

**N° 5125<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI****sur les transports publics**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(30.3.2004)

Par dépêche du 19 mai 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Transports. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Comme les dispositions du présent projet de loi sont susceptibles de grever le budget de l'Etat, le Conseil d'Etat se doit de renvoyer à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose que de tels projets doivent être accompagnés d'une fiche financière avisée par le ministre du Trésor et du Budget. Ce document fait défaut.

L'avis de la Chambre de commerce est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 7 octobre 2003, celui de la Chambre des métiers par dépêche du 10 décembre 2003, celui de la Chambre des employés privés par dépêche du 17 décembre 2003 et celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics par dépêche du 29 décembre 2003.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous avis vise à créer un nouveau cadre légal de la promotion et de l'organisation de la politique des transports en commun et de mobilité, retenu dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 ainsi que dans le programme directeur de l'aménagement du territoire et dans le plan directeur sectoriel transports. Ses objectifs reflètent la stratégie „mobilité.lu“, étant à la base de la politique du Gouvernement en matière de transports publics.

Les quatre objectifs principaux auxquels devra répondre cette nouvelle organisation consistent

- 1) à créer des structures coordonnées en vue d'une organisation commune des transports publics par rail et par route;
- 2) à concevoir des structures d'organisation, distinguant entre les compétences d'une autorité organisatrice et les missions des opérateurs liés par un contrat de service public;
- 3) à instituer une centrale de mobilité;
- 4) à mieux intégrer les relations transfrontalières régionales.

Par cette réorganisation des transports publics, le Gouvernement vise, à l'horizon de 2020, un partage modal (modal split) de 25% en faveur des transports publics pour répondre aux besoins de mobilité accrus dus à la croissance rapide des données structurelles touchant à la démographie, à l'emploi et à la scolarité au Grand-Duché de Luxembourg et qu'il n'est plus possible comme dans le passé de satisfaire par le recours prononcé au trafic individuel.

Pour y aboutir, le projet de loi poursuit les 7 idées-clés énumérées ci-après:

- 1) retenir une approche intégrée pour l'organisation des transports publics
  - a) par rail et par route,
  - b) à caractère national et à caractère régional transfrontalier,

- c) à caractère intercommunal;
- 2) concevoir un nouveau cadre légal de cette organisation, tout en maintenant le système actuel des autorisations pour l'ouverture des lignes publiques et leur exploitation;
  - 3) définir une nouvelle organisation de gestion (autorité organisatrice constituée en établissement public, liée par un contrat de service public aux opérateurs, comme RGTR, AVL, TICE, CFL-bus, CFL-train ou autres transporteurs étrangers);
  - 4) charger l'autorité organisatrice des tâches d'une centrale de mobilité;
  - 5) assurer la participation des communes et des entreprises génératrices de besoins de mobilité;
  - 6) associer les clients des transports publics;
  - 7) renforcer les règles de police en matière de gestion et de sûreté des transports publics.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat aurait préféré, dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité, que les articles 12 et 13 (6 et 7 selon le Conseil d'Etat) soient subdivisés en plusieurs articles distincts.

Quant au fond, le Conseil d'Etat approuve la philosophie retenue dans le projet, alors qu'elle répond à ses considérations exprimées antérieurement et qui remontent déjà à son avis du 1er octobre 1963 sur les transports routiers (loi du 12 juin 1965 sur les transports routiers; *doc. parl. No 896*).

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé*

Compte tenu du fait que le projet de loi sous avis porte, d'une part, sur les transports publics et vise, d'autre part, à modifier la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers, le Conseil d'Etat suggère de compléter l'intitulé aux fins de lui donner la teneur suivante:

*„Projet de loi portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers“*

Le Chapitre I comprend les articles 1er à 5 et traite de l'objet et du champ d'application.

### *Article 1er*

Le Conseil d'Etat approuve la mise en place de structures appropriées pour assurer une mobilité optimale de la population résidant ou travaillant au Grand-Duché de Luxembourg, ceci à des conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité, tout en garantissant le libre choix du moyen de déplacement. Quant au libellé de l'alinéa 1, il propose de le rédiger comme suit:

*„La présente loi a pour objectif la mise en place, la gestion et le développement des services de transports publics aux conditions économiques les plus avantageuses pour la collectivité et qui répondent aux besoins des utilisateurs tout en tenant compte d'un aménagement équilibré du territoire et de connexions optimales avec les régions transfrontalières allemande, belge et française.“*

Pour ce qui est de l'alinéa 2, le Conseil d'Etat estime que son libellé ne comporte pas de caractère normatif („conditions raisonnables“) et qu'il risque de pouvoir être invoqué à l'appui d'exigences particulières à l'adresse de l'Etat tant en provenance des utilisateurs que des opérateurs de services de transports publics. C'est pourquoi le Conseil d'Etat insiste à ce que cet alinéa soit supprimé.

### *Article 2*

Cet article définit la délimitation géographique du champ d'application du projet, alors qu'il laisse à la Régie Générale des Transports Publics (RGTP) l'initiative de négocier des accords avec les communes, les syndicats de communes ou les autorités des régions transfrontalières.

Quant à l'énumération des régions transfrontalières à la fin de l'alinéa 1, il fut oublié de tenir compte du mouvement de frontaliers entre le nord du pays et la Communauté germanophone de Belgique, de sorte que la fin de cette disposition devrait être libellée comme suit: „..., ainsi que les Provinces du Luxembourg et de Liège de même que la Communauté germanophone de Belgique et la Région Lorraine en France“.

En vertu du réagencement des chapitres II et III proposé par le Conseil d'Etat, les références faites aux articles 12 et 17 sont à remplacer respectivement par celles des articles 6 et 15.

### Article 3

L'article 3 confirme les moyens de transport en commun de personnes par rail et par route existants. Par ailleurs, il prévoit la consolidation de deux expériences récentes, à savoir, premièrement, l'exécution du service public sur des relations à l'intérieur de la Grande Région par des trains transfrontaliers et, deuxièmement, l'organisation de services publics par des moyens de transport pris en location ou relevant d'un autre mode.

### Article 4

Cet article reprend les dispositions de la loi du 12 juin 1965 quant aux définitions usitées des différents types de transports publics normalement identifiés dans le cadre des services publics.

Le Conseil d'Etat considère que l'alinéa 4 de l'article sous revue n'exclut pas une intégration occasionnelle des services de taxis dans la chaîne de transport de passagers.

### Article 5

L'article 5 règle les conditions à remplir par les opérateurs en vue d'être admis aux contrats de service public à conclure avec l'autorité organisatrice, dans le respect des directives et règlements communautaires y mentionnés.

D'un point de vue rédactionnel, il faudrait compléter la référence à la loi de 1999 en écrivant „loi modifiée du 11 juin 1999 ...“.

Quant au paragraphe 2 qui traite des licences pour les transports publics par route, le Conseil d'Etat se doit de constater à l'alinéa 2 *in fine* que „les conditions de délivrance, de validité et d'utilisation desdites licences ... sont arrêtées par règlement grand-ducal“. Le Conseil d'Etat de rappeler la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle suivant laquelle „l'effet des réserves de la loi énoncées par la Constitution consiste en ce que nul, sauf le pouvoir législatif, ne peut valablement disposer des matières érigées en réserve; qu'il est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail“ (Cour constitutionnelle, Arrêt 15/02 du 3 janvier 2003).

En l'occurrence, il échet de relever que la loi abandonne au pouvoir réglementaire la fixation de critères et conditions, sans toutefois en déterminer les grands principes. Le Conseil d'Etat doit en conséquence s'opposer formellement à la disposition afférente pour être contraire à l'article 11(6) de la Constitution qui réserve au seul pouvoir législatif l'établissement de restrictions à la liberté de commerce.

\*

Le Conseil d'Etat propose de réagencer les chapitres II et III en tenant compte de la structure des établissements publics créés antérieurement, de sorte que les dispositions relatives à l'organisation de la RGTP précèdent celles relatives à son financement. Dans ce même contexte, il invite les auteurs du projet à vérifier et à adapter à travers tout le dispositif les références à la nouvelle structure du texte sous examen.

Le Chapitre II (III selon le Conseil d'Etat) comprend les articles 6 à 9 (14 à 17 selon le Conseil d'Etat) et traite du financement des services publics. L'intitulé de ce chapitre est à redresser comme suit:

*„Chapitre III – Le financement de la RGTP“*

### Articles 6 et 7 (14 et 15 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles arrêtent le principe que l'Etat peut pourvoir au financement des services de transports publics, alors que la RGTP est appelée à conclure des conventions réglant les modalités d'exécution des prestations de transport avec des communes, des syndicats de communes ou des entreprises.

A l'article 6 (14 selon le Conseil d'Etat), la première phrase est à redresser comme suit:

*„L'Etat contribue au financement des services publics dans la mesure où les frais ne sont pas couverts par les prix du transport ...“.*

Si les auteurs du projet de loi suivent le Conseil d'Etat dans sa proposition de restructuration des dispositions du texte sous examen, il convient à l'article 7 (15 selon le Conseil d'Etat) de remplacer la référence à l'article 10 par une référence à l'article 12.

*Articles 8 et 9 (16 et 17 selon le Conseil d'Etat)*

Les articles 8 et 9 (16 et 17 selon le Conseil d'Etat) prévoient l'institution d'un fonds spécial, dénommé „Fonds des Transports publics“, dans le but de mettre à la disposition de l'autorité organisatrice les crédits nécessaires à l'exécution de ses missions.

Le Conseil d'Etat ne peut approuver la création d'un pareil fonds spécial, vu que les dépenses à gérer sont principalement des dépenses de gestion courante, les fonds budgétaires étant en principe réservés aux dépenses d'investissement. Par ailleurs, il est inconcevable qu'un établissement public puisse être habilité à ordonnancer des dépenses à charge d'un fonds budgétaire. Le Conseil d'Etat préconise donc de modifier ces deux articles, sous peine d'opposition formelle, alors que les dotations financières de l'Etat au profit de la RGTP en rapport avec les transports publics et la gestion de la RGTP doivent être inscrites annuellement dans la loi budgétaire.

Le Conseil d'Etat propose de libeller les articles sous examen comme suit:

**„Art. 16.–** Les recettes de la RGTP sont constituées:

- par la vente de titres de transport ainsi que par les recettes pour tous autres prestations et services offerts par la RGTP;
- par les produits des participations prévues à l'article 15;
- par les subventions de l'Union européenne allouées à des projets d'amélioration et de développement des services de transports publics visés aux articles 2 et 3 et dont la RGTP assume la mise en œuvre;
- par des dotations budgétaires.

**Art. 17.–** Les dotations au profit de la RGTP sont inscrites annuellement au Budget de l'Etat.“

\*

Le Chapitre III (II selon le Conseil d'Etat) comprend les articles 10 à 17 (6 à 13 selon le Conseil d'Etat) et traite de l'organisation des transports publics. L'intitulé de ce chapitre est à redresser comme suit:

*„Chapitre II – L'organisation de la RGTP“*

*Articles 10 et 11 (12 et 13 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat approuve l'attitude formelle que, nonobstant le fait de confier l'organisation des transports publics à un établissement public, la compétence politique restera celle du ministre des Transports.

Si les auteurs du projet de loi suivent le Conseil d'Etat dans sa proposition de restructuration des dispositions du texte sous examen, il convient de remplacer la référence à l'article 13 par une référence à l'article 7 dans le deuxième alinéa de l'article 11 (13 selon le Conseil d'Etat).

En ce qui concerne l'alinéa 4 de l'article 11, il peut être fait abstraction du bout de phrase libellé „elle est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif“ puisqu'il ne fait que rappeler le droit commun, en l'occurrence l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

*Article 12 (6 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 12 (6 selon le Conseil d'Etat) définit les dispositions organiques de l'établissement public à créer en vue d'accomplir les missions d'une autorité organisatrice en matière de services de transports publics, dénommée „Régie Générale des Transports Publics“, en abrégé RGTP, qui dispose de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative, tout en restant placée sous la tutelle du ministre des Transports. La RGTP est gérée selon les principes de droit privé et ses engagements sont réputés commerciaux.

Parmi les objets et missions nombreux de la RGTP, le Conseil d'Etat apprécie particulièrement la mise en œuvre d'une centrale de mobilité destinée à faciliter l'accès des particuliers aux transports en commun, favorisant une mobilité optimale sous le meilleur rapport coût-efficacité.

Toutefois, il est à se demander ce qu'il faut entendre par „les missions relevant normalement des compétences d'une autorité organisatrice en matière de services de transports publics“.

En effet, en vertu du principe de la spécialité des établissements publics, ces derniers n'ont pour missions que celles qui leur sont expressément dévolues par la loi. Or, la formulation telle que retenue semble être trop imprécise pour rencontrer l'exigence de la détermination non équivoque des missions incombant à la RGTP. L'alinéa 1 du paragraphe 1er de l'article 12 serait à adapter en conséquence.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du paragraphe 1er, le Conseil d'Etat constate que le siège de la RGTP peut être transféré par simple décision du conseil d'administration, alors que tant pour le Centre virtuel de la Connaissance sur l'Europe que pour la Commission nationale pour la protection des données instituée par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (*doc. parl. 4735*), le siège ne peut être transféré que par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat marquerait une préférence à ce que le transfert du siège de la RGTP se fasse également par voie de règlement grand-ducal. L'alinéa 2 du paragraphe 1er serait dès lors à adapter en conséquence.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une simple énumération exemplative des missions de la RGTP introduite par le terme „notamment“, telle qu'elle figure au paragraphe 2. En effet, en vertu du principe de la spécialité des établissements publics, ces derniers n'ont pour missions que celles qui leur sont expressément dévolues par la loi, alors qu'en l'occurrence le terme „notamment“ donnerait compétence quasi générale à la RGTP. Le Conseil d'Etat insiste donc sur la suppression du terme „notamment“ aux alinéas 1 et 2 du paragraphe 2.

Si les auteurs du projet de loi suivent le Conseil d'Etat dans sa proposition de restructuration des dispositions du texte sous examen, il convient de remplacer la référence à l'article 7 par une référence à l'article 15 dans le deuxième paragraphe de la disposition sous examen.

#### *Article 13 (7 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article comporte le mode de fonctionnement de la RGTP et le Conseil d'Etat note avec satisfaction que les auteurs ont tenu compte des observations formulées dans son avis du 27 novembre 2001 relatif au projet de loi portant création du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (*doc. parl. 4753*).

En ce qui concerne la lettre a) de l'alinéa 2 du paragraphe 1er, et plus particulièrement le transfert du siège, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations afférentes à l'endroit de l'article 12 et propose en conséquence de faire abstraction du bout de phrase „et il peut en transférer le siège“.

Pour ce qui est de l'alinéa 3 du paragraphe 1er relatif à la nomination des membres du conseil d'administration, le Conseil d'Etat estime, à l'instar de la loi du 24 juillet 2001 portant création d'un établissement public nommé „Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster“, que les membres devraient être nommés et révoqués par le Grand-Duc. L'alinéa 3 serait à adapter en conséquence.

En ce qui concerne la désignation d'un commissaire du gouvernement prévu au paragraphe 3, le Conseil d'Etat partage les objections de la Chambre de commerce qui ne voit pas de raison d'être d'un commissaire du gouvernement, vu que l'Etat est de toute façon seul et unique actionnaire de la RGTP, que les membres du conseil d'administration sont désignés par le Gouvernement et que le ministre des Transports exerce seul le pouvoir tutélaire quant aux décisions du conseil d'administration.

Ainsi le Conseil d'Etat propose la suppression du paragraphe 3 du texte gouvernemental, pour le remplacer par le texte suivant:

„3. Les procès-verbaux sont à communiquer au ministre qui peut suspendre, dans un délai de 30 jours, les décisions du conseil d'administration, lorsqu'il estime que celles-ci sont contraires aux lois, aux règlements ou aux conventions conclues avec l'Etat.“

Au paragraphe 6, il y a lieu de rayer les parties de phrase „ainsi qu'au commissaire du gouvernement“ et „de même que les frais de voyage et autres frais engagés par le conseil d'administration dans l'intérêt de la RGTP“. Par ailleurs, le Conseil d'Etat insiste, au vu de l'article 36 de la Constitution et de la jurisprudence afférente de la Cour constitutionnelle, à ce que, à l'instar des établissements publics récemment créés, les rémunérations et indemnités revenant aux membres du conseil d'administration et à son secrétaire soient fixées par règlement grand-ducal, de sorte que le paragraphe 6 se lirait comme suit:

„(6) Les rémunérations et indemnités des membres du conseil d'administration et de son secrétaire sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'établissement.“

*Article 14 (10 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article a trait à la comptabilité à tenir suivant le principe et les modalités de la comptabilité commerciale. Le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection quant à la procédure retenue, mais insiste pour que la Cour des comptes soit chargée de la vérification des comptes de la RGTP. Il propose dès lors d'ajouter à l'article sous examen un alinéa libellé comme suit:

„L'établissement est soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.“

Si les auteurs du projet de loi suivent le Conseil d'Etat dans sa proposition de restructuration des dispositions du texte sous examen, il convient de remplacer la référence à l'article 9 par une référence à l'article 17 dans le cinquième alinéa de la disposition sous examen.

*Articles 15 et 16 (11 et 8 selon le Conseil d'Etat)*

Ces articles ne donnent pas lieu à observation.

*Article 17 (9 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 17 prévoit que des fonctionnaires ou employés de l'Etat peuvent être détachés à la RGTP en vue d'y effectuer des tâches relevant de la compétence de la RGTP pour une durée déterminée, à temps plein ou à temps partiel. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à une telle mesure. Il est en effet inconcevable que des agents de l'Etat qui bénéficient du statut public puissent être détachés à un établissement public qui, aux termes de l'article 12 alinéa 3, est géré dans les formes et selon les méthodes du droit privé, ne serait-ce qu'en raison des problèmes qui se poseraient pour l'application des prescriptions relatives à la hiérarchie et au régime disciplinaire de ces agents.

Par ailleurs, l'article 7 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, auquel il est fait référence, ne concorde pas avec le détachement visé par les auteurs du projet. Le prédit article 7 définit en effet le détachement comme „l'assignation au fonctionnaire d'un autre emploi ... dans une autre administration ou auprès d'une organisation internationale“. Cette définition se limite à énoncer les administrations et les organisations internationales et n'englobe pas des établissements publics, tels que la RGTP visée en l'espèce.

Le Conseil d'Etat pourrait à la limite se déclarer d'accord avec la formulation suivante:

„**Art. 9.**– Les agents de l'Etat qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont chargés de tâches relevant de la compétence de la RGTP, peuvent être chargés d'effectuer ces tâches pour le compte de la RGTP.“

\*

Le Chapitre IV comprend les articles 18 à 20 et traite des interventions des communes en matière de transports publics.

*Articles 18 et 19*

Ces articles ont pour objet de sensibiliser à une utilisation plus efficace et mieux coordonnée de tous les modes de transport au niveau des communes et d'organiser la collaboration entre la RGTP, les communes et les syndicats de communes. Leurs buts principaux consistent dans le développement des transports publics, ainsi que d'autres moyens de transport économes et les moins polluants, l'aménagement et l'exploitation du réseau routier local, l'organisation du stationnement, la livraison de marchandises et l'encouragement pour les employeurs de favoriser et de soutenir le transport de leur personnel, aboutissant ainsi à une réduction des déplacements individuels.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat constate que maintes entreprises, pour des raisons économiques et de rationalisation, s'installent dans des zones industrielles et commerciales, sans pour autant se soucier des problèmes de déplacement auxquels leur personnel est confronté et sans se soucier de l'augmentation préjudiciable du trafic individuel qui en résulte.

Pour ce qui est de la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 18, il y a lieu de relever qu'elle est superfétatoire, dans la mesure où le plan doit toujours être conforme aux prescriptions légales. En ce qui concerne les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire et de politique de mobilité, elles ne peuvent avoir un caractère contraignant que du moment où elles sont rendues obligatoires par un règlement grand-ducal, conformément aux prescriptions de la loi du 21 mai

1999 concernant l'aménagement du territoire. Ainsi le Conseil d'Etat insiste-t-il sur la suppression de la phrase en question.

#### *Article 20*

Deux objectifs sont visés par l'article 20, d'une part, l'harmonisation de la signalisation et de l'aménagement des points d'arrêt des transports publics et, d'autre part, la répartition des responsabilités et le partage des frais d'aménagement et d'entretien de ces points d'arrêt.

\*

Le Chapitre V comprend l'article 21 et traite du partenariat des usagers des transports publics.

#### *Article 21*

Pour créer une plate-forme pour l'information et les échanges de vues utiles sur l'organisation et le fonctionnement des transports publics, il est prévu par cet article d'instituer un comité des usagers de transports publics, dont la composition et les modalités de fonctionnement seraient à déterminer par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'un tel comité qui, à ses vues, deviendrait une enceinte de débats sans fin et faisant double emploi avec l'objet inscrit à l'article 12 (6 selon le Conseil d'Etat), qui prévoit la création par la RGTP d'une centrale de mobilité, pour assurer entre autres: „la communication avec le public sur l'offre des transports publics par l'information ainsi que par l'analyse des besoins nouveaux et la gestion des réclamations qui sont portées à sa connaissance“.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'Etat propose de supprimer le chapitre V avec son article 21. A titre subsidiaire, il y a lieu de l'insérer au chapitre III (II selon le Conseil d'Etat).

\*

Le Chapitre VI (V selon le Conseil d'Etat) comprend l'article 22 (21 selon le Conseil d'Etat) et traite des règles tarifaires et de police.

#### *Article 22 (21 selon le Conseil d'Etat)*

Un règlement grand-ducal déterminera les règles de police et les modalités du contrôle de leur application prévues par cet article, dont le paragraphe 1er est une copie conforme de l'article 7 de la loi susmentionnée du 12 juin 1965.

Les paragraphes 2 à 5 ont trait aux modalités de contrôle par les personnes investies de l'autorité d'exercer cette mission (agents assermentés), leur permettant d'enjoindre à des particuliers, qui, dans les moyens de transports ou dans l'enceinte des gares, haltes et arrêts, se sont comportés de façon à troubler l'ordre ou à mettre en cause la sécurité, de quitter les lieux. Le ministre pourra interdire à ces derniers l'accès et le séjour aux lieux concernés, en tout ou en partie, pour une durée de maximum une année.

Bien qu'il soit évident que ces règles sont motivées par le souci de garantir l'ordre, le bon fonctionnement et la sécurité des transports publics, un droit de recours doit être réservé aux contrevenants d'après les règles de la procédure administrative de droit commun.

Dans l'élaboration du règlement grand-ducal visé par cet article, le Conseil d'Etat considère que le Gouvernement pourra utilement s'inspirer de la proposition de loi 2765 du 7 décembre 1983 de feu le député Georges Margue „sur la police des transports publics de personnes communales et intercommunales“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au deuxième alinéa du paragraphe 3 de cet article qui prévoit que le programme de la formation dispensée aux agents de la RGTP est approuvé par le ministre. En effet, au vu de l'article 36 de la Constitution, ledit programme est à fixer par voie de règlement grand-ducal et ce conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle No 01/98 du 6 mars 1998 aux termes duquel le texte de l'article 36 de la Constitution s'oppose à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc.

\*

Le Chapitre VII (VI selon le Conseil d'Etat) comprend les articles 23 à 27 (22 à 26 selon le Conseil d'Etat) et traite des dispositions pénales. Sous réserve des observations qui suivent, le Conseil d'Etat constate que certaines de ces dispositions sont reprises de textes légaux existants, et notamment de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Il demande dès lors aux auteurs du projet de loi soumis à son examen de régler sous le chapitre VII (VI selon le Conseil d'Etat) uniquement les comportements répréhensibles ne trouvant pas leur sanction dans un texte existant et de modifier ledit chapitre en ce sens.

*Article 23 (22 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article prévoit de maintenir le caractère correctionnel des seules infractions suivantes:

- la violation des règles d'octroi et de retrait des autorisations requises pour effectuer des transports publics, règles édictées en vertu des articles 5 et 10 (12 selon le Conseil d'Etat, cette référence étant à adapter dans le texte) du projet de loi sous avis;
- les infractions en matière d'assurance des transports publics;
- les faux en écriture et l'usage de faux en matière de facturation à l'Etat ou à l'autorité organisatrice des prestations de transports publics.

Toutes les autres infractions sont considérées comme contraventions avec la possibilité d'y appliquer l'avertissement taxé.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au deuxième alinéa de cet article, alors qu'il viole le principe de la légalité des incriminations en ce qu'il incrimine indistinctement toute infraction au texte soumis à examen. Les auteurs du projet devraient au moins énumérer les articles visés par les sanctions pénales proposées afin de déterminer de manière précise les comportements pouvant donner lieu à une incrimination et à une sanction pénale.

*Article 24 (23 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'énumérer spécialement les officiers de police judiciaire et les agents de la Police grand-ducale, car ils ont de toute façon une compétence générale pour constater les infractions. Il suffit par conséquent de commencer l'énumération par ceux qui n'ont pas de compétence générale en la matière.

Le Conseil d'Etat propose donc de supprimer les termes „Les officiers de police judiciaire, les fonctionnaires de la police grand-ducale et“ au début du premier alinéa.

Pour ce qui est des mesures que peuvent prendre les agents chargés de la recherche des infractions, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'en faire abstraction, pour autant que les auteurs du projet visent le cas de délit flagrant. Ces mesures relèvent en effet du droit commun en matière de flagrance (articles 30 à 44 du Code d'instruction criminelle). Pour le cas où il ne s'agirait pas du délit flagrant, il faut que la loi au sens formel offre des garanties adéquates et suffisantes contre d'éventuels abus en matière de perquisitions et de saisies, les officiers de police judiciaire ne pouvant en aucun cas avoir pour compétence d'apprécier seuls l'opportunité, le nombre, la durée et l'ampleur de telles opérations. Aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir notamment arrêts CEDH 25 février 1993 Aff. Crémieux c/ France; CEDH 16 décembre 1992 Aff. Niemietz c/ Allemagne; CEDH 16 avril 2002 Aff. Stés Colas et autres c/ France), il revient au législateur de prévoir soit l'établissement d'un mandat préalable par le juge judiciaire, auquel il incombe alors de vérifier si les mesures envisagées ne sont pas arbitraires ou disproportionnées, soit des restrictions et des conditions en veillant à ce que l'ingérence dans les droits du citoyen soit étroitement proportionnée au but légitime recherché. Le domicile ou les locaux d'une personne morale sont d'ailleurs assimilés à ceux d'une personne physique.

Le Conseil d'Etat doit par conséquent s'opposer formellement au texte du projet dans la mesure où il contrevient aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne l'alinéa 3, il conviendrait d'écrire à la dernière phrase „Le défaut de suivre cette injonction est puni ...“.

Finalement, le Conseil d'Etat préconise, pour des raisons de lisibilité, de subdiviser l'article en paragraphes et non en alinéas.

*Article 25 (24 selon le Conseil d'Etat)*

En vertu de l'article 100-1 du Code pénal, introduit par la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines, les prescriptions relatives aux circonstances atténuantes se trouvent régies par le droit pénal



commun. La formule prévue au premier alinéa de la disposition sous examen est à éviter et ledit alinéa est à supprimer.

Ces dispositions constituent une copie conforme de l'article 14 de la loi modifiée du 14 février 1955, tout en précisant au deuxième alinéa que le chef d'entreprise ou, si l'entreprise est une personne morale, l'entreprise elle-même, peuvent être déclarés civilement responsables des amendes auxquelles des membres de leur personnel ont été condamnés en relation avec l'activité des transports exercée. Le Conseil d'Etat de rappeler dans ce contexte que le droit pénal luxembourgeois ne connaît pas, contrairement au droit français, la responsabilité pénale des personnes morales, toutes les peines étant personnelles. Par ailleurs, la responsabilité civile des commettants du fait de leurs préposés est réglée par l'article 1384 du Code civil.

L'alinéa 2 ne rappelant dès lors que le droit commun applicable en la matière, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'en faire abstraction.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les articles 42 et 43 du Code pénal ont été abrogés par la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines. Par ailleurs, la confiscation spéciale fait partie du catalogue des peines susceptibles d'être prononcées en matière criminelle, correctionnelle et en matière de contraventions. Aux termes de l'article 32 du Code pénal, la confiscation spéciale est toujours prononcée pour crime, elle peut l'être pour délit et elle n'est prononcée pour contravention que dans les cas déterminés par la loi. En l'occurrence donc, point n'est besoin de prévoir la confiscation spéciale en matière correctionnelle, celle-ci étant régie par le droit commun. Si les auteurs du projet de loi entendent toutefois la rendre possible en matière de contravention, l'article 23 pourrait être utilement complété dans ce sens à l'occasion de la précision des incriminations telle que le Conseil d'Etat l'a exigée, sous peine d'opposition formelle. Dans cette hypothèse, l'alinéa 3 pourrait être supprimé.

L'alinéa 4 prévoit la possibilité pour les membres de la Police grand-ducale et les membres des douanes et accises qui constatent une infraction de saisir les objets susceptibles d'une confiscation ultérieure. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à ses observations faites à l'endroit de l'article 24.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'il y aurait lieu de s'interroger sur la nécessité même de prévoir en l'espèce la possibilité d'une saisie des objets susceptibles d'une confiscation ultérieure, puisqu'elle relève du droit commun en la matière.

Il constate finalement que la procédure de saisie et celle de la mainlevée de la saisie sont explicitement décrites aux alinéas 4 à 9. Etant donné que ces procédures sont réglées par le Code d'instruction criminelle, qui constitue le droit commun en la matière, il n'est pas nécessaire de les rappeler dans le présent cadre, de sorte qu'il peut en être fait abstraction.

#### *Article 26 (25 selon le Conseil d'Etat)*

Ce texte s'aligne sur les dispositions figurant à l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 qui traite de l'avertissement taxé en matière de contraventions contre les règles de la circulation routière. Toutefois, le Conseil d'Etat estime que, pour éviter toute équivoque, le dernier alinéa serait à faire figurer en tant que dernière phrase à l'alinéa 7 et qu'il serait à libeller comme suit:

„... *Dans ce cas*, le paiement de la taxe ne préjudicie pas au sort d'une action en justice.“

Les deux renvois aux articles 23 et 24 sont à remplacer par ceux aux articles 22 et 23.

#### *Article 27 (26 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 27 crée la possibilité de prélever une consignation sur le lieu même de l'infraction afin d'empêcher le contrevenant de se soustraire aux conséquences des infractions commises.

Le Chapitre VIII (VII selon le Conseil d'Etat) comprend l'article 28 (27 selon le Conseil d'Etat) et traite des dispositions modificatives et abrogatoires.

#### *Article 28 (27 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article a pour objet de faire un élagage rédactionnel du texte de la loi du 12 juin 1965 qui dorénavant n'aura trait qu'aux dispositions régissant le cadre légal des transports routiers internationaux de marchandises.

Le Conseil d'Etat insiste cependant avec force à ce que les auteurs énumèrent avec précision tous les textes qui sont abrogés par le projet de loi sous examen au lieu de se borner à énoncer que „sont abro-

gées toutes les dispositions légales contraires à la présente loi“, cette façon de procéder heurtant le principe de la sécurité juridique. L’article 28 (27 selon le Conseil d’Etat) devra impérativement être modifié en ce sens.

En ce qui concerne le paragraphe 4 visant à modifier l’article 9 de la loi du 12 juin 1965 sur les transports routiers, le Conseil d’Etat renvoie à ses observations relatives à l’article 24 du projet sous avis.

*Article nouveau (28 selon le Conseil d’Etat)*

Compte tenu du fait que le Conseil d’Etat a proposé de compléter l’intitulé par l’adjonction de l’acte à modifier, il se recommanderait de prévoir dans le texte même du dispositif la possibilité de recourir à l’utilisation d’un intitulé abrégé, limité à l’objet principal et faisant abstraction des références aux actes à modifier. A cette fin, il propose d’insérer un article spécial à la fin du dispositif, à la suite des dispositions modificatives. Cet article peut être libellé comme suit:

„**Art. 28.**– La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l’intitulé suivant: „*loi du ... sur les transports publics*“.“

Sous le bénéfice des observations qu’il vient de formuler, le Conseil d’Etat marque son accord avec le texte du projet de loi soumis à son avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 mars 2004.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

