



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

RM/pk

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 26 septembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 septembre 2012 (14.00 heures)
2. 6426 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics
 - Rapporteur : Monsieur Marc Spautz
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6367 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit
 - Rapporteur : Monsieur Marc Spautz
 - Examen de l'amendement gouvernemental et de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marc Spautz

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

M. Marco Schank, Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures

M. Claude Franck, M. Paul Rasqué, Mme Félicie Weycker, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 septembre 2012 (14.00 heures)

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

2. 6426 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics

Les représentants du Ministère présentent le projet sous rubrique, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent. En bref, la modification de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics a pour double objectif de :

- 1) régler les problèmes juridiques mis en lumière par un jugement récent du tribunal de paix d'Esch-sur-Alzette qui a constaté l'illégalité du règlement ministériel modifié du 12 juin 2007 fixant les tarifs des transports publics en ce qui concerne les sanctions infligées aux voyageurs en situation irrégulière. En effet, un voyageur de train avait présenté, lors d'un contrôle, un abonnement qui était expiré. Par voie de conséquence, la CFL lui avait adressé un courrier de mise en demeure pour lui réclamer le paiement du tarif augmenté majoré de 50%, par application de l'article 20 du règlement ministériel du 12 juin 2007 précité. L'avocat de ce voyageur avait argumenté que le ministre n'est pas habilité à adopter des sanctions tel qu'il l'a fait au regard des articles 19 et 20 dudit règlement ministériel, dans la mesure où ce règlement ne trouve pas sa base dans une délégation de pouvoir découlant de la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics. Le juge en a déduit que les dispositions du règlement ministériel relatives à la majoration du tarif « *ne rentrent pas dans la délégation de pouvoir conférée au ministre, de sorte que ces dispositions contraires à la loi ne peuvent pas être appliquées pour la solution du (...) litige* ». Le juge a donc déclaré la demande de la CFL non fondée pour défaut de base légale. En plus, hormis l'argumentation sur la légalité du règlement ministériel, il est probable que la disproportion manifeste du tarif réclamé par la CFL (630 €) ait joué de manière latente dans la décision du tribunal. Au motif qu'un tarif augmenté n'est pas à considérer comme un tarif de transport, mais bien comme une sanction pour défaut de pouvoir présenter un titre de transport valable, il y a lieu de combler ce vide juridique par la modification de l'article 22 paragraphe 1er point b) de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics ;
- 2) redresser certaines erreurs introduites par la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit dans la loi modifiée du 29 juin 2004 précitée.

*

Les membres de la Commission procèdent ensuite à l'examen des articles du projet de loi, à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat datant du 13 juillet 2012.

Article 1^{er}

Cet article remplace, à l'article 7^{ter}, paragraphe 1^{er} de la loi du 29 juin 2004 précitée, le terme de « réviseur d'entreprises » par celui de « réviseur d'entreprises agréé », conformément à la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cet article, qui se lit comme suit :

Art. 1er. A l'article 7ter, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics, le septième alinéa est remplacé par le texte suivant :

« Le conseil d'administration se réunit sur convocation du président ou de celui qui le remplace aussi souvent que les intérêts de la CdT l'exigent ; la convocation indique l'ordre du jour. Il doit être convoqué au moins deux fois par an ou lorsque deux administrateurs au moins ou le réviseur d'entreprises agréé le demandent. »

Article 2

Cet article propose de remplacer, à l'article 10, alinéa 5 de la loi du 29 juin 2004, le sigle « RGTP » (Régie générale des transports publics) par l'abréviation « CdT » (Communauté des Transports), conformément à la loi du 25 janvier 2006 modifiant la loi du 29 juin 2004. Le Conseil d'Etat marque également son accord avec cet article, qui se lit comme suit :

Art. 2. A l'article 10, alinéa 5, de la loi du 29 juin 2004 précitée, les références à la « RGTP » sont remplacées par l'abréviation « CdT ».

Article 3

L'article prévoit que, dorénavant, l'application de sanctions administratives et de majorations de tarifs pour des voyageurs en situation irrégulière (n'ayant aucun titre de transport ou un titre de transport non valide) trouve sa base légale dans la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics. Il se lit comme suit :

Art. 3. A l'article 22, paragraphe 1er, de la loi du 29 juin 2004 précitée, le point b) est remplacé par le texte suivant:

« b) le titre du transport, les modalités de la perception du prix du titre de transport, les conditions tarifaires afférentes ainsi que les sanctions administratives pour les voyageurs en situation irrégulière, utilisant les transports publics sans titre de voyage ou sans titre de voyage valable ; »

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cet article, car tant les infractions que les sanctions doivent être fixées dans la loi. La loi en projet renvoyant à cette fin à un règlement grand-ducal serait contraire aux articles 12 et 14 de la Constitution qui consacrent le principe de la légalité des délits et des peines, également applicable en matière administrative.

Afin de répondre à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission du Développement durable décide d'introduire un amendement et de supprimer l'article sous rubrique.

Article 4 initial (nouvel article 3)

Pour une meilleure lisibilité du texte, l'article sous rubrique se propose de transférer la disposition du paragraphe 5 de l'article 22 de la loi modifiée du 29 juin 2004 à la fin du paragraphe 2 de l'article 22. En parallèle, le paragraphe 5 sera supprimé (cf. article 6 initial).

Cet article, qui n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, se lit comme suit :

Art. 4. Le paragraphe 2 de l'article 22 précité est complété in fine par un alinéa ayant la teneur suivante :

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

Article 5 initial (nouvel article 4)

Cet article a pour objet d'introduire une disposition prévoyant que les agents spécialement agréés et formés sont habilités à décerner une amende aux passagers démunis d'un titre de transport ou d'un titre de transport valable. Il se lit comme suit :

Art. 5. *A l'article 22 précité, il est réintroduit un nouveau paragraphe 3 ayant la teneur suivante :*

« 3. Dans la mesure où l'exécution de leur mission l'exige, les agents visés à l'article 4 de la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics sont autorisés à vérifier l'identité des personnes et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. En outre, ils sont autorisés à décerner une amende aux voyageurs en situation irrégulière, utilisant les transports publics sans titre de voyage ou sans titre de voyage valable. »

Le Conseil d'Etat émet une opposition formelle à l'endroit de cet article, car tel qu'il est libellé, il aboutit à modifier la portée de l'article 6 de la loi de 2009 qui dispose que : *« En cas de refus d'un usager des transports publics de respecter le rappel à l'ordre lui fait conformément à l'article 3, les agents visés à l'article 4 ainsi que les membres de la police grand-ducale et les agents de l'administration des douanes et accises sont autorisés à contrôler l'identité des usagers des transports publics et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le contrôle d'identité effectué par un agent visé à l'article 4 fait l'objet d'un rapport circonstancié à dresser incontinent par l'agent concerné. Ce rapport, qui mentionne notamment les indices à la base du contrôle d'identité, le jour et l'heure dudit contrôle et l'adresse fournie par la personne contrôlée, est à transmettre au ministre »*. En effet, les agents visés à l'article 4 de la loi du 19 juin 2009 obtiendraient un pouvoir général de contrôle d'identité dans le cadre de leurs missions légales. Or, de l'avis de la Haute Corporation, cette façon de procéder est inadmissible pour plusieurs raisons :

- d'une part, pour des raisons de procédure législative : les deux lois ont des objectifs parfaitement différents et il n'est pas acceptable de modifier la substance d'une loi X par une modification formelle d'une loi Y ;
- d'autre part, pour des raisons de fond : l'adoption du texte sous rubrique aboutirait à une incohérence des textes, car la disposition de l'article 6 de la loi du 19 juin 2009, qui prévoit un contrôle d'identité dans des conditions très strictes, serait contredite par la modification de la loi du 29 juin 2004 telle qu'envisagée.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat constate encore que l'option retenue par les auteurs du projet de loi visant à recourir à des sanctions administratives dans le cadre de la loi de 2004 soulève deux problèmes fondamentaux :

- d'une part, en insérant des sanctions administratives dans le texte de l'article 22 de la loi de 2004 traitant des règlements d'exécution à prendre en vertu de la loi, se pose la question de l'application de l'article 23 de la même loi qui prévoit que *« les infractions au règlement d'exécution pris en vertu de l'article 22 sont punies d'une amende de 25 à 250 euros »*. Le Conseil d'Etat se demande si les auteurs du projet de loi envisagent de doubler le régime des sanctions pénales de sanctions administratives, ce qui ne saurait être admis au regard du principe *non bis in idem* ;
- d'autre part, le projet ne fournit aucune réponse quant au mécanisme contraignant du contrôle d'identité y prévu. Contrairement à l'article 8 de la loi du 19 juin 2009 qui érige en infraction le refus d'exhiber une pièce d'identité, le texte sous rubrique ne prévoit aucune disposition en ce sens. Ainsi, dans la version proposée, le refus d'obtempérer à l'ordre d'exhiber une pièce d'identité dans le cadre de la loi de 2004 ne sera suivi d'aucune conséquence en droit.

Pour répondre à ces problèmes, le Conseil d'Etat envisage deux solutions :

- compléter la loi de 2004 en y recopiant les dispositions pertinentes sur le contrôle d'identité et la pénalisation en cas de refus. Se poserait toutefois la question de savoir si les agents agréés en vertu de la loi de 2004 ne devraient pas être investis, à titre exclusif ou conjointement avec les agents de la loi de 2009, du pouvoir de se faire exhiber les pièces d'identité lors du contrôle des titres de voyage, contrôle qui relève de toute façon de leur compétence en vertu du paragraphe 2 de l'article 22 de la loi en vigueur de 2004 ;
- inscrire les sanctions administratives pour les voyageurs en situation irrégulière dans la loi de 2009, qui contient un système élaboré de sanctions administratives répondant aux critères de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Conseil d'Etat a une préférence pour cette solution, alors que les sanctions envisagées trouveraient mieux leur place de par leur objet dans la loi de 2009 traitant de l'ordre dans les transports publics.

La commission parlementaire décide de faire sienne cette proposition et de modifier la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics. En conséquence, une série d'amendements s'impose. Ainsi :

1) l'intitulé du projet de loi doit être modifié comme suit :

Projet de loi modifiant :

a) la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics

b) la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics

- 2) le champ d'application de la loi de 2009 doit être élargi, étant donné que pour le moment, ladite loi ne concerne que l'ordre et la sécurité dans les transports publics. L'article 1^{er} de la loi du 19 juin 2009 doit donc être complété par un troisième alinéa libellé comme suit :
« *La présente loi a également pour objet le contrôle des titres de transport* ».
- 3) l'article 2 de la loi de 2009 doit être complété par un nouveau point h) libellé comme suit :
« *h) « titre de transport»: un billet, un abonnement ou une carte gratuite qui donne à l'utilisateur le droit d'utiliser les services de transport public.* »
- 4) à la suite de l'article 11 de la loi de 2009, un nouveau Chapitre III intitulé « *Règles concernant le contrôle des titres de transport* » doit être inséré.
- 5) un nouvel article 11bis est inséré dans la loi de 2009 ; il est libellé comme suit : « *Les agents visés à l'article 4 ci-dessus sont chargés à effectuer le contrôle des titres de transport dans les services de transports publics.* »
- 6) un nouvel article 11ter est inséré dans la loi de 2009 ; il est libellé comme suit :

« 1. Tout usager des transports publics doit être muni d'un titre de transport avant d'utiliser les services de transports publics. L'utilisateur qui ne peut pas présenter de titre de transport à l'agent de service, sans l'avoir prévenu, préalablement au contrôle, de son intention de régulariser sa situation, est tenu de payer une amende de 150 euros.

2. L'agent de service qui constate qu'un usager qui ne dispose pas de titre de transport est démuné de paiement ou qui refuse de payer, remplit un constat. Sur base de ce constat l'utilisateur est sommé par écrit par le service de transports publics concerné qu'il est obligé d'acquitter le montant précité.

Si l'utilisateur ne réagit pas à la première sommation, le rappel de paiement est augmenté d'une majoration de 25 euros.

3. Si l'usager a utilisé frauduleusement un titre de transport, cette pièce doit être remise par le détenteur à l'agent de contrôle, sans préjudice de poursuites pénales éventuelles.

Est considéré notamment comme utilisation frauduleuse :

- l'utilisation d'un titre de transport contrefait ou illicitement modifié ;
- l'utilisation d'un titre de transport traité de manière qui permettrait d'effacer ou d'enlever l'oblitération originale
- l'utilisation d'un titre de transport comportant une réduction à laquelle le voyageur n'a pas droit;
- l'utilisation d'un titre nominatif établi au nom d'une tierce personne;
- l'utilisation d'un billet, d'un abonnement ou d'un titre donnant droit au transport gratuit, dont la durée de validité est expirée. »

4. Si l'usager refuse de révéler son identité, l'article 9 de la présente loi s'applique. »

Cette proposition de libellé, émanant du Ministère, est une simple copie du texte du règlement ministériel modifié du 12 juin 2007 fixant les tarifs des transports publics en ce qui concerne les sanctions infligées aux voyageurs en situation irrégulière. Elle trouve l'approbation des membres de la commission parlementaire, sauf sur les points suivants :

- pour ce qui est du point 1, l'amende de 150 euros est jugée beaucoup trop élevée et disproportionnée par rapport au prix du billet par la plupart des intervenants, qui recommandent de s'inspirer des exemples étrangers. Suite à un bref échange de vues, il est décidé de tenir ce point en suspens afin de permettre à Monsieur le Ministre de consulter les acteurs concernés en la matière ;
- concernant le point 4, le libellé devra être complété afin de clarifier le fait que seul l'usager qui n'est pas en possession d'un billet valide pourra être amené à révéler son identité en vue de l'établissement d'un constat.

7) A l'article 9 de la loi du 19 juin 2009, la référence aux « articles 5, 6, 7 et 11 » devra être remplacée par la référence aux « articles 5, 6, 7, 11, 11 bis et 11 ter ».

Article 6 initial (nouvel article 5)

Pour une meilleure lisibilité du texte, l'article sous rubrique se propose de transférer la disposition du paragraphe 5 de l'article 22 de la loi modifiée du 29 juin 2004 à la fin du paragraphe 2 (cf. article 4 initial) et, en conséquence, d'abroger le paragraphe 5. L'article sous rubrique n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat et se lit comme suit :

Art. 5. *Le paragraphe 5 de l'article 22 précité est abrogé.*

*

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir ce qui suit :

- il faut prêter une attention particulière à la formation des contrôleurs. En effet, il faut veiller à ce que ces derniers respectent scrupuleusement les procédures légales. D'autre part, il s'agit d'assurer leur sécurité, étant donné qu'ils sont malheureusement bien souvent victimes d'agression émanant d'usagers des transports publics ;
- d'une manière générale, les transports en commun devraient, de l'avis de plusieurs membres de la Commission, être plus orientés vers le bien-être et la commodité des usagers, notamment pour ce qui est des transports transfrontaliers. Dans ce contexte, Monsieur le Ministre annonce qu'une centrale de mobilité en Grande Région devrait être mise en place sous peu et devrait régler les problèmes d'horaire et de tarification ;

- pour des raisons de coûts, il n'est actuellement pas prévu d'équiper les wagons des trains d'automates par le biais desquels il serait possible d'acheter un titre de transport. En revanche, une réflexion est actuellement menée en ce qui concerne la possibilité d'acheter un titre de transport via les téléphones portables ;
- les membres de la Commission demandent aux représentants du Ministère de bien vouloir leur fournir un argumentaire plus étoffé au sujet des amendements proposés afin de démontrer au Conseil d'Etat que ceux-ci répondent aux soucis qu'il a exprimés dans son avis du 13 juillet 2012. Pour l'instant, la lettre d'amendements sera maintenue en suspens et ne sera envoyée au Conseil d'Etat que lorsque Monsieur le Ministre aura achevé ses consultations relatives au montant de l'amende.

3. 6367 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit

Les membres de la Commission examinent l'amendement gouvernemental, datant du 19 juillet 2012 et ayant pour objet de donner suite à l'exigence du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 30 mars 2012, avait estimé que « *pour que le projet de loi sous examen réponde aux exigences de l'article 32 de la Constitution, les critères et modalités d'octroi des régimes d'aides envisagés, de même que les montants maxima, devront sous peine d'opposition formelle être inscrits dans la loi, le détail pouvant être relégué au sein d'un règlement grand-ducal* ».

Dans son avis complémentaire du 25 septembre 2012, le Conseil d'Etat constate d'emblée que les auteurs de l'amendement ont suivi son exigence de faire contenir dans le texte de la loi tous les éléments nécessaires à son application. Par ailleurs :

- la Haute Corporation propose de préciser, au paragraphe 1^{er} de l'article 2*bis* du projet de loi, le verbe « construit », car il est difficile de prouver la date d'achèvement d'un immeuble. Ce paragraphe serait à reformuler comme suit :

« 1. Il est créé un régime d'aides en faveur des propriétaires de bâtiments d'habitation et d'appartements, dont la construction a été autorisée avant le 31 août 1986, en vue de l'amélioration de l'isolation acoustique contre le bruit aérien en provenance de l'aéroport de Luxembourg. A défaut de pouvoir produire cette autorisation de construire, celle-ci pourra être remplacée par un certificat établi par le bourgmestre attestant l'existence de la construction avant ladite date. »

- au paragraphe 2 du même article, le Conseil d'Etat insiste à ce que la référence aux territoires des communes de Betzdorf, Flaxweiler, Hesperange, Luxembourg, Niederanven, Sandweiler et Schuttrange soit remplacée par les conditions déterminées à l'article 3, deuxième tiret du projet de règlement grand-ducal instituant un régime d'aides en faveur des propriétaires de bâtiments d'habitation construits avant le 31 août 1986 en vue de l'amélioration de l'isolation acoustique contre le bruit aérien en provenance de l'aéroport de Luxembourg. En effet, le choix des communes opéré par les auteurs de l'amendement risque de donner lieu à des litiges mettant en avant le non-respect du principe d'égalité devant la loi. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat préfère retenir des critères objectifs et uniformément applicables, tels que ceux prévus à l'article 3 précité. S'y ajoute que cet article 3 du projet de règlement grand-ducal restreint la zone dans laquelle les bâtiments d'habitation sont éligibles pour bénéficier de l'aide financière, alors que lesdites zones ne couvrent qu'une partie des territoires communaux visés, et non l'intégralité de ces territoires comme l'entend prévoir le paragraphe 2 du projet de loi amendé. Le Conseil d'Etat propose dès lors de compléter le projet de loi par l'indication

que les régimes d'aides financières sont destinés aux propriétaires de bâtiments d'habitation qui se situent dans leur ensemble ou en partie dans une zone à définir par règlement grand-ducal. Dès lors, il suggère que le paragraphe 2 prenne la teneur suivante :

« 2. Sont éligibles pour bénéficier de l'aide financière prévue à la présente loi, les bâtiments d'habitation qui se trouvent dans leur ensemble ou en partie à l'intérieur d'une zone définie par l'isocontour Lden de 70dB(A), ou bien à l'intérieur de la zone définie par l'isocontour Lnight de 60dB(A), identifiées au moyen des cartes stratégiques du bruit de l'aéroport de Luxembourg établies conformément au point 8 du paragraphe 1^{er} de l'article 2. »

- le Conseil d'Etat propose de modifier le paragraphe 9 de l'article 2bis comme suit :

« 9. Un règlement grand-ducal précise les critères et procédures d'octroi des aides financières ».

La Commission décide de faire siennes toutes les suggestions du Conseil d'Etat et charge Monsieur le Rapporteur de préparer son projet de rapport en vue de son adoption en date du 10 octobre 2012.

4. Divers

Les prochaines réunions auront lieu :

- le 10 octobre 2012 à 10h30. A l'ordre du jour de cette réunion figureront les points suivants : présentation et adoption du projet de rapport relatif au projet de loi n°6367 modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit ; examen du projet de loi n°6428 modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; examen de plusieurs documents européens ;
- le 17 octobre 2012 à 10h30. A l'ordre du jour de cette réunion figureront les points suivants : examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif au projet de loi n°6419 portant certaines modalités d'application et sanction du règlement (CE) N°66/2010 du 25 novembre 2009 établissant le label écologique de l'Union européenne ; examen de plusieurs documents européens ;
- le 17 octobre 2012 à 14h00. A l'ordre du jour de cette réunion figureront les points suivants : examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif au projet de loi n°6393 concernant les équipements sous pression transportables ; présentation et adoption d'un projet de rapport relatif au débat n°6452 sur le financement des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat puis examen et suivi des projets d'infrastructure présentés à la Chambre des Députés depuis 2005 ;
- le 24 octobre 2012 à 10h30 et à 14h00. A l'ordre du jour de ces deux réunions figurera le point suivant : examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif au projet de loi n°6124 portant modification de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Luxembourg, le 5 octobre 2012

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden