

N° 7490⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**sur les transports publics**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(13.10.2020)

Par dépêche du 30 septembre 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 12 et 27 décembre 2019 ; ceux de la Chambre de commerce et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, par dépêches respectivement des 31 janvier et 19 février 2020.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La loi en projet entend opérer une refonte des dispositions en matière de transports publics par rail et par route, actuellement contenues dans la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics. La loi en projet s'inspire largement dans sa structure et son contenu des dispositions de la loi précitée.

La loi en projet constitue une loi-cadre en matière de transports publics : elle couvre tant les transports publics par route que par rail. Les dispositions désignent le ministre ayant la Mobilité dans ses attributions comme l'« autorité coordinatrice » des transports publics et affirment certains principes en matière d'exploitation et de financement. Il est à noter que la matière fait l'objet d'une réglementation européenne. Le règlement (CE) n° 1370/2007¹ s'applique à l'exploitation nationale et internationale de services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et autres modes ferroviaires et par route. Il a pour objet de « définir comment, dans le respect des règles du droit communautaire, les autorités compétentes peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général qui soient notamment plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir ». Aussi, définit-il les « conditions dans lesquelles les autorités compétentes, lorsqu'elles imposent des obligations de service public ou qu'elles en confient l'exécution à une entreprise, octroient une compensation aux opérateurs de service public en contrepartie des coûts supportés et/ou leur accordent des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution d'obligations de service public ». Le règlement (CE) n° 1370/2007 précité se caractérise par des règles précises et détaillées et ne renvoie au droit national qu'en ses articles 3, paragraphe 3, et 5, paragraphe 2.

L'autorité compétente est en charge de définir les spécifications des obligations de service public et la compensation financière correspondante. Elle se doit de procéder par voie de contrat de service public, dont le contenu se trouve défini par le règlement (CE) n° 1370/2007 et de respecter pour leur

¹ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, tel que modifié.

attribution les règles propres du règlement s'il s'agit d'une concession et les règles de la législation sur les marchés publics s'il s'agit d'un marché public.

Les dispositions de la loi en projet s'inscrivent dans le cadre des dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007. L'autorité compétente luxembourgeoise se doit donc de respecter tant les dispositions de la loi en projet que les règles développées ci-avant, même si elles ne s'y trouvent pas mentionnées. Pour une lisibilité correcte de la loi, il serait judicieux que certaines dispositions de la loi en projet se réfèrent aux dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007, dans le cadre duquel elles s'inscrivent. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

La loi en projet contient des dispositions communes aux transports publics par route et par rail étant entendu que les transports publics ferroviaires font quant à eux l'objet de dispositions distinctes comprises dans la loi du 6 juin 2019 portant transposition de la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire.

En matière de transports publics par route, la principale innovation de la loi en projet consiste à confier l'organisation et la gestion des transports publics par route à une administration et non plus à un établissement public. Elle vise ainsi à abolir la Communauté des transports, encore dénommée « *Verkéiersverbond* », et à créer une administration des transports publics placée sous l'autorité du ministère ayant les Transports dans ses attributions. Elle instaure également un service de transports publics par route « à la demande ».

Le Conseil d'État relève le caractère lacunaire de la fiche financière qui se limite à indiquer les impacts financiers de la reprise du personnel de la Communauté des transports. La fiche financière ne fournit aucune indication des coûts engendrés par le projet de loi en termes de financement des transports publics.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article sous examen définit l'objet de la loi en projet sous avis et annonce les matières faisant l'objet des dispositions subséquentes. Il ne contient aucune disposition à caractère normatif. Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs la suppression de l'article sous examen et la renumérotation en conséquence des articles du dispositif en projet.

Article 2

L'alinéa 1^{er} de l'article sous examen attribue au ministre ayant les Transports dans ses attributions le rôle d'« autorité organisatrice » des services de transports publics, « tels que décrits dans la présente loi ». Le Conseil d'État estime qu'il serait plus exact de désigner le ministre comme étant l'autorité « compétente » pour les services de transports publics entrant dans le champ d'application de la loi, plutôt que de viser ceux qui s'y trouvent « décrits ». En effet, la loi en projet « décrit » des services de transports publics (communaux) qui ne tombent pourtant pas dans son champ d'application. Le Conseil d'État se demande également si l'« autorité organisatrice » correspond à l'« autorité compétente » au sens de l'article 2, lettre b), du règlement européen et s'il s'agit de la seule autorité compétente.

La première phrase de l'alinéa 2, reprise de l'article 2 de l'actuelle loi précitée du 29 juin 2004, définit le périmètre géographique des services de transports publics.

La seconde phrase de l'alinéa 2, nouvelle par rapport à loi précitée du 29 juin 2004, entend expressément attribuer la qualification de « services publics » aux services de transports publics. Au vu du commentaire des articles, l'intention des auteurs n'est pas claire. Ils indiquent vouloir définir un service public à la fois par opposition à un service « commercial » et pour l'application des règles du Code de la route notamment en ce qui concerne l'utilisation des couloirs réservés aux autobus. Cependant, le Code de la route vise les « transports publics » et non le « service public ». Le Conseil d'État se demande si l'intention des auteurs est de définir dans la loi une notion administrative de « service public » ou s'ils entendent définir ce qui est constitutif d'un « transport public » au sens de la loi en projet. Si les auteurs entendent définir le « service public », la définition qui en est donnée est impré-

cise : quel est l'intérêt général visé par les termes « afin de satisfaire un intérêt général » et qu'y a-t-il lieu d'entendre par les termes « exploités sous son contrôle » ? L'imprécision de la définition amène le Conseil d'État à s'y opposer formellement pour insécurité juridique.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande encore si les services publics visés comportent tous des obligations de service public au sens du règlement européen.

Alinéa 3

Le Conseil d'État demande aux auteurs, non pas d'indiquer que les services de transports publics « portent » sur les transports publics par rail et par route, mais que ces services « comportent » les services de transports publics de voyageurs effectués par rail et par route. Le Conseil d'État demande également que soit précisé s'il s'agit des services de transports publics « au sens de la présente loi ».

Alinéa 4

L'alinéa sous examen exclut du champ d'application de la loi en projet les services de transports publics confinés au territoire d'une même commune. Il n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 3

L'article sous examen énumère les différents types de services de transports publics par rail. L'alinéa 1^{er} reprend pour l'essentiel les dispositions de l'article 2 en apportant uniquement la précision que seuls les trains assurant des services réguliers sont à qualifier de services de transports publics par rail. Ceci constitue d'ailleurs une différence par rapport à la loi précitée du 29 juin 2004 qui visait les services réguliers et occasionnels. Une fusion des articles 2 et 3 contribuerait à éviter les redondances.

L'alinéa 2 vise les trains internationaux qui, aux termes de la disposition, « peuvent » être considérés comme services de transports publics, « selon des conditions à convenir entre le ministre et le ou les transporteurs concernés ». Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales selon lesquelles les contrats à conclure par le ministre doivent s'inscrire dans le strict respect des dispositions européennes, et ce, tant au regard de leurs procédures d'attributions, que de leur contenu, et demande que la disposition sous revue contienne une référence aux dispositions européennes dans le cadre desquelles elle s'inscrit. Par ailleurs, le Conseil d'État relève que la disposition est entachée d'insécurité juridique en ce que les conditions définies par le ministre ne semblent pas entraîner avec certitude la qualification de services de transports publics du fait de l'emploi du verbe « pouvoir ». Le Conseil d'État demande sous peine d'opposition formelle que les termes « Peuvent également être considérés comme services de transports publics » soient remplacés par les termes « Sont également considérés comme services de transports publics ».

Article 4

L'article sous examen définit les véhicules employés pour les services de transports publics par route. Il fait rentrer dans la catégorie de services de transports publics par route non seulement les transports collectifs (par bus), mais aussi les transports individuels (voiture). À des fins de meilleure lisibilité et cohérence du texte, le Conseil d'État propose aux auteurs de remplacer à l'alinéa 1^{er} les termes « Font partie des services de transports publics par route les transports effectués au moyen de » par ceux de « Les services de transports publics sont effectués au moyen de ».

L'alinéa 1^{er} énonce la règle de principe selon laquelle les services de transport par route sont à effectuer par des véhicules de catégorie M² tels que définis à l'article 2*bis* de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques. Or,

2 Article 2*bis* de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques :

- « 1° Véhicule M : véhicule à moteur conçu et construit pour le transport de personnes et ayant au moins quatre roues. Au sens du présent arrêté, on entend par capacité de passagers d'un véhicule de la catégorie M, l'ensemble des passagers assis et debout pouvant être transportés, outre le conducteur.
- 1° a) Véhicule M1 : véhicule M comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum.
- 1° b) Véhicule M2 : véhicule M comportant, outre le siège du conducteur, plus de huit places assises et dont la masse maximale ne dépasse pas 5.000 kg.
- 1° c) Véhicule M3 : véhicule M comportant, outre le siège du conducteur, plus de huit places assises et dont la masse maximale dépasse 5.000 kg. »

le renvoi à un arrêté grand-ducal dans un texte de loi ne respecte pas le principe de la hiérarchie des normes qui interdit de se référer dans une norme supérieure à des sources de droit d'un niveau inférieur. Le Conseil d'État exige par conséquent, sous peine d'opposition formelle, que le renvoi à l'arrêté grand-ducal soit remplacé par une définition du véhicule de catégorie M identique à celle qu'en donne l'arrêté en question.

L'alinéa 2 permet de déroger au principe établi par l'alinéa 1^{er} et de recourir à d'autres types de véhicules, « notamment » dans certaines circonstances et « selon des conditions à convenir entre le ministre et le ou les transporteurs concernés ». Quant aux conditions à convenir entre le ministre et le ou les transporteurs concernés, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à ses observations relatives à l'article 3. Il relève de plus que l'emploi du terme « notamment » fait naître une insécurité juridique, voire l'arbitraire, étant donné que ce terme pourrait permettre à l'autorité d'agir à sa guise ; le terme en question est, par conséquent, sous peine d'opposition formelle, à omettre.

Article 5

L'article sous examen définit les typologies de services de transports publics par route, et instaure plus particulièrement le service « à la demande ».

Point 1

Les définitions des « services réguliers » et des « services réguliers spécialisés » aux lettres a) et b) sont reprises littéralement des définitions du règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006, tel que modifié. Cette façon de procéder est acceptable en l'occurrence en raison du fait qu'il n'y a pas risque de dissimulation de la nature et de l'origine européennes du texte repris, celui-ci n'étant pas applicable à la matière couverte par la loi en projet.

Concernant le point 1, lettre c), le Conseil d'État demande de définir les « services à la demande », et non pas les « services publics à la demande ».

À des fins de cohérence avec les lettres a) à c), rédigées sous forme de définitions, le Conseil d'État demande aux auteurs de libeller le point 1, lettre d), comme suit :

- « d) les services spécifiques : services de transports complémentaires aux services visés aux lettres a) à c), effectués moyennant des véhicules spécifiquement équipés, lorsque les services visés aux lettres a) à c) ne sont pas accessibles à une personne affectée d'un handicap social, mental ou physique ou d'une affection médicale permanente. »

Point 2

Le point 2 entend exclure certains services de transport, répondant aux conditions des articles 4 et 5, de la qualification de services de transports publics.

La liste des services ainsi exclus appelle quelques observations. Ainsi, à la lettre c) ; le Conseil d'État demande que la longue périphrase visant les « transports à caractère touristique organisés à l'intention des voyageurs qui voyagent pour leur agrément » soit remplacée par une formulation visant les « transports de tourisme d'agrément ». Le reste de la définition « empruntant un itinéraire permettant la vue de lieux ou de paysage intéressants pour les voyageurs et prévoyant des arrêts raisonnables en des lieux qui méritent d'être visités » est à supprimer. En ce qui concerne la lettre d), le Conseil d'État se demande si les transports visés ne rentrent pas en partie dans la catégorie des transports touristiques d'agrément et de manière générale s'il ne faudrait pas préciser au moins qu'il s'agit de transports effectués à titre ponctuel, et ce, pour les distinguer des services de transports publics réguliers sur le trajet desquels se trouvent par exemple des institutions culturelles. Le Conseil d'État demande dès lors que la disposition de la lettre d) soit précisée sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

Article 6

L'article sous examen constitue l'unique article du chapitre relatif à l'organisation des transports publics. Son objet consiste à définir les attributions du ministre en matière de transports publics.

Or, le Conseil d'État relève qu'il n'est nul besoin d'une disposition législative spécifique pour permettre au ministre de définir et mettre en œuvre la politique dans les ressorts desquels il est responsable. De telles compétences lui reviennent de droit en vertu de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant

constitution des ministères, pris par le Grand-Duc sur le fondement de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Par ailleurs, si les auteurs entendent préciser des éléments de procédure, ils doivent le faire expressément et non de manière incidente. Ainsi, si, comme semble l'indiquer la lettre d), il est entendu instituer une procédure d'enquête publique systématique relative à l'exploitation d'un service de transports publics nouveau ou toute modification importante ou suppression d'un service de transports publics existant, cette procédure est à mentionner clairement. À cet égard, le Conseil d'État relève que la formulation relative aux « circonstances dûment justifiées à apprécier par le ministre » le dispensant de procéder à une enquête publique, confère un pouvoir discrétionnaire au ministre, pouvoir qu'il serait préférable d'encadrer pour limiter les recours.

Dans le même ordre d'idées, si les auteurs entendent indiquer à la lettre e) que le ministre est l'autorité délivrant les autorisations d'exploitation, il y a lieu de l'indiquer clairement au chapitre V consacré à l'exploitation des services publics. La formulation serait par ailleurs à revoir en ce qu'elle ne permet pas de saisir quels sont les exploitants « susceptibles » de fournir les services de transports publics « nécessaires » et se trouve de ce fait entachée d'insécurité juridique et est donc à reformuler sous peine d'opposition formelle.

Article 7

L'article sous examen institue une administration des transports publics, exclusivement compétente en matière des transports publics par route.

À l'instar de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi du 26 février 2016 abrogeant la loi du 7 août 2002 portant création du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, il est suggéré de préciser que l'administration des transports publics « succède à tous les droits et obligations » de la Communauté des transports.

L'alinéa 2 énonce en termes généraux les missions de l'administration, missions qui se trouvent énumérées en détail à l'article 8. Aux yeux du Conseil d'État, la formulation selon laquelle l'administration est chargée « d'assurer la mobilité des personnes par des services de transports publics par route » est inexacte en ce que l'administration n'assure pas elle-même la mobilité des personnes, mais exerce un rôle de planification et d'organisation des transports publics. Le Conseil d'État demande dès lors que le libellé de la disposition soit revu en conséquence.

La seconde phrase de l'alinéa 2 qui prévoit que l'administration est chargée de l'organisation, de la gestion, de la planification des horaires du contrôle des transports publics par route et de l'information multimodale des usagers trouverait mieux sa place à l'article 8, qui couvre par ailleurs déjà sous la lettre f) l'information multimodale des passagers.

Article 8

L'article sous examen énumère les différentes missions de la nouvelle administration des transports publics.

À titre liminaire, le Conseil d'État relève que l'article sous examen est silencieux quant au rôle que joue la nouvelle administration en matière d'appels d'offres et d'attribution des marchés publics.

Les missions décrites à la lettre a) sont inhérentes à toute administration qui se doit d'assister et de conseiller le ministre du ressort auquel elle appartient, de sorte que la disposition de la lettre a) est, aux yeux du Conseil d'État, superfétatoire et, partant, à supprimer. À titre subsidiaire, le Conseil d'État s'interroge sur la forme de « soutien » qu'est censée fournir une administration à son ministre.

La lettre c) attribue à la nouvelle administration un rôle d'« élaboration » et d'« exécution » de la réglementation en matière de transports publics par route. Une telle formulation implique que la nouvelle administration se voit confier un pouvoir normatif, qu'il soit législatif ou réglementaire. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, à ce qu'il soit écrit que l'administration « participe » à l'élaboration de la réglementation et qu'elle en assure l'« application ».

La formulation de la lettre d) est à revoir en ce qu'une administration, dénuée de toute personnalité juridique, ne peut « représenter » son ministre. Si les auteurs entendent indiquer qu'un agent de cette administration peut être désigné par le ministre, une telle indication est superflue, le ministre ayant toujours la possibilité de se faire représenter par un agent qu'il désigne.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé actuel de la lettre l) selon lequel l'administration « assure toutes tâches et compétences lui conférées par ailleurs par le ministre ». La décision du ministre, qui a nécessairement une portée générale, se heurte en effet à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle « [...] dans la mesure où une loi prévoit son exécution par voie de règlement ministériel, elle est contraire à l'article 36 de la Constitution »³.

Article 9

L'article sous examen relatif à la direction de l'administration n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 10

L'article sous examen concerne le cadre du personnel de l'administration. Au point 2, alinéa 2, il y a lieu de viser les « conditions de diplôme » et non pas les « conditions d'étude » à remplir par le personnel des fonctions dirigeantes.

Article 11

Sans observation.

Article 12

Le point 1 de l'article sous examen réserve l'exploitation des services de transports publics par route internationaux aux exploitants titulaires d'une licence communautaire et l'exploitation des services de transports nationaux aux exploitants établis au Luxembourg et titulaires d'une autorisation d'établissement délivrée conformément aux dispositions de la loi du 30 juillet 2002 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route et portant transposition de la directive 98/76/CE du Conseil du 1^{er} octobre 1998. La loi en projet supprime pour les transports nationaux des exploitants établis au Luxembourg l'octroi d'une licence nationale. En vertu de la loi précitée du 30 juillet 2002, ceux-ci doivent respecter les conditions d'honorabilité professionnelle, de capacité financière, et de capacité professionnelle.

Les dispositions du point 1, alinéas 2 et 3, prévoyant la nécessité d'une licence communautaire pour les transports internationaux, qu'ils soient effectués par une entreprise établie au Luxembourg ou dans un État de l'Espace économique européen, sont superfétatoires, une telle exigence résultant de l'applicabilité directe du règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006, tel que modifié.

Le point 2 reprend les dispositions de la loi précitée du 29 juin 2004 et qualifie les atteintes à l'honorabilité professionnelle de l'exploitant. Cette disposition se recoupe avec l'article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2002 sans y être identique. La loi en projet vise une contravention grave ou répétée, alors que l'article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2002 prévoit une condamnation grave. Il y a lieu de s'interroger sur l'utilité d'une telle disposition dans la loi en projet. Dans la mesure où la disposition sous revue prévoit que l'exploitant des services de transports publics par route nationaux doit respecter les conditions d'honorabilité prévues par la loi précitée du 30 juillet 2002, le Conseil d'État estime qu'il serait de meilleure technique juridique de modifier l'article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2002 afin de prévoir le cas des contraventions répétées, plutôt que de maintenir une telle disposition dans la loi en projet.

Article 13

L'article sous examen constitue avec l'article 14 les dispositions du chapitre intitulé « Financement des transports publics ».

Le financement des transports publics constituant une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice, la disposition sous revue doit respecter l'article 99 de la Constitution. Le Conseil d'État exige par conséquent, sous peine d'opposition formelle, que le montant maximal de l'engagement financier de l'État soit précisé.

³ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 1998 (Mém. A – n° 2 du 18 janvier 1999).

Article 14

La disposition sous examen, reprise de la loi précitée du 29 juin 2004, autorise le ministre à conclure avec les communes ou syndicats de communes des conventions réglant les modalités d'exécution, d'organisation et de financement des prestations de transport. Le Conseil d'État se demande si cette disposition ne trouverait pas mieux sa place au chapitre consacré aux interventions des communes.

Article 15

L'article sous examen constitue l'unique article du chapitre consacré aux contrats de services publics.

À l'exception de l'indication selon laquelle les services publics de transports par route sont désignés sous l'appellation de « Réseau général des transports routiers », l'alinéa 1^{er} est redondant avec les dispositions de l'article 12. Le Conseil d'État demande donc sa suppression au vu de son caractère superfétatoire, la disposition relative à l'appellation du réseau étant à faire figurer à l'article 12. Le Conseil d'État relève encore que le terme d'« appellation » est à préférer à celui de « dénomination ». En effet, dans son acception juridique, le terme « dénomination » vise la dénomination d'une personne morale. Or, le réseau des transports exploités éventuellement par différents prestataires n'est pas constitutif d'une personne morale.

La première phrase de l'alinéa 2, qui prévoit que les conditions d'exploitation des services de transports publics par route sont réglées par voie de contrat de services publics, se trouve être redondante tant avec les dispositions de l'article 12 qu'avec celles de l'article 3 du règlement (CE) n° 1370/2007. La seconde phrase détaille le contenu d'un tel contrat, étant entendu que les dispositions de l'article 4 du règlement (CE) n° 1370/2007 sont d'application directe, sans néanmoins que la loi en projet s'y réfère. En vertu du règlement européen, les contrats doivent ainsi définir non seulement les éléments visés à l'article sous revue, mais également les modalités de répartition des coûts liés à la fourniture des services. Le Conseil d'État relève que la lecture combinée du texte national en projet avec le règlement (CE) n° 1370/2007 est malaisée et renvoie à ses considérations générales quant à la nécessité d'une référence aux dispositions européennes, dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité des textes juridiques.

L'alinéa 2 a pour effet de rendre superfétatoires les dispositions du règlement grand-ducal du 27 septembre 2005, déterminant les conditions d'exécution des dispositions de l'article 22 de la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics.

Le Conseil d'État renvoie par ailleurs à ses considérations générales pour ce qui est des règles procédurales applicables en matière d'attribution des marchés et rappelle que l'autorité compétente ne peut procéder par attribution directe que pour des contrats de concession. Le Conseil d'État n'est pas en mesure de vérifier si les contrats à conclure répondent effectivement à la qualification de contrats de concession de services soumis à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1370/2007.

Article 16

L'article sous examen définit les missions du délégué communal aux transports publics, institué par la loi du 25 janvier 2006 modifiant a) la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics b) la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Le Conseil d'État constate que le commentaire de l'article semble conférer au délégué communal un autre rôle que celui prévu par le texte en projet.

Article 17

L'article sous examen reprend les dispositions de la loi actuellement en vigueur.

L'alinéa 1^{er} met à la charge de chaque commune, sur son territoire, l'aménagement et l'entretien des arrêts et terminus de ligne mis en place dans le cadre des services de transports publics par route, y compris la pose et l'entretien de la signalisation routière requise. Cette obligation est tempérée par la faculté inscrite à l'alinéa 2 pour le Gouvernement d'allouer aux communes, sous certaines conditions, une aide au coût d'aménagement et d'entretien constructif des arrêts.

L'alinéa sous revue dispose encore que l'État peut se substituer aux communes qui restent en défaut d'assumer lesdites obligations d'aménagement et d'entretien, et cela aux frais de ces mêmes communes.

Dans ce contexte, le Conseil d'État s'interroge sur la procédure selon laquelle l'État va se substituer aux communes défailtantes et se demande selon quelle procédure il entend récupérer sur celles-ci les

frais qu'il a exposés. S'agirait-il de la procédure du commissaire spécial, prévue à l'article 108 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ? Le Conseil d'État émet des doutes quant à l'adéquation de cette procédure de contrainte au cas d'espèce. Il recommande aux auteurs de prévoir une procédure spéciale.

L'alinéa 2 autorise le Gouvernement à allouer une aide de l'État au coût d'aménagement et d'entretien constructif des arrêts, assumé par les communes, dans la mesure où l'aménagement et l'entretien sont conformes aux lignes de conduite déterminées par le ministre. Pour le Conseil d'État, lesdites lignes de conduite sont à considérer comme instruments normatifs à caractère réglementaire, puisqu'elles contiennent des règles générales et préalables à l'adresse des communes concernées. Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que l'octroi d'aides financières doit respecter les exigences de l'article 99 de la Constitution érigeant les finances publiques en matière réservée à la loi et s'oppose par conséquent à l'alinéa 2 dans sa teneur actuelle.

Au vu du commentaire des articles, le Conseil d'État constate que les articles 17 et 18 devraient être regroupés dans un chapitre dédié, intitulé « Aménagement de gares et d'arrêts ».

Article 18

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen déroge à l'article 17, alinéa 1^{er}, en projet en imposant à l'État d'assumer les charges d'aménagement et d'entretien des gares de transbordement ainsi que des arrêts créés en vue de la desserte des parkings relais P+R et des établissements de l'enseignement post-primaire.

D'après le paragraphe 2, les obligations mentionnées au paragraphe 1^{er} sont susceptibles d'être déléguées à un tiers moyennant convention écrite entre parties, ces conventions devant être notifiées au ministre en vue de produire ses effets. Or, ces conventions étant signées par le ministre, il n'est pas requis de les lui notifier. Par ailleurs, pour le Conseil d'État, l'opération envisagée par les auteurs n'est concevable que dans le cadre et dans le strict respect de la législation sur les marchés publics, et éventuellement, si les conditions sont réunies, dans le cadre d'un contrat de concession. L'alinéa sous revue, tel que libellé par les auteurs, est à supprimer, car superfétatoire. L'administration peut en effet, à tout moment, prendre recours aux instruments des marchés publics ou du contrat de concession.

Article 19

L'article sous examen, relatif au comité des usagers de transports publics, reprend la disposition correspondante de la loi précitée du 29 juin 2004 et n'appelle pas d'observation quant au fond.

Article 20

L'article sous examen renvoie à un règlement grand-ducal pour la détermination des tarifs, les mesures de contrôle, les conditions d'assurance, et les mesures de sécurité de l'exploitation des transports publics. Il prévoit en son alinéa 2 l'intervention d'agents spécialement agréés par le ministre pour le contrôle d'application de la loi.

Si le point 1 ne donne pas lieu à observation en ce qui concerne le renvoi à un règlement grand-ducal pour la détermination des tarifs, les dispositions renvoyant à un règlement grand-ducal pour les mesures de contrôle et de sécurité, quant à elles, soulèvent davantage de questions. Quelle est l'étendue des mesures de contrôle ? S'agit-il de viser, par exemple, des contrôles d'identité de voyageurs qui ne seraient pas titulaires d'un titre de transport ? Dans un tel cas, il est exclu que de tels contrôles puissent être prévus par voie de règlement grand-ducal. De plus, comment de telles dispositions sont-elles censées s'articuler avec la loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics ? Si le champ d'application est identique, il est alors superfétatoire de renvoyer à un règlement grand-ducal. Si les mesures de contrôle et de sécurité visent le respect par les exploitants de leurs obligations légales et contractuelles, il y a lieu de le prévoir expressément par un renvoi aux dispositions leur imposant ces obligations. Il y a également lieu de prévoir, dans la loi, la nature et l'étendue du contrôle.

Des observations similaires s'imposent à l'égard du point 2 : les agents spécialement agréés sont-ils les mêmes que ceux visés à l'article 4 de la loi précitée du 19 juin 2009, sous quelle autorité sont-ils placés, que sont-ils censés contrôler ?

Au vu de l'insécurité juridique découlant de l'incohérence de la loi en projet avec les dispositions de la loi précitée du 19 juin 2009, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article sous examen dans sa teneur actuelle.

Article 21

Le Conseil d'État rappelle que l'article 14 de la Constitution s'oppose à ce que le législateur habilite le pouvoir réglementaire à fixer les éléments constitutifs d'une infraction. Un règlement ne peut valablement ériger des faits ou des comportements à l'encontre de ses prescriptions en infraction que si la loi sur laquelle il se fonde contient des ordres ou des interdictions suffisamment clairs pour ce faire. Un texte de loi renvoyant à un règlement pour la définition des éléments constitutifs des infractions à la loi ou des faits punissables résultant des règlements qui s'y rapportent ne répond pas au principe de la légalité des peines, même s'il fixe les peines destinées à s'appliquer. En effet, suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁴, « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacré par l'article 14 de la Constitution ».

L'article sous examen ne répondant pas à ces exigences, le Conseil d'État s'y oppose formellement sur le fondement de l'article 14 de la Constitution.

Article 22

Au point 1, la formulation « Les officiers et agents de police judiciaire » est équivoque en ce qu'elle semble viser tous les officiers et agents ayant cette qualité.

Le Conseil d'État présume que les auteurs entendent viser seulement les officiers et agents de la Police grand-ducale. Or, il n'est pas nécessaire de conférer à ceux-ci le pouvoir de police judiciaire dans le cadre de la loi en projet, étant donné que cette qualité leur est conférée de manière générale de par les articles 10 et 13 du Code de procédure pénale tout comme de par l'article 18 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le point 2 est redondant avec les dispositions de l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers dans sa teneur résultant de la loi précitée du 19 juin 2009. Il est partant à supprimer.

Article 23

L'article sous examen recopie l'article 10 de la loi précitée du 19 juin 2009 et l'applique à la violation des articles 21 et 22 de la loi en projet. L'article sous revue est examiné sous réserve des observations faites aux endroits de ces deux articles.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale distingue entre officiers de police judiciaire et agents de police judiciaire, d'une part, et fonctionnaires civils de la Police grand-ducale qui n'ont aucune de ces qualités, d'autre part. L'emploi des termes « membres de la Police grand-ducale » dans un texte ayant trait à la recherche et la constatation des infractions risque dès lors d'avoir pour effet de lever toute distinction entre fonctionnaires de la Police grand-ducale et de conférer les mêmes compétences à l'ensemble du personnel fonctionnarisé de la Police. Lorsqu'il s'agit de viser un membre de la Police ayant la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire, il s'impose d'employer la formule « membres de la Police grand-ducale ayant la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire ».

Articles 24 et 25

Sans observation.

Article 28

Le Conseil d'État demande que les termes « sous le statut de l'employé de l'État » soient remplacés par les termes « sous le régime de l'employé de l'État ».

*

⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 12/02 du 22 mars 2002.

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci tout comme, le cas échéant, les sections et les sous-sections afférentes, sont numérotés en chiffres arabes. Les chapitres sont à numérotés de manière continue. Un chapitre IX (9 selon le Conseil d'État) faisant défaut, la numérotation des chapitres suivant le chapitre VIII (8 selon le Conseil d'État) est à adapter en conséquence.

L'indication des articles est à faire figurer en caractères gras.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), (b), (c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe, alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

La formule « le ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Lorsque sont visés les termes génériques, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Ainsi, dans le dispositif des actes normatifs, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent une minuscule. Partant, il y a lieu d'écrire « Admⁱⁿistration des transports publics », « Admⁱⁿistration des douanes et accises », « Police grand-ducale », et « directeur général de la Police grand-ducale ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Intitulé

Lorsqu'un acte vise à modifier un ou plusieurs autres actes, ceux-ci devraient tous être évoqués de manière précise dans l'intitulé afin de mieux les déceler sur le site internet du journal officiel, quitte à prévoir dans le dispositif un intitulé de citation.

Les actes destinés à être modifiés sont énoncés à l'intitulé dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. Les modifications qu'il s'agit d'apporter à des codes sont toutefois indiquées en premier. S'il y en a plusieurs, chaque acte est à faire précéder d'un chiffre arabe, suivi du symbole « ° ». Par conséquent, l'intitulé de la loi en projet est à reformuler de la manière suivante :

« Projet de loi sur les transports publics et modifiant :

- 1° les articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code de la consommation ;
- 2° la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques, de la natation, des droits des passagers et du permis d'exploitation des bateaux à passagers ;
- 3° la loi du 10 septembre 2012 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ;
- 4° la loi du 27 avril 2015 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, et modifiant 1) les articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code de la consommation, 2) l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics ».

Article 1^{er}

Il y a lieu d'ajouter un point après la forme abrégée « Art ».

À l'alinéa 1^{er}, le terme « objectif » est à écrire au pluriel.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, les compétences gouvernementales s'écrivent avec une lettre initiale majuscule. Par conséquent, il y a lieu d'écrire le terme « Transports » avec une lettre initiale majuscule. Par ailleurs, pour l'introduction de la forme abrégée, il est recommandé de recourir à la formulation « [l]e membre du Gouvernement ayant les Transports dans ses attributions, ci-après « ministre », », l'article défini « le » ne devant pas faire partie de la forme abrégée à introduire.

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, le qualificatif latin « bis » est à écrire en caractères italiques.

Article 5

La subdivision en points 1^o et 2^o est à omettre, car superfétatoire. Conformément à l'observation générale relative à la subdivision du dispositif, la subdivision en lettres alphabétiques est à remplacer par une subdivision en points. Au point 1, lettre b) (point 2^o, selon le Conseil d'État), les services réguliers étant définis à la lettre a) (point 1^o, selon le Conseil d'État), la disposition est à reformuler comme suit :

« 2^o les services réguliers spécialisés : services réguliers visés au point 1^o qui sont réservés à des catégories déterminées de voyageurs, à l'exclusion d'autres voyageurs ; ».

À des fins de cohérence avec les lettres a) à c) (points 1^o à 3^o, selon le Conseil d'État), rédigées sous forme de définitions, le point 1, lettre d) (alinéa 1^{er}, point 4^o, selon le Conseil d'État), est à libeller comme suit :

« 4^o les services spécifiques : services de transports complémentaires aux services visés aux points 1^o à 3^o, effectués moyennant des véhicules spécifiquement équipés, lorsque les services visés aux points 1^o à 3^o ne sont pas accessibles à une personne d'un handicap social, mental ou physique ou d'une affection médicale permanente. »

Au point 2, lettre a) (alinéa 2, point 1^o, selon le Conseil d'État), il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au point 2, lettre b) (alinéa 2, point 2^o, selon le Conseil d'État), il est impropre d'écrire qu'un service est « assuré par une voiture ». Par conséquent, la disposition est à libeller comme suit :

« 2^o les services de location de voitures avec chauffeur ; ».

Au point 2, lettre e) (alinéa 2, point 5^o, selon le Conseil d'État), il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé du « règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 », celui-ci ayant déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 6

À la première phrase, les termes « orientations stratégiques » sont à remplacer par ceux d'« orientations stratégiques ».

Article 8

Concernant la lettre k) (point 11^o, selon le Conseil d'État), le Conseil d'État signale que depuis le 1^{er} décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la dénomination « Communauté européenne » a disparu au bénéfice de celle d'« Union européenne ». De ce fait, l'adjectif « communautaire » est à bannir des textes normatifs et à remplacer par les termes « de l'Union européenne ».

Article 11

Au point 2 (paragraphe 2, selon le Conseil d'État), dernière phrase, il y a lieu de se référer à la « loi précitée du 6 juin 2019 », et non pas à la « loi du 6 juin 2019 précitée ».

Article 12

Au point 1, alinéa 1^{er} (paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, selon le Conseil d'État), il convient d'écrire « Espace économique européen » avec une lettre majuscule au premier substantif uniquement. De plus, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé du « règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil ».

Article 13

À la deuxième phrase, une virgule est à ajouter après les termes « À cet effet ».

Article 15

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, les termes « Réseau général des transports routiers (RGTR) » sont à entourer de guillemets, et seul le substantif « Réseau » est à écrire avec une lettre initiale majuscule.

À l'alinéa 2, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1°, 2°, 3°,...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Articles 17 et 18

Au vu du commentaire des articles, le Conseil d'État constate que les articles 17 et 18 devraient être regroupés dans un chapitre dédié, intitulé « Aménagement de gares et d'arrêts ».

Par ailleurs, à l'article 18, point 1 (paragraphe 1^{er}, selon le Conseil d'État), une virgule est à ajouter après les termes « Par dérogation aux dispositions de l'article 17 ».

Article 19

En ce qui concerne l'alinéa 2, dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi d'une tournure telle que l'« alinéa qui précède » est à écarter. Étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact, il y a lieu de renvoyer à l'« alinéa 1^{er} ».

Article 21

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 1 000 euros ». De plus, le point-virgule est à remplacer par un point final et le terme « Cette » est à écrire avec une lettre initiale majuscule.

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il convient d'écrire « deux ans » en toutes lettres.

Article 22

Au point 2 (paragraphe 2, selon le Conseil d'État), deuxième phrase, le point-virgule est à remplacer par un point final et le terme « Cette » est à écrire avec une lettre initiale majuscule.

Article 23

À l'alinéa 2, les termes « fonctionnaires préqualifiés » sont à remplacer par ceux de « fonctionnaires visés à l'alinéa 1^{er} ».

À l'alinéa 2, deuxième phrase, il y a lieu de viser le « bureau de l'Administration des douanes et accises », et non pas le « bureau des douanes et accises ».

À l'alinéa 7, première phrase, il convient d'écrire « trente jours » en toutes lettres. Par ailleurs, il y a lieu de renvoyer aux « frais prévus à l'alinéa 5 ~~du présent paragraphe~~ », et non pas aux « frais prévus au cinquième alinéa du présent paragraphe ». À la dernière phrase, il y a lieu d'écrire « ne préjudicie pas du sort d'une action en justice ».

Article 24

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le point-virgule est à remplacer par un point final et il y a lieu d'écrire « Le montant » avec une lettre « l » majuscule.

Article 25 (25 à 29, selon le Conseil d'État)

Dans l'hypothèse où un acte contient à la fois des dispositions autonomes et des modifications, il y a lieu de faire figurer tout acte destiné à être modifié sous un article distinct et de spécifier ensuite chaque modification qui s'y rapporte en la numérotant : 1°, 2°, 3°,...

Les dispositions modificatives et les dispositions abrogatoires sont à reprendre sous des articles distincts, les dispositions modificatives précédant les dispositions abrogatoires. Par conséquent, le point 1 est à ériger en article 29.

En ce qui concerne l'ordre des actes à modifier, il est renvoyé à l'observation afférente relative à l'intitulé de la loi en projet sous avis.

Article 28 (30 selon le Conseil d'État)

Au vu des observations formulées à l'endroit de l'article 25, l'article sous examen est à renuméroter en article 30.

Article 31 (selon le Conseil d'État)

Il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'intitulé et demandé d'ajouter un article 31 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 31.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... sur les transports publics ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 13 octobre 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agné DURDU

