

**Projet de loi**

**modifiant la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics.**

-----  
**Avis du Conseil d'Etat**

(13 juillet 2012)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 14 mars 2012, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière. Etait joint un texte coordonné de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics.

Par dépêche du 30 avril 2012, les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'Etat.

**Considérations générales**

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous examen vise à 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. Le juge (de police) aurait relevé que les dispositions du règlement ministériel relatives à la majoration du tarif « dans un but de sanction des voyageurs 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 Conseil d'Etat regrette que ce jugement ne lui ait pas été communiqué, fût-ce sous forme anonymisée.

Les auteurs exposent encore que le projet de loi proposé doit être vu en relation avec la modification envisagée 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, en vue de fixer des sanctions que les contrôleurs seraient alors autorisées d'appliquer aux voyageurs en situation irrégulière.

Finalement, il y aurait lieu de 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.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> remplace, à l'article 7<sup>ter</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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, précitée. Le Conseil d'Etat marque son accord avec la modification.

### Article 2

La disposition sous examen vise à remplacer, à l'article 10, alinéa 5, de la loi du 29 juin 2004 précitée, 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 son accord avec la modification.

### Article 3

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'article sous examen, alors que les sanctions administratives ne sauraient être fixées dans un règlement grand-ducal. La loi 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 en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (cf. notamment arrêt du 3 décembre 2004, n<sup>os</sup> 23/04 et 24/04 (Mém. A n<sup>o</sup> 201 du 23 décembre 2004, p. 2959)). Tant les infractions que les sanctions doivent être fixées dans la loi.

### Article 4

Sans observation.

### Article 5

Le Conseil d'Etat ne saurait marquer son accord avec l'article sous examen.

La loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics prévoit à son article 6 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 ».

L'article, tel qu'il est libellé, aboutit, par le biais d'une modification de l'article 22 de la loi du 29 juin 2004 précitée à modifier la portée de l'article 6 de la loi de 2009, en ce que les agents visés à l'article 4 de cette loi obtiennent un pouvoir général de contrôle d'identité dans le cadre de leurs missions légales. Cette façon de procéder est inadmissible pour des raisons de procédure législative et pour des raisons de fond. Les deux lois ont des objectifs parfaitement différents et il n'est pas admissible, en termes de technique législative, de modifier la substance d'une loi X par une modification formelle d'une loi Y. Si, trois années après l'adoption de la loi du 19 juin 2009, une modification de celle-ci s'impose, il faut prendre une initiative législative en ce sens. Sur le fond, l'adoption du texte sous examen aboutit à une incohérence, voire à une contradiction des textes, en ce que 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. Le Conseil d'Etat doit émettre une opposition formelle.

Le Conseil d'Etat ignore si les auteurs du projet de loi ont eu l'intention de modifier indirectement la loi de 2009 ou s'ils ont eu comme objectif d'accorder aux agents « spécialement agréés » au titre de l'article 22, paragraphe 2, de la loi du 29 juin 2004, normalement compétents pour le contrôle des titres de voyage, également une compétence pour opérer des contrôles d'identité. Si tel était le cas, le texte devrait être formulé autrement.

On pourrait encore imaginer que les auteurs du texte entendent, d'un côté, accorder aux agents « spécialement agréés » au titre de l'article 22, paragraphe 2, de la loi du 29 juin 2004 un pouvoir pour opérer des contrôles d'identité et, d'un autre côté, investir les agents de la loi du 19 juin 2009 du pouvoir de contrôler des titres de voyage. Si tel était le cas, le texte devrait encore être formulé différemment en mettant clairement en évidence les deux aspects. Le Conseil d'Etat note par ailleurs que, dans la pratique, un agent peut parfaitement être investi des missions au titre des deux lois, sans que pour autant les lois en cause opèrent des références « croisées » aux compétences respectives des agents visés.

Les agents concernés seront, en outre, autorisés à sanctionner les voyageurs en situation irrégulière. D'après le texte du projet de règlement grand-ducal, il s'agirait d'une amende administrative de 150 euros.

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

D'une part, en insérant des sanctions administratives dans le texte de l'article 22 de la loi précitée 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 (pénale) de 25 à 250 euros ... ». Est-il envisagé 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 examen ne prévoit aucune disposition en ce sens. S'y ajoute l'impossibilité, dans l'hypothèse d'un maintien de sanctions administratives, de l'application de l'article 23 précité comportant des dispositions pénales. Or, l'article 45 du Code d'instruction criminelle, prévoyant les moyens de contraintes mis à la disposition des officiers et agents de police, ne peut trouver à s'appliquer qu'en cas d'indice faisant présumer qu'une personne a commis ou tenté de commettre une « infraction ». Le refus d'obtempérer à l'ordre d'exhiber une pièce d'identité dans le cadre de la loi de 2004 ne sera donc, dans la version du texte tel que proposé, suivi d'aucune conséquence en droit. La formule « dans la mesure où l'exécution de leur mission l'exige » figurant à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 22 à insérer sera tout aussi inopérante alors que cet ajout ne vise que la mission des agents prévue par la loi de 2009 et ne saurait être étendue à celle découlant de la loi de 2004.

Pour répondre à ces problèmes, différentes solutions sont envisageables:

La première consiste à inscrire les sanctions administratives pour les voyageurs en situation irrégulière dans la loi précitée 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. Cette solution aurait l'avantage d'éviter le renvoi dans la loi de 2004, qui pour le surplus soulève les problèmes développés ci-avant, concernant l'extension du pouvoir général de contrôle d'identité dans le cadre des missions légales des agents agréés en vertu de la loi de 2009 et le dédoublement des sanctions administratives de sanctions pénales.

La deuxième viserait à compléter la loi de 2004 en recopiant les dispositions pertinentes sur le contrôle d'identité et la pénalisation en cas de refus dans le corps de cette loi. Se poserait toutefois la question de savoir si on ne devrait pas investir les agents agréés en vertu de la loi de 2004, 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, en vertu du paragraphe 2 de l'article 22 de la loi en vigueur de 2004, relève de toute façon de leur compétence.

Le Conseil d'Etat aurait une préférence pour la première 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.

#### Article 6

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 juillet 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président ff.,

s. Victor Gillen