dont l'information sur le voyage, l'achat des titres de transports, ainsi que divers services commerciaux, les quais et toutes les parties des gares de chemin de fer et leurs dépendances accessibles au public, y compris les abords de la gare;

g) „arrêt“, tout aménagement sur une voie de circulation ou sur un quai, situé dans une gare ou en pleine ligne, où les services de transports publics par route et par rail s'arrêtent pour permettre aux voyageurs de monter et de descendre du véhicule; l'arrêt peut se réduire à un panneau indiquant les lignes desservant cet arrêt, éventuellement avec les horaires des passages, ou comporter un abri.“

Commentaire:

Dans un souci de préciser les limites territoriales des compétences des agents de service et pour tenir ainsi compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat déjà énoncée à l'amendement 2 paragraphe 2, l'article 2 est complété par l'ajout de trois nouvelles définitions techniques reprenant les notions de „gare routière“, „gare ferroviaire“ et „arrêt“.

*3. Amendement portant sur l'article 3**Libellé:*

„Les agents de service coopèrent au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les moyens de transports publics, dans les gares routières et ferroviaires et aux arrêts. Dans l'exercice de cette mission, ils peuvent rappeler aux usagers des transports publics l'observation des prescriptions telles qu'elles sont arrêtées par règlement grand-ducal.“

Commentaire:

Dans un souci de clarté et de cohérence rédactionnelle, il est fait partiellement droit aux propositions du Conseil d'Etat. Le concept d'injonction prévu au présent projet de loi est remplacé par celui de rappel à l'ordre. En conséquence, les références ultérieures dans le dispositif en projet à cet article sont également adaptées (paragraphe 1 et 2 de l'article 5, premier alinéa de l'article 6). En effet, il convient en l'espèce de faire cesser toutes sortes de comportements inconvenants susceptibles d'être commis par des usagers malveillants et dont l'interdiction n'est prévue dans aucune disposition légale. Il en résulte que lesdites interdictions doivent être arrêtées par règlement grand-ducal qui trouvera sa base légale dans l'article 3 et qui seront même précisées par règlement ministériel. Il s'agit d'interdire toutes sortes de comportements inconvenants, tels que par exemple le fait d'entraver l'entrée respectivement la sortie ordonnée des voyageurs, de déposer dans le couloir tout objet de nature à entraver la libre circulation, de cracher ou d'agir de manière à incommoder les autres usagers.

*4. Amendement portant sur l'article 4**Libellé:*

„Le ministre peut agréer des agents de service qui sont employés sous un statut de droit public. Pour être agréés, les agents doivent accomplir une formation spéciale. Cette formation est dispensée sous la responsabilité du ministre. Un règlement grand-ducal détermine le contenu et les modalités de la formation. Les frais sont à charge de l'employeur de l'agent de service.“

Avant d'entrer en fonction, les agents visés au présent article prêteront devant le ministre ou son délégué le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“

Cet agrément est personnel et ne peut être délégué. Il peut être retiré ou sa validité limitée par le ministre, s'il est établi que le titulaire est inapte à exercer ses fonctions, en cas de manquement grave ou répété à ses fonctions ou en cas d'abus de pouvoir.

L'agrément perd sa validité de plein droit en cas de cessation ou de changement des fonctions.“

Commentaire:

La création d'une catégorie particulière d'agents agréés est maintenue malgré les réserves formulées par le Conseil d'Etat. Ce dernier est cependant suivi dans son approche qui consiste à fixer des critères plus précis tenant au statut des agents à agréer.

5. Amendement portant sur l'article 5, paragraphe 3

Etant donné que la notion de „halte“ a été enlevée du texte, les termes „sur une halte et“ sont supprimés au paragraphe 3 de cet article.

*6. Amendement portant sur l'article 7**Libellé:*

„1. Le ministre peut, par décision motivée, interdire, en tout ou en partie, pour une durée ne dépassant pas un an, aux usagers des transports publics qui contreviennent aux prescriptions en

matière d'ordre et de sécurité dans les transports publics, l'accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares ferroviaires et routières et aux arrêts.

2. La décision est prise après que l'intéressé a été invité par lettre recommandée à présenter ses explications et moyens de défense, dans un délai de 15 jours de la réception de ladite lettre recommandée.

3. La décision est notifiée à l'intéressé. Une information est faite à la police grand-ducale et à l'administration des douanes et accises. La décision est susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Elle est exécutoire à partir du jour de la notification.“

Commentaire:

La proposition du Conseil d'Etat est suivie, tout en adaptant la teneur du premier alinéa de l'article 7, afin de garantir la cohérence de la loi en projet.

7. Amendement portant sur l'article 8

Libellé:

„1. Sont punis d'une amende de 25 à 250 euros:

- le non-respect de l'interdiction prévue à l'article 5, paragraphe 3;
- le refus d'obtempérer à l'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux faite par un agent de service conformément à l'article 5, paragraphe 1er, ou par un membre de la police grand-ducale ou par un agent de l'administration des douanes et accises conformément à l'article 5, paragraphe 2; ainsi que
- le refus d'exhiber une pièce d'identité.

Le non-respect de l'interdiction ministérielle prévue à l'article 7 est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.

Les dispositions de ce paragraphe s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

2. La personne qui contrevient à l'interdiction prévue à l'article 7 prononcée à son égard, peut en outre être expulsée des transports publics conformément aux dispositions prévues à l'article 5.“

Commentaire:

Pour des raisons de sécurité juridique et de cohérence du système législatif, le Conseil d'Etat s'oppose formellement aux dispositions des articles 8 et 10, au motif qu'il est interdit d'imposer aux mineurs des sanctions pénales respectivement de les soumettre au régime des avertissements taxés. Dans ce contexte, il convient de noter que les auteurs du projet de loi sous examen ont bien pris le soin d'exclure les mineurs du régime des sanctions pénales voire de celui des avertissements taxés. Tout d'abord la législation relative à la protection de la jeunesse constitue le droit commun et s'applique d'office. Il n'y a donc pas lieu de faire référence expresse aux dispositions en question pour exclure les mineurs de l'application de toute sanction pénale. Par ailleurs, l'article 10 de la loi en projet précise bien que l'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire notamment si le contrevenant a été mineur au moment des faits. Il convient encore de relever que les dispositions prévues par le projet de loi sont par ailleurs très fortement inspirées de la législation antitabac et du Code de la Route. Cependant, dans un souci de sécurité juridique, il est fait référence à la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

8. Amendement portant sur l'article 11

Libellé:

„Si le contrevenant qui n'a pas sa résidence normale au Luxembourg ne s'acquitte pas de l'avertissement taxé sur le lieu même de l'infraction, il devra verser aux membres de la police grand-ducale une somme destinée à couvrir l'amende et les frais de justice éventuels en vue de la consignation de cette somme entre les mains du receveur de l'Enregistrement du siège de la Justice de paix compétente. Un règlement grand-ducal en fixe le montant et les modalités d'application; le montant ne peut pas excéder le double du maximum de l'amende, fixé à l'article 8, sans que ce montant ne puisse être inférieur à la somme de 74 €.“

Commentaire:

La proposition du Conseil d'Etat est reprise à l'article 11, qui est d'ailleurs complété pour préciser que le montant à verser ne peut être inférieur à la somme de 74 €. Cet ajout se justifie dans un souci de cohérence légale alors que d'autres textes légaux contiennent une disposition analogue.

*

Copie de la présente est envoyée pour information à Monsieur Lucien Lux, Ministre des Transports, et à Madame Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Lucien WEILER

*

TEXTE COORDONNE**PROJET DE LOI**

**sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

Chapitre I – Objet et définitions

Art. 1er.– *La présente loi a pour objet d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les services de transports publics sur le territoire national.*

Elle s'applique dans les moyens de transports publics, dans les gares ferroviaires et routières et aux arrêts desservis par les services de transports publics.

Art. 2.– Au sens de la présente loi on entend par:

- a) „services de transports publics“, les transports publics de personnes effectués par rail ou par route, tels que définis par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, **y compris** ceux confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes **ainsi que les trains du service international concourant à la desserte des relations intérieures et les relations transfrontalières régionales considérés comme services publics en vertu du contrat sur les services publics conclu par l'Etat;**
- b) „agent de service“, **toute personne employée aux fins de prestation des services de transports publics ou du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les transports publics, comme en particulier** tout conducteur d'autobus, contrôleur, accompagnateur de trains, agent de guichet, agent de gare, agent visé à l'article 4 de la présente loi et agent chargé par un opérateur d'assurer la sûreté des services de transports publics;
- c) „usager des transports publics“, toute personne qui se trouve dans un moyen de transports publics, dans une gare **ferroviaire ou routière** ou à un arrêt;
- d) „ministre“, le ministre ayant les transports publics dans ses attributions;
- e) „gare routière“, **l'ensemble de voies ou places publiques, tel que défini à l'article 2, point 64° de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;**

- f) „gare ferroviaire“, tout bâtiment servant d'enceinte pour accueillir les voyageurs de trains et conçu pour regrouper toutes les fonctions axées sur l'accès au train, dont l'information sur le voyage, l'achat des titres de transports, ainsi que divers services commerciaux, les quais et toutes les parties des gares de chemin de fer et leurs dépendances accessibles au public, y compris les abords de la gare;
- g) „arrêt“, tout aménagement sur une voie de circulation ou sur un quai, situé dans une gare ou en pleine ligne, où les services de transport public par route et par rail s'arrêtent pour permettre aux voyageurs de monter et de descendre du véhicule; l'arrêt peut se réduire à un panneau indiquant les lignes desservant cet arrêt, éventuellement avec les horaires des passages, ou comporter un abri.

Chapitre II – Règles de maintien de l'ordre et de la sécurité

Art. 3.– Les agents de service *coopèrent au maintien de l'ordre et de la sécurité* dans les moyens de transports publics, dans *les gares routières et ferroviaires et aux arrêts*. Dans l'exercice de cette mission, ils peuvent *rappeler* aux usagers des transports publics l'observation des prescriptions telles qu'elles sont arrêtées par règlement grand-ducal.

Art. 4.– Le ministre peut agréer des agents *qui sont employés sous un statut de droit public. Pour être agréés, les agents doivent accomplir une formation spéciale. Cette formation est dispensée sous la responsabilité du ministre. Un règlement grand-ducal détermine le contenu et les modalités de la formation. Les frais sont à charge de l'employeur de l'agent de service.*

Avant d'entrer en fonction, les agents visés au présent article prêteront devant le ministre ou son délégué le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“

Cet agrément est personnel et ne peut être délégué. Il peut être retiré ou sa validité limitée par le ministre, s'il est établi que le titulaire est inapte à exercer ses fonctions, en cas de manquement grave ou répété à ses fonctions ou en cas d'abus de pouvoir.

L'agrément perd sa validité de plein droit en cas de cessation ou de changement des fonctions.

Art. 5.– 1. Les agents de service peuvent enjoindre aux usagers des transports publics, qui refusent d'obtempérer à *un rappel à l'ordre leur fait* en application de l'article 3, de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux.

L'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux donnée par un agent de service fait l'objet d'un rapport circonstancié à dresser incontinent par l'agent concerné. Ce rapport, qui mentionne notamment les indices à la base de l'injonction ainsi que le jour et l'heure de ladite injonction, est à transmettre au ministre.

Une information concernant l'expulsion est faite à la police grand-ducale et à l'administration des douanes et accises.

2. Les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises peuvent également enjoindre aux usagers des transports publics, qui contreviennent *aux rappels prévus à l'article 3*, de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux.

Lorsque l'intéressé refuse d'obtempérer volontairement à l'injonction donnée, les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises sont autorisés à le contraindre par la force.

Dans le cas d'une contrainte par force, l'intervention de la police grand-ducale et de l'administration des douanes et accises fait l'objet d'un rapport à dresser par le ou les agents concernés. Le ministre obtient une copie de ce rapport.

3. L'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux emporte interdiction pour la personne expulsée d'entrer à nouveau dans un moyen de transports publics et dans une gare et de se trouver à un arrêt. Cette interdiction prend fin de plein droit deux heures après son entrée en vigueur.

Art. 6.– En cas de refus d'un usager des transports publics de respecter *le rappel à l'ordre lui fait* conformément à l'article 3, les agents visés à l'article 4 ainsi que les membres de la police grand-ducale

et les agents de l'administration des douanes et accises sont autorisés à contrôler l'identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

Le contrôle d'identité effectué par un agent visé à l'article 4 fait l'objet d'un rapport circonstancié à dresser incontinent par l'agent concerné. Ce rapport, qui mentionne notamment les indices à la base du contrôle d'identité, le jour et l'heure dudit contrôle et l'adresse fournie par la personne contrôlée, est à transmettre au ministre.

Art. 7.– 1. *Le ministre peut, par décision motivée, interdire, en tout ou en partie, pour une durée ne dépassant pas un an, aux usagers des transports publics qui contreviennent aux prescriptions en matière d'ordre et de sécurité dans les transports publics, l'accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares ferroviaires et routières et aux arrêts.*

2. La décision est prise après que l'intéressé a été invité par lettre recommandée à présenter ses explications et moyens de défense, dans un délai de 15 jours de la réception de ladite lettre recommandée.

3. La décision est notifiée à l'intéressé. Une information est faite à la police grand-ducale et à l'administration des douanes et accises. La décision est susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Elle est exécutoire à partir du jour de la notification.

Art. 8.– 1. Sont punis d'une amende de 25 à 250 euros:

- le non-respect de l'interdiction prévue à l'article 5, paragraphe 3;
- le refus d'obtempérer à l'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux faite par un agent de service conformément à l'article 5, paragraphe 1er, ou par un membre de la police grand-ducale ou par un agent de l'administration des douanes et accises conformément à l'article 5, paragraphe 2; ainsi que
- le refus d'exhiber une pièce d'identité.

Le non-respect de l'interdiction ministérielle prévue à l'article 7 est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.

Les dispositions de ce paragraphe s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

2. La personne qui contrevient à l'interdiction prévue à l'article 7 prononcée à son égard, peut en outre être expulsée des transports publics conformément aux dispositions prévues à l'article 5.

Art. 9.– Les infractions aux articles 5, 6, 7, 12 et 13 sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents de l'administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

Art. 10.– En cas d'infractions aux articles 5, 6 et 7, des avertissements taxés peuvent être décernés par les membres de la police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la police grand-ducale et par les agents de l'administration des douanes et accises habilités à cet effet par le directeur de l'administration des douanes et accises.

L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant *consente* à verser immédiatement entre les mains des fonctionnaires préqualifiés la taxe due, soit, lorsque la taxe ne peut pas être perçue sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans un délai de 45 jours à compter de la constatation de l'infraction. Dans cette deuxième hypothèse le paiement peut notamment se faire par versement au compte postal ou bancaire indiqué par sommation.

L'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire:

1. si l'infraction est connexe à un délit de lésions corporelles volontaires ou involontaires ou à un homicide volontaire ou involontaire;
2. si le contrevenant n'a pas payé dans le délai imparti;
3. si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer la ou les taxes;
4. si le contrevenant a été mineur au moment des faits.

En cas de concours réel, il y a autant d'avertissements taxés qu'il y a de contraventions constatées. En cas de concours idéal, la taxe la plus élevée est seule perçue.

Le montant de la taxe ainsi que les modes du paiement sont fixés par règlement grand-ducal qui détermine aussi les modalités d'application du présent article et qui établit un catalogue groupant les contraventions suivant les montants des taxes à percevoir. Les frais de rappel éventuels font partie intégrante de la taxe.

Le versement de la taxe dans un délai de 45 jours, à compter de la constatation de l'infraction, augmentée le cas échéant des frais prévus à l'alinéa précédent, a pour conséquence d'arrêter toute poursuite. Lorsque la taxe a été réglée après ce délai, elle est remboursée en cas d'acquiescement, et elle est imputée sur l'amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation. Dans ce cas, le paiement de la taxe ne préjudicie pas au sort d'une action en justice.

Art. 11.– Si le contrevenant *qui n'a pas sa résidence normale au Luxembourg* ne s'acquiesce pas de l'avertissement taxé sur le lieu même de l'infraction, il devra verser aux membres de la police grand-ducale une somme destinée à couvrir l'amende et les frais de justice éventuels en vue de la consignation de cette somme entre les mains du receveur de l'Enregistrement du siège de la Justice de paix compétente. Un règlement grand-ducal en fixe le montant et les modalités d'application; le montant ne peut pas excéder le double du maximum de l'amende, fixé à l'article 8, *sans que ce montant ne puisse être inférieur à la somme de 74 €.*

Art. 12.– *Les articles 269 et 276 du Code pénal sont applicables aux agents visés à l'article 4 dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.*

Art. 13.– *Les articles 26 et 27 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer sont abrogés.*

Art. 14.– L'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers est remplacé par le texte suivant:

„1. Les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents de l'administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

2. Les conducteurs des moyens de transports sont tenus de s'arrêter immédiatement sur leur injonction et de rester arrêtés pendant tout le temps nécessaire à l'accomplissement des mesures de contrôle. Le défaut de suivre cette injonction est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.“

Art. 15.– A l'article 22 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics sont apportées les modifications suivantes:

1° Au paragraphe 1er, le point g) est remplacé par le texte suivant:

„g) les mesures et dispositions nécessaires pour assurer la sécurité de l'exploitation des services de transports publics;“

2° Les paragraphes 3 et 4 sont supprimés.

3° Au paragraphe 5, la référence „aux paragraphes 2 et 3“ est remplacée par „au paragraphe 2“.

Art. 16.– A l'article 23 de la même loi sont apportées les modifications suivantes:

1° *Le premier alinéa est supprimé.*

2° Le texte de l'alinéa 3 est remplacé comme suit:

„La confiscation spéciale prévue par l'article 31 du Code pénal est facultative.“

Art. 17.– L'article 24 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

„1. Les infractions à la présente loi sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

2. *Les conducteurs des moyens de transports affectés aux transports publics sont tenus de s'arrêter immédiatement sur leur injonction et de rester arrêtés pendant tout le temps nécessaire à l'accomplissement des mesures de contrôle. Le défaut de suivre cette injonction est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.*

Art. 18.– Au premier alinéa des articles 25 et 26 de la même loi, le terme de „fonctionnaires de la police grand-ducale“ est remplacé par „membres de la police grand-ducale“ et celui de „fonctionnaires de l'administration des douanes et accises“ par „agents de l'administration des douanes et accises“.

Art. 19.– Les agents assermentés conformément à l'article 23 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer et les agents visés à l'article 22, paragraphe 3 de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont dispensés de la formation spéciale et de la prestation de serment prévues à l'article 4. Ils reçoivent un agrément établi par le ministre.

La validité de l'agrément délivré en exécution des dispositions du présent article est celle prévue à l'article 4. Leurs compétences sont exercées dans les conditions de la présente loi.

Art. 20.– La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... sur *l'ordre et la sécurité* dans les transports publics“.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5710/07

N° 5710⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,**
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et**
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(31.3.2009)

Par dépêche du 6 février 2009, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Ces amendements, adoptés par la commission des Transports de la Chambre des députés lors de sa réunion du 2 février 2009, comportent à chaque fois un commentaire. Le Conseil d'Etat s'est encore vu transmettre, à titre indicatif, un texte coordonné du projet de loi tenant compte des amendements.

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Dans les considérations générales de son avis du 3 juin 2008, le Conseil d'Etat avait relevé que le projet de loi soulevait une série de problèmes de cohérence juridique, en relation, notamment, avec la création de nouvelles catégories d'agents investis, à côté de la Police, de prérogatives de puissance publique dans le domaine des transports. La commission des Transports défend le choix opéré par les auteurs du projet par la nécessité d'assurer les objectifs de la loi en projet et la nécessité d'intervenir de façon efficace contre des usagers contrariant l'ordre et la sécurité dans les transports publics. Dans cette logique, la commission parlementaire explique que les propositions de texte du Conseil d'Etat à l'endroit des articles 5, 6 et 9 du projet de loi n'ont pas été retenues, et cela sous réserve de points particuliers.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

1. Amendement portant sur l'article 1er, deuxième alinéa

Le texte du premier alinéa de l'article 1er reprend la formulation proposée par le Conseil d'Etat. Les termes de police et de sécurité se trouvent remplacés par les termes d'ordre et de sécurité, ce qui se répercute également dans le nouvel intitulé de la loi.

Le nouveau libellé du deuxième alinéa, objet formel de l'amendement, reprend, en la modifiant, une des propositions de texte faites par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cet amendement qui doit être apprécié en relation avec les amendements proposés à l'endroit de l'article 2.

2. Amendements portant sur l'article 2

2.1. Libellé du point a)

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le souci des auteurs de l'amendement de couvrir tous les services de transports. D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat suggère d'écrire „transports ferroviaires internationaux concourant ... (suite inchangée)“ de même que „transports transfrontaliers régionaux ...“, en vue d'assurer l'uniformité dans la désignation des services concernés.

2.2. Libellé du point b)

L'amendement proposé consiste à compléter l'énumération limitative des agents de service par une définition plus générale. Si le Conseil d'Etat salue l'option en faveur d'une définition générale qu'il avait suggérée, il s'interroge sur la logique et sur l'utilité d'ajouter à la définition générale une liste non exhaustive de fonctions précises. Le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu d'omettre cette énumération. Si la commission compétente de la Chambre des députés entend maintenir cette liste, il y aurait lieu de remplacer le mot „comme“ par l'expression „en particulier“. Par ailleurs, il convient de remplacer le mot „sûreté“, figurant à la fin de la liste, par le mot „sécurité“.

2.3. Libellé du point c)

Le Conseil d'Etat avait émis des interrogations sérieuses sur le concept d'usager des transports publics, en relation notamment la situation des personnes qui sont de passage dans les gares sans utiliser un moyen de transport. La commission parlementaire maintient le concept. L'amendement proposé consiste à viser spécifiquement la gare ferroviaire et la gare routière. Le Conseil d'Etat salue l'abandon du terme de „halte“.

2.4. Libellé du point d)

Le changement de la numérotation est la suite de la suppression du point d) relatif au concept d'autorité organisatrice, suppression suggérée par le Conseil d'Etat.

2.5. Libellés des points e) à g)

Pour répondre à l'opposition formelle soulevée par le Conseil d'Etat à l'endroit des articles 1er et 2 du projet initial, qui ne définissaient pas les limites territoriales des compétences des nouvelles catégories d'agents, l'article 2 est complété par des points e), f) et g) portant définition respectivement de la „gare routière“, de la „gare ferroviaire“ et de „l'arrêt“.

Le Conseil d'Etat ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel aux définitions, dans le texte actuel, des concepts de „gare routière“, de „gare ferroviaire“ et de „arrêt“.

La définition de la „gare routière“ est opérée par référence au Code de la route. Dans la mesure où la loi ne peut renvoyer à un règlement grand-ducal, fût-ce pour une définition, le Conseil d'Etat propose d'écrire „tel que défini par la législation routière et la réglementation prise en son exécution“.

La définition de la „gare ferroviaire“ soulève des difficultés d'ordre rédactionnel dans la mesure où il est fait référence aux „parties des gares“ ou aux „abords de la gare“. En d'autres termes, l'endroit à définir est repris au niveau des éléments de définition, ce qui pose à l'évidence un problème de logique. Le Conseil d'Etat propose la formulation suivante:

„... les quais et toutes les parties de ces édifices et leurs dépendances accessibles au public“.

En ce qui concerne la définition du terme „arrêt“, le Conseil d'Etat constate qu'une catégorie d'arrêts fait partie des gares ferroviaires et routières et que la définition n'a pas de portée propre. En ce qui

concerne les arrêts sur les voies de circulation, en particulier dans les agglomérations, reste le problème, déjà signalé par le Conseil d'Etat, des limites du périmètre autour des panneaux. Le Conseil d'Etat rappelle la nécessité d'une détermination territoriale des compétences des agents. Le Conseil d'Etat propose la formulation suivante:

„arrêt, tout aménagement particulier, marqué comme tel, sur une voie de circulation ou sur un quai où les services de transports publics par route ou par rail s'arrêtent pour permettre aux usagers des transports publics de monter ou de descendre du véhicule“.

Le Conseil d'Etat est conscient que la détermination indispensable des zones visées par la présente loi donnera lieu à des difficultés d'application importantes. C'est en relation avec ces difficultés que le Conseil d'Etat avait, dans son avis du 3 juin 2008, exprimé ses réserves par rapport à la logique du projet de loi.

3. Amendement portant sur l'article 3

Dans son avis du 3 juin 2008, le Conseil d'Etat avait formulé deux interrogations sur le texte de l'article 3 du projet initial, à savoir la nature et la portée du concept d'injonction que les agents de service étaient en droit d'adresser aux usagers et le renvoi à des règlements grand-ducaux pour déterminer les prescriptions à observer. La commission parlementaire n'a pas retenu le texte proposé par le Conseil d'Etat. L'amendement proposé vise à préciser que les agents de service coopèrent au maintien de l'ordre et de la sécurité et rappellent aux usagers l'observation des prescriptions légales. Le Conseil d'Etat marque son accord avec ces modifications qui répondent à ses observations.

Le Conseil d'Etat maintient ses réserves par rapport au renvoi pour la fixation des prescriptions à un règlement grand-ducal. Ces réserves sont renforcées par le commentaire de l'amendement qui vise „toutes sortes de comportements inconvenants susceptibles d'être commis par des usagers malveillants“ et qui prévoit que les „interdictions doivent être arrêtées par règlement grand-ducal qui trouvera sa base dans l'article 3 et qui seront même précisées par règlement ministériel“.

Certes, il n'est pas question, dans l'article amendé, d'actes pénalement répréhensibles, même si le non-respect des prescriptions est à l'origine d'une procédure qui peut aboutir à des sanctions pénales. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la décision ministérielle prévue à l'article 7 du projet renvoie aux contraventions à ces prescriptions. Or, l'article 7 envisage des restrictions à la liberté fondamentale d'aller et de venir qui ne sauraient être déterminées que par la loi. Dans cette logique, le Conseil d'Etat avait préconisé, dans sa proposition de texte, le concept de prescriptions légales. Pour éviter toute discussion lors d'un procès, il faut prévoir plus précisément les fins, conditions et modalités de l'adoption des règlements grand-ducaux, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'Etat fait ces considérations sous peine d'opposition formelle.

4. Amendement portant sur l'article 4

La catégorie des agents agréés est maintenue. En ce qui concerne les critères et la procédure de désignation de ces agents, l'amendement reprend les suggestions formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 3 juin 2008. Le Conseil d'Etat admet que l'exigence expresse de la condition de la nationalité peut être omise au profit du seul critère du statut de droit public de l'agent.

5. Amendement portant sur l'article 5, paragraphe 3

Dans la logique de l'omission du terme de „halte“ à l'article 2 du projet de loi, ce concept est supprimé à l'article 5, paragraphe 3.

6. Amendement portant sur l'article 7

L'amendement sous rubrique reprend la proposition de texte faite par le Conseil d'Etat dans son avis du 3 juin 2008, sauf à viser séparément la gare routière et la gare ferroviaire et à omettre le terme de „halte“.

7. Amendement portant sur l'article 8

L'amendement sous rubrique consiste à réserver expressément l'application de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et répond ainsi à l'opposition formelle que le Conseil d'Etat avait soulevée.

8. Amendement portant sur l'article 11

L'amendement sous rubrique a pour objet de soumettre à l'obligation de consignation tout contrevenant qui n'a pas sa résidence normale au Luxembourg. Le texte initial prévoyait une exemption au profit du communautaire non résident. Le Conseil d'Etat, en renvoyant à son avis complémentaire du 23 octobre 2007 sur le projet devenu la loi du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (doc. parl. No 5516⁵), avait approuvé ce choix qui évite toute discussion quant à la conformité de la loi avec le droit communautaire. Le Conseil d'Etat ne peut que marquer sa surprise devant le choix opéré par le présent amendement qui limite l'exemption aux seuls contrevenants résidents. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat propose de revenir à la version initiale du projet. D'une façon plus générale, le Conseil d'Etat relève que l'imposition d'une consignation ne donne pas de sens, alors qu'en cas de refus de verser la consignation les agents ne disposent d'aucune mainmise sur le contrevenant. Dans ces conditions, le plus logique serait de faire abstraction de l'instrument de la consignation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 31 mars 2009.

Pour le Secrétaire général,

L'Attaché,
Yves MARCHI

Le Président,
Alain MEYER

5710/08

N° 5710⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics
et modifiant**

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,**
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et**
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS

(21.4.2009)

La commission se compose de: M. Roland SCHREINER, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Eugène BERGER, Félix BRAZ, Paul HELMINGER, Ali KAES, Jean-Pierre KOEPP, Roger NEGRI, Jean-Paul SCHAAF, Marc SPAUTZ et Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous objet a été déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Transports le 28 mars 2007. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

Les avis des chambres professionnelles sont intervenus dans l'ordre chronologique suivant:

- avis de la Chambre de Commerce: 3 avril 2007;
- avis de la Chambre des Métiers: 4 mai 2007;
- avis de la Chambre de Travail: 25 mai 2007;
- avis de la Chambre des Employés privés: 7 juin 2007.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 3 juin 2008.

Lors de sa réunion du 16 juin 2008, la Commission des Transports a désigné son président, Monsieur Roland Schreiner, comme rapporteur du projet de loi. Elle a entamé l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 1er juillet 2008, examen qui fut finalisé dans sa réunion du 2 février 2009 par l'adoption d'une série d'amendements.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat est intervenu le 31 mars 2009 et a été examiné par la commission parlementaire dans sa réunion du 3 avril 2009.

Le 21 avril 2009, la Commission des Transports a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi arrête les mesures et dispositions nécessaires afin d'assurer l'ordre et la sécurité tant dans les moyens des transports publics, que dans les gares, sur les haltes et aux arrêts.

Les actes d'agression provoquent parmi les usagers des transports publics un sentiment d'insécurité et une peur de la délinquance. Il en va de même des agents employés dans le secteur des transports publics qui craignent ne plus pouvoir exécuter leurs tâches en toute sécurité. Il convient de noter que la violence n'est pas un phénomène inhérent aux transports publics mais qu'il s'agit d'un problème sociétal alors que certaines personnes ressentent de moins en moins de gêne pour employer la force à l'égard de leurs concitoyens ou pour endommager les biens publics. Les transports publics sont des lieux de rencontre populaires pour toutes catégories de personnes, de sorte que c'est dans ces endroits publics que le phénomène de la violence devient le plus visible. Les problèmes qui se présentent ainsi au niveau de la sûreté dans les transports publics peuvent être regroupés en diverses catégories, à savoir les agressions, le vandalisme et les comportements inconvenants.

La catégorie la plus grave dans ce contexte est constituée par les agressions, parmi lesquelles on peut distinguer selon leur gravité respectivement entre les agressions physiques, les menaces proférées à l'appui d'un objet, les menaces et les agressions verbales et les insultes.

Une autre catégorie de problèmes souvent relevés dans le domaine des transports publics a trait au vandalisme. En effet, le vandalisme représente une démarche délinquante particulière qui revêt un caractère de gratuité pour ses auteurs. Le vandalisme n'entraîne pas seulement un impact financier qui se traduit par des dépenses de protection, de réparation ou de surveillance accrues, mais également des conséquences importantes en termes de sûreté des usagers des transports publics ainsi que des agents de service. Le sentiment d'insécurité généré par le vandalisme n'est pas de nature à inciter les citoyens à utiliser le transport en commun, bien au contraire: un réseau dégradé ne peut prétendre offrir un service de qualité, ni se prévaloir d'être attractif et donc ne peut espérer se positionner comme un mode de déplacement alternatif. Les actes de vandalisme sont également susceptibles de se répercuter sur la motivation des agents actifs dans le secteur des transports publics si leur environnement de travail se dégrade de manière durable à la suite de ces actes.

La troisième catégorie d'incidents vise les comportements inconvenants. Dans la catégorie de ces comportements inconvenants qui vont en croissant, entrent notamment l'ouverture des portes du véhicule lorsque celui-ci est en mouvement, la méconnaissance de l'interdiction de fumer, l'abandon de déchets etc.

Il revient à l'Etat, en étroite concertation avec les différents opérateurs de services de transports publics, de mettre en place les mesures requises pour permettre aux voyageurs d'utiliser les transports en commun et aux agents employés dans le secteur des transports publics de faire leur travail en toute sécurité. Ainsi le projet de loi sous examen a-t-il pour objectif de réduire les agressions contre les agents et les usagers des transports publics, d'atténuer le sentiment d'insécurité engendré par le vandalisme et les comportements inconvenants et donc de contribuer au fonctionnement et au développement normal d'un service de qualité.

Plusieurs dispositions légales règlent la problématique de la sûreté dans les transports publics. Dans ce contexte, il convient de citer notamment la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer, la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics. Même si ces différents textes législatifs sont toujours d'application, ils ne permettent pas d'assurer de façon générale et de manière adéquate l'ordre et la sûreté dans les transports publics. En effet, il est à noter qu'ils contiennent certaines dispositions qui sont contraires l'une par rapport à l'autre ou encore par rapport aux dispositions prévues au Code pénal ou au Code d'instruction criminelle.

Certaines mesures qu'ils contiennent sont devenues désuètes et demandent à être actualisées. En ce qui concerne notamment les mesures prévues à la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, il est à relever que les transports publics opérés par le syndicat intercommunal du canton d'Esch (TICE) et par la Ville de Luxembourg (AVL) sont exclus du champ d'application de la loi précitée, de sorte que les règles de police y prévues ne s'appliquent pas en cas d'incident sur ces deux réseaux. Par ailleurs, la même loi modifiée du 29 juin 2004 n'érige pas en infraction le non-respect des mesures prévues, par exemple en cas de refus d'exhiber sa pièce d'identité ou de non-respect de l'interdiction ministérielle d'accès et de séjour dans les transports publics.

Il convient dès lors d'harmoniser les règles et de remédier aux déficiences dont souffrent actuellement les règles de police d'application en matière de transports publics. Aussi le cadre mis en place par la loi en projet règle-t-il la police et la sûreté des services de transports publics opérés sur tout le territoire luxembourgeois, y compris les transports publics transfrontaliers. Ainsi, les services opérés par tous les opérateurs de transports publics actifs au Luxembourg, à savoir les CFL, RGTR, TICE et

AVL, sont visés par les dispositions du présent projet de loi. Tant les services de transports publics par rail que les services de transports publics par route sont concernés par les dispositions proposées.

Par ailleurs, la loi en projet s'applique non seulement dans les moyens de transports publics, c'est-à-dire dans les autobus et dans les trains mais aussi dans les gares, sur les haltes et aux arrêts desservis dans le cadre des services de transports publics.

En matière de sûreté dans les transports publics, il convient de distinguer entre deux catégories d'agents.

Les agents de services regroupent tous les agents travaillant dans le secteur des transports publics au sens large et qui sont susceptibles d'être victime ou témoin d'un incident dans les transports publics. Entrent dans cette catégorie notamment les chauffeurs d'autobus, les contrôleurs agréés ou non, les accompagnateurs de train, les agents de guichets, les agents de gares et les agents chargés d'assurer la sûreté des transports publics.

Les agents agréés disposent de pouvoirs plus étendus que les agents de service en matière de sûreté dans les transports publics.

En vue de veiller au respect de l'ordre et de la sûreté des transports publics, les agents de service peuvent donner des injonctions aux voyageurs. Au cas où un voyageur refuse d'obtempérer à l'injonction donnée, l'agent de service peut expulser l'usager du véhicule ou lui demander de s'éloigner des lieux. Les agents agréés peuvent en outre contrôler l'identité des voyageurs et se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

L'attribution formelle de certaines prérogatives à différentes catégories d'agents employés dans le secteur des transports publics et susceptibles de devenir victime ou témoin d'un incident permettra d'assurer de manière plus générale l'ordre et la sûreté dans les transports publics.

Si l'usager des transports publics refuse de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux, les membres de la Police grand-ducale ou les agents de l'administration des douanes et accises peuvent intervenir pour expulser l'individu, au besoin en le contraignant par la force. L'injonction de quitter les transports publics ou de s'éloigner des lieux doit faire l'objet d'un rapport détaillé à établir par l'agent concerné.

Il en va de même pour le contrôle d'identité. Le non-respect de l'interdiction d'accès aux transports publics et le refus d'exhiber une pièce d'identité sont érigés en infractions. Des avertissements taxés peuvent être décernés à cet effet.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont approuvé le projet de loi sous rubrique sans observations particulières.

La Chambre de Travail a avant tout exprimé son mécontentement avec la politique poursuivie en matière de sécurité dans les transports publics. Elle constate que le projet de loi a avant tout une orientation répressive au lieu de miser sur la prévention et la gestion des conflits. Elle rappelle que lors d'un sondage effectué au cours du mois de décembre 2006 parmi les conducteurs d'autobus des entreprises privées et les chauffeurs de taxi, ceux-ci avaient fait les propositions suivantes pour endiguer le phénomène des agressions dans les transports publics:

- une campagne de sensibilisation auprès des usagers, surtout et avant tout dans les établissements scolaires;
- l'installation de caméras à certains points névralgiques (gares, arrêts importants);
- une personne d'accompagnement obligatoire sur certaines lignes à risque (p. ex. City Night Bus, Late Night Bus, courses scolaires) pendant des plages horaires restant à définir;
- l'amélioration de l'éclairage sur certains arrêts d'autobus, surtout à la campagne;
- l'amélioration du système d'alarme dans les autobus (bouton de secours);
- la formation des conducteurs d'autobus.

La Chambre de Travail constate cependant que les projets de loi et de règlement grand-ducal n'ont repris qu'une partie des revendications des conducteurs d'autobus et de taxi.

Elle revendique par ailleurs qu'une formation soit dispensée non seulement aux agents agréés par le ministre des Transports, mais à tous les agents de service dont notamment les chauffeurs et conducteurs des moyens de transport.

La Chambre de Travail se pose encore des questions sur la praticabilité des dispositions du projet de loi sous rubrique.

La Chambre des Employés privés partage en partie les soucis de la Chambre de Travail. Ainsi, elle est d'avis que, au-delà de la formation spéciale pour agents agréés, tous les agents de service, et notamment ceux qui travaillent sous un statut de droit privé, doivent recevoir une formation spéciale notamment en matière de gestion des conflits, de façon à être en mesure d'appréhender dans les meilleures conditions une situation conflictuelle et d'éviter de mettre en danger les autres voyageurs ainsi qu'eux-mêmes.

Dans le cadre de son examen des articles, elle formule une série d'observations ponctuelles dont certaines sont reprises par le Conseil d'Etat.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans les considérations générales de son avis du 3 juin 2008, le Conseil d'Etat juge que le projet de loi soulève de sérieux problèmes de cohérence juridique, en ce que

- sont appelées à intervenir des catégories diverses d'agents investis de compétences particulières, agents de service, agents agréés, fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, ou de la Police grand-ducale;
- certaines de ces compétences s'inscrivent dans le cadre des relations contractuelles entre transporteur et usager des transports publics, alors que d'autres relèvent de missions de droit public qui ressortissent traditionnellement à la Police grand-ducale;
- les membres de la Police grand-ducale et de l'Administration des douanes et accises se voient investis de compétences particulières qui tantôt s'ajoutent à leurs compétences de droit commun, tantôt peuvent entrer en concurrence avec celles-ci;
- l'administré ne sait pas si la Police agit au titre de ses missions de police administrative ou de police judiciaire.

Le Conseil d'Etat constate encore que le projet de loi établit une série de normes nouvelles et modifie, par ailleurs, la loi modifiée du 29 juin 2004 et la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer. Il considère que, malgré les modifications, la cohérence entre l'ensemble de ces textes est loin d'être assurée. Cette observation vaut notamment pour la loi de 1859, qui de l'avis du Conseil d'Etat aurait utilement pu être supprimée ou intégrée dans le projet de loi sous rubrique, sinon être limitée aux questions traitant du statut, de la viabilité et de l'entretien du domaine ferroviaire public.

Le Conseil d'Etat attire aussi l'attention des auteurs sur les problèmes de cohérence de la loi en projet avec les textes régissant les compétences „de droit commun“ de la Police, à savoir la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de Police grand-ducale et d'une Inspection générale de la Police et le Code d'instruction criminelle.

Le Conseil d'Etat, tout en comprenant le souci des auteurs du projet de loi de trouver une solution aux problèmes de sécurité et d'ordre dans les transports publics, a formulé de nombreuses critiques en relation avec certaines dispositions du projet de loi. La Commission des Transports a réagi à ces critiques en proposant une série d'amendements en date du 6 février 2009, qui devaient constituer un compromis entre les demandes du Conseil d'Etat et l'objectif poursuivi.

Dans son avis complémentaire du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat maintient pourtant ses réserves sur certains points. Pour le détail des critiques et recommandations du Conseil d'Etat, et des propositions de la Commission des Transports, il est renvoyé au commentaire des articles ci-dessous.

*

V. TRAVAUX EN COMMISSION ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

Dans l'organisation de ses travaux, la Commission des Transports a veillé à ne pas anticiper aux délibérations concomitantes du comité de pilotage „Sécurité dans les transports publics“, véritable co-auteur du projet de loi sous examen. Ce comité, institué début 2006 par le Ministre des Transports avec la mission d'améliorer la sécurité des clients et des agents employés dans le secteur et fonctionnant sous la tutelle du Ministère des Transports, était composé de représentants du Ministère des Transports, des différents opérateurs (CFL, RGTR, TICE, AVL), du SYVICOL et des syndicats du secteur des transports publics.

La préoccupation prépondérante de la commission parlementaire a été de garantir que le dispositif à porter au vote de la Chambre des Députés permette d'assurer les objectifs de la loi par, le cas échéant, une intervention efficace contre des usagers contrariant l'ordre et la sécurité dans les transports publics. C'est dans cette logique qu'elle n'a pas pu faire droit à toutes les propositions émises par le Conseil d'Etat.

Dans ce contexte, la commission regrette d'avoir finalement dû omettre la fixation par règlement grand-ducal d'une liste précise des injonctions à respecter par les usagers. Ce manque de précision risque de provoquer certains problèmes d'application pratique sur le terrain. Cependant, face à l'opposition formelle du Conseil d'Etat exprimée dans son avis complémentaire en cette phase terminale de la législature, l'amendement parlementaire requis aurait comporté le risque de reporter des mois l'adoption de ce projet de loi tant attendu par les clients des transports en commun et l'ensemble du secteur des transports publics. La commission donne toutefois à considérer que maints comportements intolérables énumérés dans le projet de règlement grand-ducal en question constituent d'ores et déjà des infractions qui peuvent entraîner des poursuites pénales. Pour le détail de cette décision et les autres options prises, il est renvoyé au commentaire des articles.

Il n'en demeure pas moins qu'en l'occurrence le législateur entame une matière nouvelle, de sorte que la commission juge opportun qu'un bilan de l'application pratique de cette législation soit dressé après une année.

Intitulé

Initialement libellé „Projet de loi sur la *police et la sûreté* dans les transports publics et modifiant (...)“, la Commission des Transports a fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat de remplacer les termes „la police et la sûreté“ par les termes „l'ordre et la sécurité“. Dans la suite du dispositif également, la commission a tenu compte de cette adaptation terminologique.

En effet, le Conseil d'Etat remarque que le concept de police est repris de l'intitulé de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer. Il estime que ce concept revêt de nos jours une acceptation différente de celle qu'il avait il y a un siècle et demi, en ce qu'il renvoie directement au corps de la Police grand-ducale. Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il de faire abstraction de ce concept. De même, il est d'avis qu'il y aurait lieu de remplacer le concept de sûreté par celui plus moderne et approprié de sécurité qui est d'ailleurs consacré à l'article 2 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. Dans la mesure où le concept de sécurité est ambivalent en ce qu'il peut faire penser à la sécurité technique des moyens de transport, on pourrait, toujours selon le Conseil d'Etat, utilement ajouter le concept d'ordre, toujours par référence à la loi précitée du 31 mai 1999. Il propose de reprendre les termes de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, qui vise, à son article 22, paragraphe 4, „l'ordre“ et „la sécurité“.

Article 1er

L'article 1er détermine l'objet de la loi et son champ d'application.

Cet article a été amendé afin de tenir notamment compte de l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat à l'encontre de son libellé initial. Celui-ci motive son opposition formelle par le constat de l'absence d'une „réponse satisfaisante à la nécessité de déterminer le champ d'application territorial des compétences exorbitantes du droit commun dont seront investies certaines catégories d'agents“ et inclut dans cette opposition le libellé de l'article 2 initial.

La commission parlementaire a partiellement suivi la proposition de texte émise par le Conseil d'Etat. Toutefois, pour ne pas exclure du champ d'application de la future loi les nombreux arrêts desservis par autobus à travers tout le pays et qui ne sauraient être considérés comme gare routière,

une définition technique du terme arrêt est donnée à l'article 2. Dès lors, elle a modifié le deuxième alinéa du texte proposé, qui reprend en quelque sorte un mélange entre les deux solutions préconisées par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec l'amendement entrepris.

Article 2

Cet article définit une série de concepts nécessaires à l'application de la loi.

Dans son avis du 3 juin 2008, le Conseil d'Etat émet une série d'observations et interrogations quant aux différentes définitions projetées. En conclusion, il émet la proposition de texte suivante, si, malgré les observations formulées, les auteurs du projet de loi entendent maintenir l'ensemble des concepts:

„**Art. 2.** Au sens de la présente loi, on entend par:

- a) „services de transports publics“, ceux visés par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, y compris ceux confinés au territoire d'une même commune;
- [b) „agent de service“, toute personne employée aux fins de prestation des services de transports publics ou du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les transports publics;]
- [c) „usager des transports publics“, toute personne qui se trouve dans un moyen de transports publics, dans une gare, sur une halte ou à un arrêt;]
- d) „ministre“, le ministre ayant les Transports publics dans ses attributions.“
- [e) „gare“ ... „halte“ ... „arrêt“ ...]

La Commission des Transports a tenu compte des observations du Conseil d'Etat lors de la formulation de ses amendements afférents. En ce qui concerne la définition des „services de transports publics“, elle a suivi la proposition du Conseil d'Etat pour ce qui est du renvoi à la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics et pour ce qui est de la référence spécifique aux transports communaux. Par ailleurs, une telle référence spécifique a été ajoutée afin d'englober les services de transports publics confinés au territoire d'un même syndicat de communes, qui sont expressément exclus du champ d'application de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée. La commission a estimé qu'il convient de couvrir en l'espèce tous les services de transports publics organisés au Luxembourg, et donc également ceux opérés par le TICE.

Pour ce qui est des transports ferroviaires internationaux utilisés comme services publics sur le territoire luxembourgeois, la commission a rappelé que le projet de loi dans sa version initiale couvrait implicitement les trains internationaux utilisés comme services publics du fait de la référence aux services de transports publics, tels que définis par la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée. Ces trains internationaux sont énumérés dans le contrat de services publics conclu entre l'Etat et les CFL. Néanmoins, dans un souci de clarté, lesdits services ferroviaires internationaux ont été inclus explicitement dans le champ d'application du projet de loi.

La commission parlementaire n'a par contre pas fait droit aux interrogations formulées par le Conseil d'Etat concernant la notion d'usager des transports publics. Elle a maintenu cette notion, alors qu'il est plus facile de renvoyer dans le texte du projet de loi et dans ses règlements d'exécution à l'usager des transports publics que de répéter à chaque fois qu'il s'agit de l'ensemble de personnes qui se trouvent dans une gare ferroviaire ou routière ou à un arrêt. Ledit concept réaffirme en outre la limitation des compétences des agents de service au transport en commun. Cependant, dans un souci de cohérence avec le concept de services de transports publics, le point c) de l'article 2 a été adapté.

Conformément à la recommandation du Conseil d'Etat, la commission a supprimé le point d) qui définissait l'„autorité organisatrice“.

Enfin, la commission a proposé d'intégrer trois définitions supplémentaires, afin de préciser les limites territoriales des compétences des agents de service et pour tenir ainsi compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat énoncée à l'endroit de l'article précédent.

Dans son avis complémentaire du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat, tout en émettant quelques suggestions rédactionnelles, marque son accord avec les amendements apportés à cet article, sauf en ce qui concerne les définitions ajoutées des concepts de gare routière, gare ferroviaire et arrêt, définitions qui rencontrent son opposition formelle.

La commission parlementaire a fait droit à ces oppositions formelles en reprenant au niveau des définitions en cause les trois propositions de formulation émises par le Conseil d'Etat. Elle a en outre fait siennes toutes les autres suggestions rédactionnelles émises par le Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 détermine les missions et pouvoirs des agents de service.

En ordre principal, le Conseil d'Etat propose de faire l'économie de l'article 3 et de supprimer, à l'article 2, toute référence au concept d'agent de service. Toutefois, au cas où les auteurs du présent projet entendaient maintenir cette catégorie d'agents, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article 3 comme suit: „**Art. 3.** Les agents de service coopèrent au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les moyens de transports publics, [dans les gares, sur les haltes et aux arrêts] ou [dans les gares routières et ferroviaires]. Dans l'exercice de cette mission, ils peuvent rappeler aux usagers des transports publics l'obligation de respecter les prescriptions légales.“

Dans sa première réaction, la Commission des Transports a partiellement fait droit aux suggestions du Conseil d'Etat. Le concept d'injonction prévu a été remplacé par celui de rappel à l'ordre. En conséquence, les références ultérieures dans le dispositif en projet à cet article ont également été adaptées. La commission parlementaire a toutefois souligné qu'il convient en l'espèce de faire cesser toutes sortes de comportements inconvenants susceptibles d'être commis par des usagers malveillants et dont l'interdiction n'est prévue dans aucune disposition légale. Elle a par conséquent maintenu que lesdites interdictions doivent être arrêtées par règlement grand-ducal qui trouvera sa base légale dans l'article 3 et qui seront même précisées par règlement ministériel. Elle a remarqué qu'il s'agit d'interdire toutes sortes de comportements inconvenants, tels que par exemple le fait d'entraver l'entrée respectivement la sortie ordonnée des voyageurs, de déposer dans le couloir tout objet de nature à entraver la libre circulation, de cracher ou d'agir de manière à incommoder les autres usagers.

Dans son avis complémentaire du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat note que la commission n'a pas retenu sa proposition de texte au niveau de l'article 3. L'amendement proposé vise à préciser que les agents de service coopèrent au maintien de l'ordre et de la sécurité et rappellent aux usagers l'observation des prescriptions légales. Le Conseil d'Etat marque son accord avec ces modifications qui répondent à ses observations.

Le Conseil d'Etat maintient pourtant ses réserves par rapport au renvoi pour la fixation des prescriptions à un règlement grand-ducal. Il se voit confirmé dans ses réserves par le commentaire accompagnant l'amendement parlementaire.

Le Conseil d'Etat admet qu'il n'est pas question, dans l'article amendé, d'actes pénalement répréhensibles, même si le non-respect des prescriptions est à l'origine d'une procédure qui peut aboutir à des sanctions pénales. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la décision ministérielle prévue à l'article 7 du projet renvoie aux contraventions à ces prescriptions. Or, l'article 7 envisage des restrictions à la liberté fondamentale d'aller et de venir qui ne sauraient être déterminées que par la loi. Dans cette logique, le Conseil d'Etat avait préconisé, dans sa proposition de texte, le concept de prescriptions légales. Pour éviter toute discussion lors d'un procès, il faut prévoir à ses yeux plus précisément les fins, conditions et modalités de l'adoption des règlements grand-ducaux, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'Etat fait ces considérations sous peine d'opposition formelle.

Compte tenu du nombre et de la précision des injonctions énumérées dans le projet de règlement grand-ducal, qui se résument à toutes sortes de comportements inconvenants, la commission parlementaire voit mal comment donner droit à l'exigence du Conseil d'Etat de „prévoir plus précisément les fins, conditions et modalités de l'adoption des règlements grand-ducaux, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution“. Dans un contexte de phase terminale de la législature, les membres de la commission ont également exprimé leur préoccupation que de nouveaux amendements risqueraient de retarder des mois l'adoption de ce dispositif très attendu par le secteur.

La commission s'est donc résignée à reprendre la formulation initialement proposée par le Conseil d'Etat en remplaçant les termes „l'observation des prescriptions telles qu'elles sont arrêtées par règlement grand-ducal“ par „l'obligation de respecter les prescriptions légales“.

Article 4

L'article 4 crée une catégorie particulière d'agents de service, agréés par le ministre, qui sont investis de pouvoirs particuliers revêtant la nature de prérogatives de puissance publique.

Dans son avis du 3 juin 2008, le Conseil d'Etat

- propose de faire abstraction de la question du contrôle des titres de transport. Il estime en effet que la mission du contrôle des titres de transport n'incombe pas à titre de compétence spécifique aux

agents agréés. Elle est valablement assumée par les agents de service. En ce qui concerne cette catégorie d'agents, il n'est d'ailleurs pas nécessaire de les investir expressément de cette mission, dès lors que ces agents agissent dans le cadre du rapport contractuel entre le transporteur et l'utilisateur des transports publics et non pas dans le cadre du maintien de l'ordre et de la sécurité;

- remarquer que cet article impose, comme unique condition d'agrément, l'accomplissement d'une formation spéciale dont certaines catégories d'agents sont d'ailleurs dispensées en vertu de l'article 18. Il marque ses réserves par rapport à la création de diverses catégories d'agents investis de prérogatives de puissance publique. Il rappelle que dans notre ordonnancement constitutionnel, le maintien de l'ordre incombe à la Police grand-ducale;
- est d'avis que la création d'agents investis de pouvoirs de police, par le présent projet, ne saurait être analysée et appréciée indépendamment de la problématique plus générale qui se pose dans des termes analogues également dans d'autres domaines. Il note que la création de différents corps d'agents de ce type posera inéluctablement des problèmes de cohérence de leurs missions respectives et de coordination avec le rôle premier de la Police en matière de maintien de l'ordre;
- estime que l'octroi de prérogatives de puissance publique à des agents qui ne relèvent pas des corps traditionnels de la force publique posera, à moyen terme, la question des moyens à mettre à la disposition de ces agents, concrètement du droit qu'il faudra leur reconnaître de recourir à la contrainte. Le Conseil d'Etat considère que ces questions éminemment importantes dans un Etat de droit devraient faire l'objet d'une réflexion d'ensemble et que le législateur devrait veiller à ne pas adopter des lois sectorielles qui risquent d'être incohérentes;
- considère que dans un souci de sécurité juridique et de respect du principe que l'Etat a le monopole de la puissance publique, en combinaison avec l'article 97 de la Constitution, il faut fixer des critères plus précis tenant au statut des agents. La simple référence à l'autorité publique étatique et communale organisatrice des services est insuffisante, dans la mesure où ces autorités peuvent parfaitement „organiser“ des services publics de transports en concédant des lignes à des opérateurs privés ou en engageant ces derniers pour assurer tout ou une partie des services. Dans cette logique, le Conseil d'Etat considère qu'il faut limiter la qualité d'agents agréés aux personnes employées sous un statut de droit public ou assimilé à ce dernier. Par ailleurs, se pose la question de l'exigence de la nationalité luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat note que l'application de ces critères aboutira à un découplage du corps des agents agréés par rapport aux agents de service dans les transports publics effectués par des entreprises privées;
- propose, si malgré ses réserves, le législateur entendait maintenir les dispositions du projet relatives aux agents agréés, dans un souci de clarté des textes, de regrouper toutes les compétences de ces agents agréés dans un article, en l'occurrence l'article 5.

En conséquence, le Conseil d'Etat émet sa propre version de l'article 4.

La commission parlementaire a décidé de maintenir la création d'une catégorie particulière d'agents agréés, malgré les réserves formulées par le Conseil d'Etat. Ce dernier est cependant suivi dans son approche qui consiste à fixer des critères plus précis tenant au statut des agents à agréer. Sa proposition de faire abstraction de la question du contrôle des titres de transport a également été suivie.

Dans son avis complémentaire, la Haute Corporation note que, en ce qui concerne les critères et la procédure de désignation de ces agents, l'amendement reprend les suggestions qu'il avait formulées dans son avis du 3 juin 2008. Elle admet que l'exigence expresse de la condition de la nationalité peut être omise au profit du seul critère du statut de droit public de l'agent.

Article 5

L'article 5 prévoit que les agents de service, les membres de la Police grand-ducale et les agents de l'Administration des douanes et accises peuvent enjoindre à un usager des transports publics qui trouble l'ordre et la sûreté dans les transports publics de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux. Une telle injonction entraîne une interdiction d'accès aux transports publics d'une durée de deux heures.

Lorsque l'intéressé refuse d'obtempérer à l'injonction de quitter les transports publics, la Police grand-ducale et l'Administration des douanes et accises sont autorisées à le contraindre par la force.

Dans ce cas, l'agent concerné doit dresser un procès-verbal. La procédure prévue au troisième alinéa du deuxième paragraphe déroge au procédé classique prévu à l'article 12 du Code d'instruction criminelle en ce sens que le ministre obtient une copie du procès-verbal. Ledit procès-verbal pourra servir de base au ministre dans le cadre de la procédure d'interdiction d'accès aux transports publics.

Le Conseil d'Etat émet sa propre proposition de texte. Celle-ci répond aux réflexions suivantes:

- dans l'article 5, les compétences dont sont investis les agents agréés suivant les dispositions de l'article 6 sont à regrouper. Le contrôle d'identité devrait logiquement précéder la mesure d'éloignement si celle-ci doit faire l'objet d'un rapport;
- dans un souci de cohérence de la législation, il y a lieu de rester le plus près possible du libellé de l'article 22, paragraphe 4, de la loi du 29 juin 2004, précitée. Cette disposition prévoit des injonctions à l'égard d'usagers qui troublent l'ordre et la sécurité. Même s'il est évident que ces injonctions doivent faire l'objet d'un rapport établi par l'agent, la question du traitement ultérieur de ces données par le ministère, voire par la Police se pose toutefois et il est renvoyé à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel;
- les pouvoirs des membres de la Police grand-ducale et des agents des douanes pourraient utilement être regroupés dans un texte ultérieur particulier, en l'occurrence l'article 6;
- le paragraphe 2 de l'article 5 sous rubrique étend aux membres de la Police grand-ducale et aux agents des douanes le pouvoir d'injonction reconnu aux agents agréés. En cas de refus d'obtempérer, ils sont autorisés à contraindre l'usager par la force. Dans ce cas, le Conseil d'Etat estime qu'il y aura lieu de dresser un rapport. Il est d'avis que le terme de procès-verbal est inapproprié alors qu'il n'est pas nécessairement question, à ce stade, de constater une infraction. En effet, à défaut de résistance avec violences, un simple refus d'obtempérer à l'injonction de quitter les lieux ne constitue pas un acte de rébellion.

La Commission des Transports estime que ni l'esprit de la loi en projet ni ses objectifs ne sauraient être atteints, si les agents de services étaient dépouillés du pouvoir d'enjoindre à un individu de descendre du véhicule ou de quitter les lieux. En effet, les agents agréés n'existant qu'en nombre limité et ne pouvant de ce fait pas se trouver à tout endroit où leur intervention est requise, il convient d'attribuer aux agents de services, tels que conducteurs d'autobus ou agents chargés par un opérateur d'assurer la sûreté par les pouvoirs suffisants pour enjoindre par exemple à un individu agressif de descendre du véhicule respectivement de quitter les lieux.

Afin de pouvoir opérer de façon efficace et rapide, tout en notant que ni les agents agréés ni la Police ne peuvent être appelés pour remédier à tout fait inconvenant qui se produit dans les transports en commun, les pouvoirs donnés aux différentes catégories d'agents susceptibles d'intervenir pour assurer l'ordre et la sécurité dans les transports publics sont échelonnés à différents niveaux.

Par conséquent, la commission a préféré maintenir le libellé initial de cet article. Elle a néanmoins proposé de remplacer, conformément aux modifications opérées au niveau de l'article 3, les termes „une injonction leur faite“ au paragraphe premier et „aux injonctions“ par „un rappel à l'ordre leur fait“, respectivement „aux rappels“. Au paragraphe 2, dernier alinéa, le terme „procès-verbal“ est remplacé par le terme „rapport“. La commission a encore proposé de supprimer les termes „sur une halte et“ au paragraphe 3 de l'article 5, étant donné que la notion de „halte“ a été enlevée du texte.

Dans les observations préliminaires de son avis complémentaire, le Conseil d'Etat prend acte du choix fondamental pour lequel la commission a opté et résumé ci-dessus. Les modifications ponctuelles précitées apportées au libellé de cet article sont acceptées.

Article 6

L'article 6 permet aux agents agréés conformément à l'article 4 de contrôler l'identité des usagers des transports publics lorsqu'un usager refuse d'obtempérer aux injonctions.

Cet article suscite une série d'observations du Conseil d'Etat qui l'amènent à émettre sa propre proposition de texte.

La commission a considéré superfétatoire la réflexion du Conseil d'Etat, s'il ne faudrait pas viser le contrôle des documents d'identité, à l'instar du contrôle des papiers de bord opéré par la Police routière, au lieu de parler de contrôle d'identité. Elle souligne qu'il ne s'agit en l'espèce pas de contrôler la validité des documents d'identité comme tel est le cas en matière de contrôle des papiers de bord opéré par la Police routière. En l'occurrence, il s'agit d'apprendre par tout moyen l'identité voire les coordonnées de l'individu contrariant l'ordre et la sécurité dans les transports publics, en vue de lui interdire, le cas échéant, l'accès aux transports publics.

Les autres observations du Conseil d'Etat relèvent également des problèmes de cohérence juridique et de coordination en raison de l'intervention d'autres catégories d'agents investis, à côté des membres de la Police grand-ducale, de prérogatives de puissance publique dans le domaine des transports.

La Commission des Transports a maintenu le texte initial, tout en remplaçant les termes „l'injonction lui faite“ par „le rappel à l'ordre lui fait“, conformément à la nouvelle formulation de l'article 3. Le maintien du texte s'explique par le souci d'assurer les objectifs de la loi et la nécessité de permettre une intervention efficace contre des usagers contrariant l'ordre et la sécurité dans les transports publics.

Article 7

L'article 7 institue la sanction d'une interdiction d'accès aux transports publics.

Le Conseil d'Etat préconise de

- prévoir que seul le ministre est compétent pour prendre des décisions d'interdiction d'accès et cela quelle que soit la durée. Il y aurait lieu de supprimer le paragraphe 1er et de reformuler le paragraphe 2;
- reformuler le paragraphe 3 (2 selon le Conseil d'Etat) en précisant que la décision intervient après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter ses observations après réception d'une information par lettre recommandée, puisque la procédure en question obéira au principe du contradictoire, conformément à la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse;
- faire abstraction de l'indication que la décision est prise sur base du dossier alors qu'elle énonce une évidence. La décision est soumise à l'obligation de motivation. S'agissant d'une décision de nature administrative, elle est susceptible d'un recours de pleine juridiction devant le juge administratif.

La Commission des Transports a repris la proposition de texte émise par le Conseil d'Etat, sauf à viser séparément la gare routière et la gare ferroviaire et à omettre le terme de „halte“, afin de garantir la cohérence de la loi en projet.

Le Conseil d'Etat marque son accord au libellé amendé.

Article 8

L'article 8 érige en contravention le non-respect des injonctions et des décisions que le projet de loi permet de prendre vis-à-vis des usagers et permet en outre sous certaines conditions l'expulsion d'un usager des transports publics.

Le Conseil d'Etat conçoit la pertinence de sanctions pénales dans l'optique de garantir l'efficacité de la loi. Il approuve le choix des auteurs du projet de ne pas prévoir de peines correctionnelles. Par rapport au texte initial, il soulève toutefois une série d'observations juridiques pour finalement s'opposer formellement, pour des raisons de sécurité juridique et de cohérence du système législatif, aux dispositions des articles 8 et 10, tout en émettant une proposition de texte.

La Commission des Transports a réagi aux oppositions formelles du Conseil d'Etat en rappelant que les auteurs du projet de loi sous examen ont bien pris le soin d'exclure les mineurs du régime des sanctions pénales voire de celui des avertissements taxés. Tout d'abord la législation relative à la protection de la jeunesse constitue le droit commun et s'applique d'office. Il n'y a donc pas lieu de faire référence expresse aux dispositions en question pour exclure les mineurs de l'application de toute sanction pénale. Par ailleurs, l'article 10 de la loi en projet précise bien que l'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire notamment si le contrevenant a été mineur au moment des faits. Elle a encore relevé que les dispositions prévues par le projet de loi sont par ailleurs très fortement inspirées de la législation antitabac et du Code de la Route.

Cependant, dans un souci de sécurité juridique, la commission a décidé de faire référence explicite à la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Elle a encore adapté légèrement les dispositions qui font référence à l'article 7.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

Article 9

L'article 9 détermine que les officiers et agents de la Police grand-ducale, ainsi que les agents de l'administration des douanes et accises constatent les infractions commises.

Le Conseil d'Etat remarque qu'une référence spécifique à la Police est superflue dès lors que les agents du corps de la Police grand-ducale ont pour mission légale de rechercher et de constater toutes

les infractions à la loi. Il y a dès lors lieu de limiter la référence expresse aux agents des douanes investis, pour les besoins de l'application de la loi, de prérogatives de police judiciaire.

Dans un souci de clarté du mécanisme institué par la loi en projet, la commission parlementaire a décidé de ne pas tenir compte de la proposition du Conseil d'Etat de supprimer la référence spécifique à la Police. Le texte initial a été maintenu.

Article 10

L'article 10 introduit le régime des avertissements taxés pour les contraventions contre les dispositions légales en matière de l'ordre et de la sécurité.

Le Conseil d'Etat constate que le texte constitue une reprise de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, et qu'à certains endroits, le texte n'a pas été fidèlement repris, ce qui donne lieu à des incohérences. Ainsi, au deuxième alinéa, le subjonctif du verbe „consente“ a été abandonné au profit de la forme de l'indicatif présent, pourtant grammaticalement incorrecte.

La première phrase du deuxième alinéa a remplacé le délai indiqué dans la sommation par un délai de 45 jours, tout en reprenant dans la deuxième phrase le principe de l'indication d'un compte bancaire „par la même sommation“.

En reprenant sa critique formulée au niveau de l'article 8, le Conseil d'Etat remarque que le texte prévoit encore l'obligation de dresser procès-verbal si le contrevenant est mineur.

La commission a redressé les erreurs rédactionnelles soulignées par le Conseil d'Etat en mettant le verbe „consent“ au subjonctif et en remplaçant les termes „par la même sommation“ par „par sommation“. En ce qui concerne la prédite critique par rapport à l'obligation de dresser procès-verbal, elle renvoie au commentaire de l'article 8.

Article 11 du projet initial (supprimé)

L'article 11 prévoyait une consignation à l'égard du contrevenant non résident non communautaire qui ne s'acquitte pas du montant de l'avertissement taxé sur le lieu même de l'infraction.

Le Conseil d'Etat note dans son avis du 3 juin 2008 que l'article 11 reprend la disposition de l'article 16 de la loi modifiée du 14 février 1955, précitée, sauf à exempter de l'obligation de consigner une somme d'argent également le non-résident communautaire. Il marque son accord avec cette modification, dès lors que le traitement plus défavorable du non-résident communautaire risque d'être considéré comme contraire au droit communautaire.

Le Conseil d'Etat se pose toutefois la question de la pertinence de ce texte qui vise les usagers de transports publics (nationaux) non-résidents et non-communautaires. Il a du mal à entrevoir quel serait le groupe de personnes visées, l'immense majorité des frontaliers étant exemptés de l'exigence de la consignation.

Faisant suite aux observations précitées, la Commission des Transports a proposé un amendement visant à soumettre à l'obligation de consignation tout contrevenant qui n'a pas sa résidence normale au Luxembourg. Elle a en outre complété le libellé pour préciser que le montant à verser ne peut être inférieur à la somme de 74 €, ajout apporté dans un souci de cohérence légale alors que d'autres textes légaux contiennent une disposition analogue.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre surpris face à l'option prise par la commission qui limite l'exemption aux seuls contrevenants résidents. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat propose de revenir à la version initiale du projet. D'une façon plus générale, le Conseil d'Etat relève que l'imposition d'une consignation ne donne pas de sens, alors qu'en cas de refus de verser la consignation les agents ne disposent d'aucune mainmise sur le contrevenant. Dans ces conditions, le plus logique serait de faire abstraction de l'instrument de la consignation.

Partant, la Commission des Transports a décidé de supprimer l'article 11.

Article 11 (anciens articles 12 et 13)

Les dispositions de l'article 11 nouveau érigent en rébellion et en outrage à agents des actes d'agression physique ou verbale dirigés contre les agents visés par l'article 4 du projet de loi.

La teneur actuelle de cet article constitue une proposition de texte du Conseil d'Etat, reprise par la Commission des Transports.

Les articles 12 et 13 étaient libellés comme suit:

„Art. 12.– Toute attaque, toute résistance avec violences ou menaces, dirigée, dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de ses fonctions, contre un agent visé à l’article 4, sera punie des peines appliquées à la rébellion, suivant les distinctions faites par le Code pénal.

Art. 13.– L’outrage par paroles, faits, gestes, menaces, écrits ou dessins, dirigé, dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de ses fonctions, contre un agent visé à l’article 4, sera puni des peines appliquées à l’outrage, suivant les distinctions faites par le Code pénal.“

Le Conseil d’Etat note que ne sont pas seulement visés les agents agréés, mais l’ensemble des agents de service. En termes de technique juridique, les dispositions revêtent une nature hybride. D’un côté, elles n’étendent pas le champ d’application des articles 269 et 276 du Code pénal, mais créent des infractions spéciales nouvelles. D’un autre côté, il est renvoyé au Code pénal pour l’application des peines. Le Conseil d’Etat suggère de procéder par une extension des dispositions pertinentes du Code pénal aux agents visés à l’article 4. La référence expresse aux articles 269 et 276 emportera application des autres dispositions éventuellement pertinentes des chapitres I et II du Titre V du Livre II du Code pénal. Dans cette logique il émet une proposition de texte regroupant les articles 12 et 13 du projet de loi sous examen en une disposition unique.

Le Conseil d’Etat note encore que l’article 25 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer sera maintenu. Cela signifie que dans les transports ferroviaires vont juridiquement exister deux catégories d’agents, les agents de l’article 4 du présent projet de loi et les agents de surveillance au sens de l’article 23 de la loi de 1859. Sur le fond, le Conseil d’Etat comprend le souci des auteurs du projet de loi de renforcer la position des agents „agréés“ et de sanctionner plus lourdement les attaques dont ils peuvent faire l’objet. Cette extension s’inscrit d’ailleurs dans la suite de la jurisprudence relative aux articles 269 et 276 du Code pénal qui ne s’arrête pas à l’énumération limitative des personnes au Code pénal, mais met l’accent sur la mission de maintien de la sécurité assumée par des professionnels.

Article 12 (ancien article 14)

L’article 12 abroge les articles 26 et 27 de la loi de 1859, précitée, sur la peine à prononcer en cas de concours d’infractions.

La commission a suivi la recommandation du Conseil d’Etat qui considère que l’article 26 de cette loi, aux termes duquel „l’art. 463 du Code pénal et les arrêtés royaux des 9 septembre 1814 et 20 janvier 1815 sont applicables aux condamnations qui seront prononcées en exécution de la présente loi“ devrait également être abrogé.

Article 13 (ancien article 15)

L’article 13 modifie l’article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965 précitée alors que la loi en question déroge aux règles prévues dans le Code d’instruction criminelle.

Le Conseil d’Etat note que seuls deux des douze paragraphes de l’ancien article subsistent et que désormais les questions traitées par ces dispositions relèveront des dispositions pertinentes du Code d’instruction criminelle.

Article 14 (ancien article 16)

L’article 14 apporte certaines modifications à l’article 22 de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée.

Ces adaptations sont saluées par le Conseil d’Etat. Quant à l’article en question de la loi modifiée du 29 juin 2004 en tant que tel, il invite à réexaminer la portée du pouvoir réglementaire au regard de l’article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Article 15 (ancien article 17)

L’article 15 a pour objet d’aligner les dispositions de l’article 23 de la même loi modifiée du 29 juin 2004 aux dispositions du Code pénal.

La Commission des Transports a suivi le Conseil d’Etat et a remplacé le libellé du premier point de l’article initial par une disposition prévoyant la suppression pure et simple du premier alinéa de l’article 23 de la loi modifiée du 29 juin 2004.

Initialement ce libellé prévoyait de remplacer ledit premier alinéa par le texte suivant: „Sans préjudice des peines plus fortes prévues au Code pénal, la violation des règles d’octroi et de retrait des autorisations prévues aux articles 5 et 7, les infractions aux conditions d’assurance des transports visés par la présente loi ainsi que les faux en écritures et l’usage de faux en matière de facturation des prestations fournies par les entreprises de transports dont question à l’article 5 sont punies d’un emprisonnement d’un mois à trois ans et d’une amende de 251 à 5.000 euros ou d’une de ces peines seulement.“

En effet, le Conseil d’Etat constate que la formule „sans préjudice des peines plus fortes prévues au Code pénal“ est ajoutée à l’article 23 de la loi du 29 juin 2004, précitée, qui érige en infraction pénale certains actes contraires à cette loi. Plutôt que de suivre cette approche qui consiste, d’un côté, à maintenir une infraction spécifique de faux dans le cadre de la loi de 2004, tout en préservant, de l’autre, l’application des peines plus sévères de droit commun, le Conseil d’Etat préconise de supprimer purement et simplement une définition particulière du faux et de l’usage de faux à l’article 23 de la loi de 2004. Si un acte peut être qualifié de faux au sens du Code pénal, les dispositions de droit commun s’appliqueront.

Articles 16 (ancien article 18)

L’article 16 adapte l’article 24 de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée aux dispositions prévues dans le Code d’instruction criminelle et enlève les dispositions superfétatoires.

Article 17 (ancien article 19)

L’article 17 prévoit aux articles 25 et 26 de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée le remplacement des termes de „fonctionnaires de la police grand-ducale“ par „membres de la police grand-ducale“, respectivement „fonctionnaires de l’administration des douanes et accises“ par „agents de l’administration des douanes et accises“.

Article 18 (ancien article 20)

L’article 18 prévoit un régime transitoire pour les agents agréés en vertu de la loi modifiée du 17 décembre 1859 précitée et pour les agents agréés conformément à la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée au moment de l’entrée en vigueur du présent projet de loi. Ils sont dispensés de suivre la formation spéciale dont question à l’article 4 et de prêter de nouveau serment.

Article 19 (ancien article 21)

L’article final permet le recours à un intitulé abrégé.

Le Conseil d’Etat marque son accord sous réserve du nouvel intitulé qu’il a suggéré, à savoir „loi du ... sur l’ordre et la sécurité dans les transports publics“.

La commission a tenu compte de l’amendement de l’intitulé et a modifié le libellé de l’intitulé abrégé en conséquence.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Transports recommande à la Chambre des Députés d’adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics et modifiant

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

Chapitre I – *Objet et définitions*

Art. 1er.– La présente loi a pour objet d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les services de transports publics sur le territoire national.

Elle s'applique dans les moyens de transports publics, dans les gares ferroviaires et routières et aux arrêts desservis par les services de transports publics.

Art. 2.– Au sens de la présente loi on entend par:

- a) „services de transports publics“, les transports publics de personnes effectués par rail ou par route, tels que définis par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, y compris ceux confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes ainsi que les transports ferroviaires internationaux concourant à la desserte des relations intérieures et les transports transfrontaliers régionaux considérés comme services publics en vertu du contrat sur les services publics conclu par l'Etat;
- b) „agent de service“, toute personne employée aux fins de prestation des services de transports publics ou du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les transports publics;
- c) „usager des transports publics“, toute personne qui se trouve dans un moyen de transports publics, dans une gare ferroviaire ou routière ou à un arrêt;
- d) „ministre“, le ministre ayant les transports publics dans ses attributions;
- e) „gare routière“, l'ensemble de voies ou places publiques, tel que défini par la législation routière et la réglementation prise en son exécution;
- f) „gare ferroviaire“, tout bâtiment servant d'enceinte pour accueillir les voyageurs de trains et conçu pour regrouper toutes les fonctions axées sur l'accès au train, dont l'information sur le voyage, l'achat des titres de transport, ainsi que divers services commerciaux, les quais et toutes les parties de ces édifices et leurs dépendances accessibles au public;
- g) „arrêt“, tout aménagement particulier, marqué comme tel, sur une voie de circulation ou sur un quai où les services de transports publics par route ou par rail s'arrêtent pour permettre aux usagers des transports publics de monter ou de descendre du véhicule.

Chapitre II – *Règles de maintien de l'ordre et de la sécurité*

Art. 3.– Les agents de service coopèrent au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les moyens de transports publics, dans les gares routières et ferroviaires et aux arrêts. Dans l'exercice de cette mission, ils peuvent rappeler aux usagers des transports publics l'obligation de respecter les prescriptions légales.

Art. 4.– Le ministre peut agréer des agents qui sont employés sous un statut de droit public. Pour être agréés, les agents doivent accomplir une formation spéciale. Cette formation est dispensée sous la responsabilité du ministre. Un règlement grand-ducal détermine le contenu et les modalités de la formation. Les frais sont à charge de l'employeur de l'agent de service.

Avant d'entrer en fonction, les agents visés au présent article prêteront devant le ministre ou son délégué le serment suivant: „Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“

Cet agrément est personnel et ne peut être délégué. Il peut être retiré ou sa validité limitée par le ministre, s'il est établi que le titulaire est inapte à exercer ses fonctions, en cas de manquement grave ou répété à ses fonctions ou en cas d'abus de pouvoir.

L'agrément perd sa validité de plein droit en cas de cessation ou de changement des fonctions.

Art. 5.– 1. Les agents de service peuvent enjoindre aux usagers des transports publics, qui refusent d’obtempérer à un rappel à l’ordre leur fait en application de l’article 3, de quitter le véhicule ou de s’éloigner des lieux.

L’injonction de quitter le véhicule ou de s’éloigner des lieux donnée par un agent de service fait l’objet d’un rapport circonstancié à dresser incontinent par l’agent concerné. Ce rapport, qui mentionne notamment les indices à la base de l’injonction ainsi que le jour et l’heure de ladite injonction, est à transmettre au ministre.

Une information concernant l’expulsion est faite à la police grand-ducale et à l’administration des douanes et accises.

2. Les membres de la police grand-ducale et les agents de l’administration des douanes et accises peuvent également enjoindre aux usagers des transports publics, qui contreviennent aux rappels prévus à l’article 3, de quitter le véhicule ou de s’éloigner des lieux.

Lorsque l’intéressé refuse d’obtempérer volontairement à l’injonction donnée, les membres de la police grand-ducale et les agents de l’administration des douanes et accises sont autorisés à le contraindre par la force.

Dans le cas d’une contrainte par force, l’intervention de la police grand-ducale et de l’administration des douanes et accises fait l’objet d’un rapport à dresser par le ou les agents concernés. Le ministre obtient une copie de ce rapport.

3. L’injonction de quitter le véhicule ou de s’éloigner des lieux emporte interdiction pour la personne expulsée d’entrer à nouveau dans un moyen de transports publics et dans une gare et de se trouver à un arrêt. Cette interdiction prend fin de plein droit deux heures après son entrée en vigueur.

Art. 6.– En cas de refus d’un usager des transports publics de respecter le rappel à l’ordre lui fait conformément à l’article 3, les agents visés à l’article 4 ainsi que les membres de la police grand-ducale et les agents de l’administration des douanes et accises sont autorisés à contrôler l’identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d’identité.

Le contrôle d’identité effectué par un agent visé à l’article 4 fait l’objet d’un rapport circonstancié à dresser incontinent par l’agent concerné. Ce rapport, qui mentionne notamment les indices à la base du contrôle d’identité, le jour et l’heure dudit contrôle et l’adresse fournie par la personne contrôlée, est à transmettre au ministre.

Art. 7.– 1. Le ministre peut, par décision motivée, interdire, en tout ou en partie, pour une durée ne dépassant pas un an, aux usagers des transports publics qui contreviennent aux prescriptions en matière d’ordre et de sécurité dans les transports publics, l’accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares ferroviaires et routières et aux arrêts.

2. La décision est prise après que l’intéressé a été invité par lettre recommandée à présenter ses explications et moyens de défense, dans un délai de 15 jours de la réception de ladite lettre recommandée.

3. La décision est notifiée à l’intéressé. Une information est faite à la police grand-ducale et à l’administration des douanes et accises. La décision est susceptible d’un recours en réformation devant le tribunal administratif. Elle est exécutoire à partir du jour de la notification.

Art. 8.– 1. Sont punis d’une amende de 25 à 250 euros:

- le non-respect de l’interdiction prévue à l’article 5, paragraphe 3;
- le refus d’obtempérer à l’injonction de quitter le véhicule ou de s’éloigner des lieux faite par un agent de service conformément à l’article 5, paragraphe 1er, ou par un membre de la police grand-ducale ou par un agent de l’administration des douanes et accises conformément à l’article 5, paragraphe 2; ainsi que
- le refus d’exhiber une pièce d’identité.

Le non-respect de l’interdiction ministérielle prévue à l’article 7 est puni d’une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d’une peine de police.

Les dispositions de ce paragraphe s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

2. La personne qui contrevient à l'interdiction prévue à l'article 7 prononcée à son égard, peut en outre être expulsée des transports publics conformément aux dispositions prévues à l'article 5.

Art. 9.– Les infractions aux articles 5, 6, 7 et 11 sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents de l'administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

Art. 10.– En cas d'infractions aux articles 5, 6 et 7, des avertissements taxés peuvent être décernés par les membres de la police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la police grand-ducale et par les agents de l'administration des douanes et accises habilités à cet effet par le directeur de l'administration des douanes et accises.

L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant consente à verser immédiatement entre les mains des fonctionnaires préqualifiés la taxe due, soit, lorsque la taxe ne peut pas être perçue sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans un délai de 45 jours à compter de la constatation de l'infraction. Dans cette deuxième hypothèse le paiement peut notamment se faire par versement au compte postal ou bancaire indiqué par sommation.

L'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire:

1. si l'infraction est connexe à un délit de lésions corporelles volontaires ou involontaires ou à un homicide volontaire ou involontaire;
2. si le contrevenant n'a pas payé dans le délai imparti;
3. si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer la ou les taxes;
4. si le contrevenant a été mineur au moment des faits.

En cas de concours réel, il y a autant d'avertissements taxés qu'il y a de contraventions constatées. En cas de concours idéal, la taxe la plus élevée est seule perçue.

Le montant de la taxe ainsi que les modes du paiement sont fixés par règlement grand-ducal qui détermine aussi les modalités d'application du présent article et qui établit un catalogue groupant les contraventions suivant les montants des taxes à percevoir. Les frais de rappel éventuels font partie intégrante de la taxe.

Le versement de la taxe dans un délai de 45 jours, à compter de la constatation de l'infraction, augmentée le cas échéant des frais prévus à l'alinéa précédent, a pour conséquence d'arrêter toute poursuite. Lorsque la taxe a été réglée après ce délai, elle est remboursée en cas d'acquiescement, et elle est imputée sur l'amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation. Dans ce cas, le paiement de la taxe ne préjudicie pas au sort d'une action en justice.

Art. 11.– Les articles 269 et 276 du Code pénal sont applicables aux agents visés à l'article 4 dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Art. 12.– Les articles 26 et 27 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer sont abrogés.

Art. 13.– L'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers est remplacé par le texte suivant:

„1. Les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents de l'administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

2. Les conducteurs des moyens de transports sont tenus de s'arrêter immédiatement sur leur injonction et de rester arrêtés pendant tout le temps nécessaire à l'accomplissement des mesures de contrôle. Le défaut de suivre cette injonction est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.“

Art. 14.– A l'article 22 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics sont apportées les modifications suivantes:

- 1° Au paragraphe 1er, le point g) est remplacé par le texte suivant: „g) les mesures et dispositions nécessaires pour assurer la sécurité de l'exploitation des services de transports publics;“.
- 2° Les paragraphes 3 et 4 sont supprimés.
- 3° Au paragraphe 5, la référence „aux paragraphes 2 et 3“ est remplacée par „au paragraphe 2“.

Art. 15.– A l'article 23 de la même loi sont apportées les modifications suivantes:

- 1° Le premier alinéa est supprimé.
- 2° Le texte de l'alinéa 3 est remplacé comme suit:
„La confiscation spéciale prévue par l'article 31 du Code pénal est facultative.“

Art. 16.– L'article 24 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

- „1. Les infractions à la présente loi sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.
2. Les conducteurs des moyens de transports affectés aux transports publics sont tenus de s'arrêter immédiatement sur leur injonction et de rester arrêtés pendant tout le temps nécessaire à l'accomplissement des mesures de contrôle. Le défaut de suivre cette injonction est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.“

Art. 17.– Au premier alinéa des articles 25 et 26 de la même loi, le terme de „fonctionnaires de la police grand-ducale“ est remplacé par „membres de la police grand-ducale“ et celui de „fonctionnaires de l'administration des douanes et accises“ par „agents de l'administration des douanes et accises“.

Art. 18.– Les agents assermentés conformément à l'article 23 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer et les agents visés à l'article 22, paragraphe 3 de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont dispensés de la formation spéciale et de la prestation de serment prévues à l'article 4. Ils reçoivent un agrément établi par le ministre.

La validité de l'agrément délivré en exécution des dispositions du présent article est celle prévue à l'article 4. Leurs compétences sont exercées dans les conditions de la présente loi.

Art. 19.– La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics“.

Luxembourg, le 21 avril 2009

Le Président-Rapporteur,
Roland SCHREINER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5710/09

N° 5710⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics
et modifiant

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(5.5.2009)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 29 avril 2009 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics
et modifiant

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 28 avril 2009 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 3 juin 2008 et 31 mars 2009;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 5 mai 2009.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5710

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxembourg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 158

3 juillet 2009

Sommaire

ORDRE ET SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS PUBLICS

Loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics et modifiant

a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,

b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et

c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics page **2344**

Loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics et modifiant

- a) la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer,**
- b) la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et**
- c) la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.**

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

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 28 avril 2009 et celle du Conseil d'Etat du 5 mai 2009 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Chapitre I – Objet et définitions

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les services de transports publics sur le territoire national.

Elle s'applique dans les moyens de transports publics, dans les gares ferroviaires et routières et aux arrêts desservis par les services de transports publics.

Art. 2. Au sens de la présente loi on entend par:

- a) «services de transports publics», les transports publics de personnes effectués par rail ou par route, tels que définis par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, y compris ceux confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes ainsi que les transports ferroviaires internationaux concourant à la desserte des relations intérieures et les transports transfrontaliers régionaux considérés comme services publics en vertu du contrat sur les services publics conclu par l'Etat;
- b) «agent de service», toute personne employée aux fins de prestation des services de transports publics ou du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les transports publics;
- c) «usager des transports publics», toute personne qui se trouve dans un moyen de transports publics, dans une gare ferroviaire ou routière ou à un arrêt;
- d) «ministre», le ministre ayant les transports publics dans ses attributions;
- e) «gare routière», l'ensemble de voies ou places publiques, tel que défini par la législation routière et la réglementation prise en son exécution;
- f) «gare ferroviaire», tout bâtiment servant d'enceinte pour accueillir les voyageurs de trains et conçu pour regrouper toutes les fonctions axées sur l'accès au train, dont l'information sur le voyage, l'achat des titres de transport, ainsi que divers services commerciaux, les quais et toutes les parties de ces édifices et leurs dépendances accessibles au public;
- g) «arrêt», tout aménagement particulier, marqué comme tel, sur une voie de circulation ou sur un quai où les services de transports publics par route ou par rail s'arrêtent pour permettre aux usagers des transports publics de monter ou de descendre du véhicule.

Chapitre II – Règles de maintien de l'ordre et de la sécurité

Art. 3. Les agents de service coopèrent au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les moyens de transports publics, dans les gares routières et ferroviaires et aux arrêts. Dans l'exercice de cette mission, ils peuvent rappeler aux usagers des transports publics l'obligation de respecter les prescriptions légales.

Art. 4. Le ministre peut agréer des agents qui sont employés sous un statut de droit public. Pour être agréés, les agents doivent accomplir une formation spéciale. Cette formation est dispensée sous la responsabilité du ministre. Un règlement grand-ducal détermine le contenu et les modalités de la formation. Les frais sont à charge de l'employeur de l'agent de service.

Avant d'entrer en fonction, les agents visés au présent article prêteront devant le ministre ou son délégué le serment suivant: «Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.»

Cet agrément est personnel et ne peut être délégué. Il peut être retiré ou sa validité limitée par le ministre, s'il est établi que le titulaire est inapte à exercer ses fonctions, en cas de manquement grave ou répété à ses fonctions ou en cas d'abus de pouvoir.

L'agrément perd sa validité de plein droit en cas de cessation ou de changement des fonctions.

Art. 5. 1. Les agents de service peuvent enjoindre aux usagers des transports publics, qui refusent d'obtempérer à un rappel à l'ordre leur fait en application de l'article 3, de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux.

L'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux donnée par un agent de service fait l'objet d'un rapport circonstancié à dresser incontinent par l'agent concerné. Ce rapport, qui mentionne notamment les indices à la base de l'injonction ainsi que le jour et l'heure de ladite injonction, est à transmettre au ministre.

Une information concernant l'expulsion est faite à la police grand-ducale et à l'administration des douanes et accises.

2. Les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises peuvent également enjoindre aux usagers des transports publics, qui contreviennent aux rappels prévus à l'article 3, de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux.

Lorsque l'intéressé refuse d'obtempérer volontairement à l'injonction donnée, les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises sont autorisés à le contraindre par la force.

Dans le cas d'une contrainte par force, l'intervention de la police grand-ducale et de l'administration des douanes et accises fait l'objet d'un rapport à dresser par le ou les agents concernés. Le ministre obtient une copie de ce rapport.

3. L'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux emporte interdiction pour la personne expulsée d'entrer à nouveau dans un moyen de transports publics et dans une gare et de se trouver à un arrêt. Cette interdiction prend fin de plein droit deux heures après son entrée en vigueur.

Art. 6. En cas de refus d'un usager des transports publics de respecter le rappel à l'ordre lui fait conformément à l'article 3, les agents visés à l'article 4 ainsi que les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises sont autorisés à contrôler l'identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

Le contrôle d'identité effectué par un agent visé à l'article 4 fait l'objet d'un rapport circonstancié à dresser incontinent par l'agent concerné. Ce rapport, qui mentionne notamment les indices à la base du contrôle d'identité, le jour et l'heure dudit contrôle et l'adresse fournie par la personne contrôlée, est à transmettre au ministre.

Art. 7. 1. Le ministre peut, par décision motivée, interdire, en tout ou en partie, pour une durée ne dépassant pas un an, aux usagers des transports publics qui contreviennent aux prescriptions en matière d'ordre et de sécurité dans les transports publics, l'accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares ferroviaires et routières et aux arrêts.

2. La décision est prise après que l'intéressé a été invité par lettre recommandée à présenter ses explications et moyens de défense, dans un délai de 15 jours de la réception de ladite lettre recommandée.

3. La décision est notifiée à l'intéressé. Une information est faite à la police grand-ducale et à l'administration des douanes et accises. La décision est susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Elle est exécutoire à partir du jour de la notification.

Art. 8. 1. Sont punis d'une amende de 25 à 250 euros:

- le non-respect de l'interdiction prévue à l'article 5, paragraphe 3;
- le refus d'obtempérer à l'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux faite par un agent de service conformément à l'article 5, paragraphe 1^{er}, ou par un membre de la police grand-ducale ou par un agent de l'administration des douanes et accises conformément à l'article 5, paragraphe 2; ainsi que
- le refus d'exhiber une pièce d'identité.

Le non-respect de l'interdiction ministérielle prévue à l'article 7 est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.

Les dispositions de ce paragraphe s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

2. La personne qui contrevient à l'interdiction prévue à l'article 7 prononcée à son égard, peut en outre être expulsée des transports publics conformément aux dispositions prévues à l'article 5.

Art. 9. Les infractions aux articles 5, 6, 7 et 11 sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents de l'administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

Art. 10. En cas d'infractions aux articles 5, 6 et 7, des avertissements taxés peuvent être décernés par les membres de la police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la police grand-ducale et par les agents de l'administration des douanes et accises habilités à cet effet par le directeur de l'administration des douanes et accises.

L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant consente à verser immédiatement entre les mains des fonctionnaires préqualifiés la taxe due, soit, lorsque la taxe ne peut pas être perçue sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans un délai de 45 jours à compter de la constatation de l'infraction. Dans cette deuxième hypothèse le paiement peut notamment se faire par versement au compte postal ou bancaire indiqué par sommation.

L'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire:

1. si l'infraction est connexe à un délit de lésions corporelles volontaires ou involontaires ou à un homicide volontaire ou involontaire;
2. si le contrevenant n'a pas payé dans le délai imparti;
3. si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer la ou les taxes;
4. si le contrevenant a été mineur au moment des faits.

En cas de concours réel, il y a autant d'avertissements taxés qu'il y a de contraventions constatées. En cas de concours idéal, la taxe la plus élevée est seule perçue.

Le montant de la taxe ainsi que les modes du paiement sont fixés par règlement grand-ducal qui détermine aussi les modalités d'application du présent article et qui établit un catalogue groupant les contraventions suivant les montants des taxes à percevoir. Les frais de rappel éventuels font partie intégrante de la taxe.

Le versement de la taxe dans un délai de 45 jours, à compter de la constatation de l'infraction, augmentée le cas échéant des frais prévus à l'alinéa précédent, a pour conséquence d'arrêter toute poursuite. Lorsque la taxe a été réglée après ce délai, elle est remboursée en cas d'acquiescement, et elle est imputée sur l'amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation. Dans ce cas, le paiement de la taxe ne préjudicie pas au sort d'une action en justice.

Art. 11. Les articles 269 et 276 du Code pénal sont applicables aux agents visés à l'article 4 dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Art. 12. Les articles 26 et 27 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer sont abrogés.

Art. 13. L'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers est remplacé par le texte suivant:

«1. Les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents de l'administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

2. Les conducteurs des moyens de transports sont tenus de s'arrêter immédiatement sur leur injonction et de rester arrêtés pendant tout le temps nécessaire à l'accomplissement des mesures de contrôle. Le défaut de suivre cette injonction est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.»

Art. 14. A l'article 22 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics sont apportées les modifications suivantes:

1° Au paragraphe 1^{er}, le point g) est remplacé par le texte suivant:

«g) les mesures et dispositions nécessaires pour assurer la sécurité de l'exploitation des services de transports publics;».

2° Les paragraphes 3 et 4 sont supprimés.

3° Au paragraphe 5, la référence «aux paragraphes 2 et 3» est remplacée par «au paragraphe 2».

Art. 15. A l'article 23 de la même loi sont apportées les modifications suivantes:

1° Le premier alinéa est supprimé.

2° Le texte de l'alinéa 3 est remplacé comme suit:

«La confiscation spéciale prévue par l'article 31 du Code pénal est facultative.»

Art. 16. L'article 24 de la même loi est remplacé par le texte suivant:

«1. Les infractions à la présente loi sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les agents des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal.

2. Les conducteurs des moyens de transports affectés aux transports publics sont tenus de s'arrêter immédiatement sur leur injonction et de rester arrêtés pendant tout le temps nécessaire à l'accomplissement des mesures de contrôle. Le défaut de suivre cette injonction est puni d'une amende de 25 à 500 euros; cette amende a le caractère d'une peine de police.»

Art. 17. Au premier alinéa des articles 25 et 26 de la même loi, le terme de «fonctionnaires de la police grand-ducale» est remplacé par «membres de la police grand-ducale» et celui de «fonctionnaires de l'administration des douanes et accises» par «agents de l'administration des douanes et accises».

Art. 18. Les agents assermentés conformément à l'article 23 de la loi modifiée du 17 décembre 1859 sur la police des chemins de fer et les agents visés à l'article 22, paragraphe 3 de la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont dispensés de la formation spéciale et de la prestation de serment prévues à l'article 4. Ils reçoivent un agrément établi par le ministre.

La validité de l'agrément délivré en exécution des dispositions du présent article est celle prévue à l'article 4. Leurs compétences sont exercées dans les conditions de la présente loi.

Art. 19. La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: «loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics».

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre des Transports,
Lucien Lux

Palais de Luxembourg, le 19 juin 2009.
Henri

Le Ministre de la Justice,
Luc Frieden

Doc. parl. 5710; sess. ord. 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009.