

N^{os} 5329¹**5433¹****5465⁵****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROPOSITION DE LOI

sur les transports publics

PROPOSITION DE LOI**relative à la modification de l'article 29 de la loi du 29 juin 2004
portant sur les transports publics****PROJET DE LOI**

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**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.10.2005)

Par dépêche du 27 avril 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis d'une proposition de loi du député Marc Zanussi sur les transports publics. Répondant à une demande du Conseil d'Etat du 5 octobre 2004, la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement a informé le Conseil d'Etat que le Gouvernement, plutôt que d'aviser la proposition de loi en question entendrait proposer des modifications à la loi du 29 juin 2004 conformément à la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, tout en prenant en compte dans cette approche les éléments utiles de la proposition de loi visée.

A la connaissance du Conseil d'Etat, la proposition de loi n'a pas donné lieu à avis de la part des chambres professionnelles.

Par dépêche du 1er mars 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'une proposition de loi du député Félix Braz portant modification de l'article 29 de la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics. A la date d'émission du présent avis, cette proposition de loi n'a pas donné lieu, ni à une prise de position du Gouvernement ni à avis de la part des chambres professionnelles concernées.

Enfin, par dépêche du 28 avril 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi 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.

Les avis de la Chambre des employés privés, de la Chambre de travail, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été portés à la connaissance du Conseil d'Etat respectivement le 31 mai, le 7 juin, le 26 juillet et le 17 octobre 2005.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Comme les trois textes soumis à l'appréciation du Conseil d'Etat ont pour objet commun la législation sur les transports publics, le Conseil d'Etat les examine dans un seul avis.

La proposition de loi *No 5329* comporte pour l'essentiel des réflexions structurelles largement conformes avec le projet de loi en discussion au moment du dépôt de la proposition et qui allait devenir la loi du 29 juin 2004. Tout comme la loi du 29 juin 2004, la proposition prévoit le transfert de pans entiers de compétences en matière de transports publics à un établissement public dénommé dans la proposition „Communauté des Transports (CdT)“ et prévoit une intégration plus prononcée des autorités régionales et locales dans la définition et l'organisation des transports publics. Sauf si la Chambre des députés lui demandait de revenir dans un avis futur sur le détail de la proposition de loi sous examen, le Conseil d'Etat se dispense dans le cadre du présent avis de l'analyse détaillée de la proposition de loi, alors qu'elle semble largement dépassée par le projet de loi gouvernemental qui lui a été transmis depuis.

La proposition de loi *No 5433*, dont le seul objet est de reporter la date d'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 2004 au 1er janvier 2007 au lieu du 1er janvier 2005, ne semble à première vue pas dépourvue d'intérêt alors qu'elle tend à redresser une situation devenue juridiquement intenable en raison de l'actuelle non-exécution de fait d'une loi légalement entrée en vigueur le 1er janvier 2005. Elle n'est toutefois pas de nature à solutionner les problèmes d'ordre juridique décrits ci-après, alors qu'un simple report de la date d'entrée en vigueur de la loi n'aurait nullement pour effet de faire renaître les textes légaux qui ont été définitivement abrogés par la loi du 29 juin 2004.

En effet, il est plus que regrettable que moins d'une année après l'adoption d'une loi appelée à réorganiser fondamentalement les transports publics au Luxembourg et ayant essentiellement pour objectif de charger un établissement public nouvellement créé, la Régie Générale des Transports Publics (RGTP), de l'organisation générale des transports publics, le Gouvernement présente des modifications aussi fondamentales que la loi de 2004 en devient méconnaissable. Il est rappelé que la loi de 2004 avait transféré l'essentiel des pouvoirs décisionnels en matière de transport public à la RGTP, placée sous la haute surveillance du ministre des Transports. Le projet de loi sous avis entend confier à nouveau les principales compétences au ministre des transports, quitte à laisser auprès de l'établissement public, rebaptisé Communauté des Transports (CdT), les compétences qualifiées par les auteurs mêmes de „missions dites secondaires“.

Lors de son examen du projet de loi *No 5125* qui allait devenir la loi du 29 juin 2004, le Conseil d'Etat s'était laissé convaincre de la nécessité de la création d'un établissement public chargé de l'organisation des transports publics au motif que seul un établissement public autonome aurait la nécessaire neutralité, tant à l'égard des instances politiques que des différents opérateurs, pour organiser les transports publics au mieux des intérêts des utilisateurs.

Il est difficile pour le Conseil d'Etat de se laisser actuellement convaincre du contraire, à savoir que les missions organisatrices principales devraient revenir sous la compétence du ministre des Transports et que les différents opérateurs (SNCFL, RGTR, VdL, TICE etc.) devraient être intimement associés aux activités de la CdT.

Le Conseil d'Etat a encore plus de difficultés à s'accommoder des modifications présentées par le projet de loi, alors que la loi du 29 juin 2004, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2005, n'a pas encore connu le moindre commencement d'exécution. A la connaissance du Conseil d'Etat, les nominations aux organes de la RGTP n'auraient pas encore été opérées, alors que le transfert des compétences à ces organes est bel et bien intervenu le jour de l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil d'Etat en est à se demander si la carence du Gouvernement ne constitue pas en l'occurrence une violation de la volonté de la Chambre des députés qui a voté la loi à une large majorité.

La situation de fait est d'autant plus critiquable que des décisions qui sont légalement de la compétence de la RGTP ne peuvent pas être prises, faute d'organes opérationnels en place, et que les mêmes décisions actuellement prises par le ministre risquent d'être inapplicables voire annulées pour cause d'incompétence de l'organe qui les a prises.

Le Conseil d'Etat propose dès lors au législateur de procéder en deux étapes:

Une première étape consisterait à très rapidement rapporter la loi du 29 juin 2004, de sorte que celle-ci serait considérée comme n'étant jamais entrée en vigueur pour être nulle et non avenue *ab initio*. Il en résulterait également que les dispositions de la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les trans-

ports publics abrogées respectivement modifiées par la loi du 29 juin 2004 seraient à nouveau en vigueur et mettraient alors le régime légal régissant les transports publics dans la situation d'avant le 1er janvier 2005. Il s'entend qu'une telle solution ne pourrait sérieusement être envisagée que dans la mesure où aucun droit n'est né sous l'empire de la loi qu'il s'agirait d'abroger rétroactivement.

Dans une deuxième étape, un nouveau projet de loi pourrait tenir compte de la nouvelle philosophie prévalant actuellement en matière de transports publics.

Comme indiqué ci-devant, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que la répartition des compétences préconisée par les auteurs du projet de loi soit meilleure que celle voulue par une majorité de la Chambre des députés en 2004, d'autant plus que le système prévu par la loi de 2004 n'a pas été mis à l'essai et qu'il n'a partant pas pu être évalué au regard de son efficacité.

Si la Chambre des députés entendait toutefois pour des raisons politiques modifier la loi dans le sens voulu par le projet, le Conseil d'Etat ne s'y opposerait pas. Il estime toutefois que dans l'hypothèse d'un retour des compétences principales en matière de transports publics au ministre, l'existence d'un établissement public à part ne se justifie plus.

La création d'un établissement public autonome ne se justifie que dans l'hypothèse où le pouvoir central entend déléguer une partie importante du pouvoir souverain à une entité à part. L'analyse du Conseil d'Etat des textes soumis à son appréciation révèle que la CdT ne disposera en fait et en droit d'aucune compétence propre. Ses missions seront essentiellement d'ordre consultatif ou tout au plus pourra-t-elle se voir déléguer des missions et des compétences par le ministre.

Dans cette optique, les compétences de la CdT ne dépasseront guère celles généralement confiées aux nombreuses commissions consultatives et aux conseils supérieurs ou organes consultatifs comme il en existe des dizaines auprès des différents ministres et ministères.

Pour le cas où la Chambre des députés suivrait la philosophie préconisée par les auteurs du projet, le Conseil d'Etat se verrait dans l'obligation de s'opposer fermement au maintien d'un établissement public ne disposant pratiquement d'aucune compétence propre.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat se dispense d'un examen plus approfondi du dispositif du projet de loi sous avis. Il en découle qu'il devrait refuser la dispense du second vote constitutionnel au texte s'il était adopté par la Chambre des députés dans sa forme actuelle.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 octobre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

