

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 401*bis* 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