

Projet de loi

sur l'ordre et la sécurité 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 complémentaire du Conseil d'Etat

(31 mars 2009)

Par dépêche du 6 février 2009, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, d'amendements au projet de loi sous rubrique.

Ces amendements, adoptés par la commission des Transports de la Chambre des députés lors de sa réunion du 2 février 2009, comportent à chaque fois un commentaire. Le Conseil d'Etat s'est encore vu transmettre, à titre indicatif, un texte coordonné du projet de loi tenant compte des amendements.

*

Observations préliminaires

Dans les considérations générales de son avis du 3 juin 2008, le Conseil d'Etat avait relevé que le projet de loi soulevait une série de problèmes de cohérence juridique, en relation, notamment, avec la création de nouvelles catégories d'agents investis, à côté de la Police, de prérogatives de puissance publique dans le domaine des transports. La commission des Transports défend le choix opéré par les auteurs du projet par la nécessité d'assurer les objectifs de la loi en projet et la nécessité d'intervenir de façon efficace contre des usagers contrariant l'ordre et la sécurité dans les transports publics. Dans cette logique, la commission parlementaire explique que les propositions de texte du Conseil d'Etat à l'endroit des articles 5, 6 et 9 du projet de loi n'ont pas été retenues, et cela sous réserve de points particuliers.

Examen des amendements

1. Amendement portant sur l'article 1^{er}, deuxième alinéa

Le texte du premier alinéa de l'article 1^{er} reprend la formulation proposée par le Conseil d'Etat. Les termes de police et de sécurité se trouvent remplacés par les termes d'ordre et de sécurité, ce qui se répercute également dans le nouvel intitulé de la loi.

Le nouveau libellé du deuxième alinéa, objet formel de l'amendement, reprend, en la modifiant, une des propositions de texte faites par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cet amendement qui doit être apprécié en relation avec les amendements proposés à l'endroit de l'article 2.

2. Amendements portant sur l'article 2

2.1. Libellé du point a)

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le souci des auteurs de l'amendement de couvrir tous les services de transports. D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat suggère d'écrire « transports ferroviaires internationaux concourant ...(suite inchangée) » de même que « transports transfrontaliers régionaux... », en vue d'assurer l'uniformité dans la désignation des services concernés.

2.2. Libellé du point b)

L'amendement proposé consiste à compléter l'énumération limitative des agents de service par une définition plus générale. Si le Conseil d'Etat salue l'option en faveur d'une définition générale qu'il avait suggérée, il s'interroge sur la logique et sur l'utilité d'ajouter à la définition générale une liste non exhaustive de fonctions précises. Le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu d'omettre cette énumération. Si la commission compétente de la Chambre des députés entend maintenir cette liste, il y aurait lieu de remplacer le mot « comme » par l'expression « en particulier ». Par ailleurs, il convient de remplacer le mot « sûreté », figurant à la fin de la liste, par le mot « sécurité ».

2.3. Libellé du point c)

Le Conseil d'Etat avait émis des interrogations sérieuses sur le concept d'usager des transports publics, en relation notamment la situation des personnes qui sont de passage dans les gares sans utiliser un moyen de transport. La commission parlementaire maintient le concept. L'amendement proposé consiste à viser spécifiquement la gare ferroviaire et la gare routière. Le Conseil d'Etat salue l'abandon du terme de « halte ».

2.4. Libellé du point d)

Le changement de la numérotation est la suite de la suppression du point d) relatif au concept d'autorité organisatrice, suppression suggérée par le Conseil d'Etat.

2.5. Libellés des points e) à g)

Pour répondre à l'opposition formelle soulevée par le Conseil d'Etat à l'endroit des articles 1^{er} et 2 du projet initial, qui ne définissaient pas les limites territoriales des compétences des nouvelles catégories d'agents, l'article 2 est complété par des points e), f) et g) portant définition

respectivement de la « gare routière », de la « gare ferroviaire » et de « l'arrêt ».

Le Conseil d'Etat ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel aux définitions, dans le texte actuel, des concepts de « gare routière », de « gare ferroviaire » et d'« arrêt ».

La définition de la « gare routière » est opérée par référence au Code de la route. Dans la mesure où la loi ne peut renvoyer à un règlement grand-ducal, fût-ce pour une définition, le Conseil d'Etat propose d'écrire « tel que défini par la législation routière et la réglementation prise en son exécution ».

La définition de la « gare ferroviaire » soulève des difficultés d'ordre rédactionnel dans la mesure où il est fait référence aux « parties des gares » ou aux « abords de la gare ». En d'autres termes, l'endroit à définir est repris au niveau des éléments de définition, ce qui pose à l'évidence un problème de logique. Le Conseil d'Etat propose la formulation suivante:

« ... les quais et toutes les parties de ces édifices et leurs dépendances accessibles au public ».

En ce qui concerne la définition du terme « arrêt », le Conseil d'Etat constate qu'une catégorie d'arrêts fait partie des gares ferroviaires et routières et que la définition n'a pas de portée propre. En ce qui concerne les arrêts sur les voies de circulation, en particulier dans les agglomérations, reste le problème, déjà signalé par le Conseil d'Etat, des limites du périmètre autour des panneaux. Le Conseil d'Etat rappelle la nécessité d'une détermination territoriale des compétences des agents. Le Conseil d'Etat propose la formulation suivante:

« arrêt, tout aménagement particulier, marqué comme tel, sur une voie de circulation ou sur un quai où les services de transports publics par route ou par rail s'arrêtent pour permettre aux usagers des transports publics de monter ou de descendre du véhicule ».

Le Conseil d'Etat est conscient que la détermination indispensable des zones visées par la présente loi donnera lieu à des difficultés d'application importantes. C'est en relation avec ces difficultés que le Conseil d'Etat avait, dans son avis du 3 juin 2008, exprimé ses réserves par rapport à la logique du projet de loi.

3. Amendement portant sur l'article 3

Dans son avis du 3 juin 2008, le Conseil d'Etat avait formulé deux interrogations sur le texte de l'article 3 du projet initial, à savoir la nature et la portée du concept d'injonction que les agents de service étaient en droit d'adresser aux usagers et le renvoi à des règlements grand-ducaux pour déterminer les prescriptions à observer. La commission parlementaire n'a pas retenu le texte proposé par le Conseil d'Etat. L'amendement proposé vise à préciser que les agents de service coopèrent au maintien de l'ordre et de la sécurité et rappellent aux usagers l'observation des prescriptions légales. Le Conseil d'Etat marque son accord avec ces modifications qui répondent à ses observations.

Le Conseil d'Etat maintient ses réserves par rapport au renvoi pour la fixation des prescriptions à un règlement grand-ducal. Ces réserves sont renforcées par le commentaire de l'amendement qui vise « toutes sortes de comportements inconvenants susceptibles d'être commis par des usagers malveillants » et qui prévoit que les « interdictions doivent être arrêtées par règlement grand-ducal qui trouvera sa base dans l'article 3 et qui seront même précisées par règlement ministériel ».

Certes, il n'est pas question, dans l'article amendé, d'actes pénalement répréhensibles, même si le non-respect des prescriptions est à l'origine d'une procédure qui peut aboutir à des sanctions pénales. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la décision ministérielle prévue à l'article 7 du projet renvoie aux contraventions à ces prescriptions. Or, l'article 7 envisage des restrictions à la liberté fondamentale d'aller et de venir qui ne sauraient être déterminées que par la loi. Dans cette logique, le Conseil d'Etat avait préconisé, dans sa proposition de texte, le concept de prescriptions légales. Pour éviter toute discussion lors d'un procès, il faut prévoir plus précisément les fins, conditions et modalités de l'adoption des règlements grand-ducaux, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'Etat fait ces considérations sous peine d'opposition formelle.

4. Amendement portant sur l'article 4

La catégorie des agents agréés est maintenue. En ce qui concerne les critères et la procédure de désignation de ces agents, l'amendement reprend les suggestions formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 3 juin 2008. Le Conseil d'Etat admet que l'exigence expresse de la condition de la nationalité peut être omise au profit du seul critère du statut de droit public de l'agent.

5. Amendement portant sur l'article 5, paragraphe 3

Dans la logique de l'omission du terme de « halte » à l'article 2 du projet de loi, ce concept est supprimé à l'article 5, paragraphe 3.

6. Amendement portant sur l'article 7

L'amendement sous rubrique reprend la proposition de texte faite par le Conseil d'Etat dans son avis du 3 juin 2008, sauf à viser séparément la gare routière et la gare ferroviaire et à omettre le terme de « halte ».

7. Amendement portant sur l'article 8

L'amendement sous rubrique consiste à réserver expressément l'application de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et répond ainsi à l'opposition formelle que le Conseil d'Etat avait soulevée.

8. Amendement portant sur l'article 11

L'amendement sous rubrique a pour objet de soumettre à l'obligation de consignation tout contrevenant qui n'a pas sa résidence normale au Luxembourg. Le texte initial prévoyait une exemption au profit du communautaire non résident. Le Conseil d'Etat, en renvoyant à son avis complémentaire du 23 octobre 2007 sur le projet devenu la loi du 20 mai 2008 relative à la création d'un Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (doc. parl. n° 5516-5), avait approuvé ce choix qui évite toute discussion quant à la conformité de la loi avec le droit communautaire. Le Conseil d'Etat ne peut que marquer sa surprise devant le choix opéré par le présent amendement qui limite l'exemption aux seuls contrevenants résidents. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat propose de revenir à la version initiale du projet. D'une façon plus générale, le Conseil d'Etat relève que l'imposition d'une consignation ne donne pas de sens, alors qu'en cas de refus de verser la consignation les agents ne disposent d'aucune mainmise sur le contrevenant. Dans ces conditions, le plus logique serait de faire abstraction de l'instrument de la consignation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 31 mars 2009.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché,

s. Yves Marchi

Le Président,

s. Alain Meyer