

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.**

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(22 mars 2013)

Par dépêche du Président de la Chambre des députés du 28 novembre 2012, le Conseil d'Etat a été saisi d'amendements au projet de loi sous rubrique élaborés par la commission du Développement durable.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire et d'un texte coordonné du projet de loi.

Examen des amendements

Amendement 1

Le nouvel intitulé ne donne pas lieu observation.

Amendement 2

Ad article 3

Sans observation.

Ad article 4

Le Conseil d'Etat marque son accord avec la définition dans la loi du 19 juin 2009 du titre de transport.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de définir le concept d'opérateurs de transports publics, alors que, dans le texte proposé pour le nouvel article 11^{ter}, ce concept est omis.

Ad article 5

Le Conseil d'Etat ne comprend pas la logique des amendements consistant à ajouter une référence à l'article 11^{ter} dans l'article 9 sur le constat des infractions pénales sans prévoir cette référence dans l'article 8 qui détermine les infractions.

De plus, dans la mesure où le nouvel article 11^{ter} est destiné à organiser un mécanisme de sanctions administratives pour les voyageurs qui ne sont pas munis d'un titre de transport valide, le Conseil d'Etat ne comprend pas l'articulation de ce mécanisme avec le régime de sanctions

pénales organisé aux articles 8 et 9. Les auteurs de l'amendement entendent-ils cumuler le régime des sanctions, ce qui pose problème au regard de la règle du *non bis in idem*? Est-ce qu'il s'agit de sanctionner spécialement les actes frauduleux? Dans ce cas, il faudrait articuler autrement l'article 11ter, paragraphe 4, et ériger la fraude en infraction pénale particulière. Au regard de la règle du *non bis in idem*, la sanction pénale devrait exclure la sanction administrative.

Tel qu'il est formulé, l'amendement est dépourvu de sens. Ignorant la volonté des auteurs de l'amendement et ne pouvant se substituer à des choix de nature politique, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de faire une proposition de texte. Il doit réserver sa position par rapport à la dispense du second vote constitutionnel.

Ad article 6

Nouvel article 11bis de la loi du 19 juin 2009:

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant:

« Art. 11bis. Les agents visés à l'article 4 sont chargés du contrôle des titres de transport dans les services de transports publics. »

Nouvel article 11ter:

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant:

« Art. 11ter. 1. Tout usager des transports publics doit se munir d'un titre de transport.

L'usager qui ne peut pas présenter de titre de transport valide à la demande de l'agent est tenu de payer une amende administrative de 150 euros.

Si l'usager présente un titre de transport contrefait, manipulé ou non valide, l'agent peut retenir ce titre.

2. L'agent est autorisé à contrôler l'identité de l'usager et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité ainsi qu'à se faire fournir l'adresse de l'usager en question.

3. L'agent dresse un rapport dans lequel il constate l'identité de l'usager des transports publics, le transport concerné, l'absence de titre de transport valide, le paiement de l'amende ou le défaut de paiement de l'amende et la rétention du titre de voyage présenté.

Le contrôle d'identité fait également l'objet de ce rapport, conformément à l'article 6.

4. Le rapport est transmis au ministre. »

Le Conseil d'Etat voudrait ajouter quelques explications.

L'exigence d'un titre de transport valide au début du voyage est inutile pour les raisons suivantes: d'un côté, ce qui est déterminant, dans une optique de contrôle et de répression, est l'existence d'un titre au moment où l'agent effectue le contrôle; par ailleurs, si certains opérateurs acceptent une régularisation en cours de voyage, il n'est pas logique, dans les cas où cette possibilité est prévue, de se référer au début du voyage. Le droit de retenir le

titre faux ou falsifié, que les auteurs de l'amendement prévoient au paragraphe 4, est à avancer au paragraphe 1^{er} comme étant la suite du contrôle.

Le droit de contrôler l'identité doit être expressément consacré à l'instar de ce qui est prévu à l'article 6 de la loi précitée du 19 juin 2009.

L'imposition d'une amende constitue un acte administratif qui doit répondre à certains critères de forme, dans l'optique notamment d'un éventuel recours juridictionnel. Le paragraphe 2 proposé vise à en déterminer la procédure et les critères formels. Le rapport à établir doit également reprendre les critères exigés à l'article 6 de la loi de 2009 pour les autres contrôles d'identité.

Le montant de 150 euros peut paraître élevé, d'autant plus qu'il n'est pas distingué selon la gravité du fait. Le Conseil d'Etat admet toutefois que la détermination du montant de la sanction relève, en principe, du pouvoir d'appréciation du législateur. Une modulation du taux de l'amende en fonction des distances parcourues ou à parcourir est difficile à mettre en pratique et pose problème au regard du principe de la prévisibilité de l'amende. Le Conseil d'Etat pourrait toutefois concevoir que le taux de l'amende soit fixé à un niveau inférieur à 150 euros.

Les actes administratifs imposant des sanctions pécuniaires devraient normalement faire l'objet d'un recours en réformation. Un tel recours est toutefois dépourvu de sens, dans le présent projet de loi, alors que le juge administratif est dans l'impossibilité de moduler le taux de l'amende et que sa compétence se résume nécessairement à un contrôle de légalité englobant le contrôle de la matérialité des faits.

Il n'est pas indiqué de prévoir une procédure de sommation de payer. D'abord, les opérateurs de transports publics n'ont pas qualité pour agir, alors que la sanction administrative est un acte de puissance publique et ne relève pas des rapports contractuels entre transporteur et voyageur. Le recouvrement des amendes sera opéré par application du droit commun des amendes en matière administrative, tel que prévu à l'article 27 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, et il n'est pas nécessaire d'instituer un mécanisme spécial de sommation.

L'article 11^{ter} tel que proposé par le Conseil d'Etat ne prévoit pas de règles spécifiques en cas de fraude ou de faux. Il faut savoir que les cas de figure visés au paragraphe 4, tel que proposé dans les amendements, sont susceptibles de constituer des faux au sens des articles 196 et suivants du Code pénal. Comme exposé ci-dessus, le cumul de sanctions administratives et pénales pose problème. Le Conseil d'Etat voit deux solutions. Soit omettre toute référence au faux et s'en remettre à l'application du droit commun, soit prévoir une infraction particulière qui sera consacrée de préférence dans le Code pénal et dont la définition devra respecter les critères de précision requis par le droit pénal. Dans les deux cas, l'agent de contrôle devra faire appel aux agents visés à l'article 9, le cumul d'une sanction administrative et pénale étant interdit. Le Conseil d'Etat se demande si l'imposition d'une sanction administrative combinée avec la rétention du titre de transport falsifié ne constitue pas un mécanisme de dissuasion suffisant.

Le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention des auteurs des amendements sur le problème de l'imposition d'une amende administrative à un mineur.

Le mineur d'âge n'a pas de patrimoine ou, à tout le moins, n'a pas la capacité d'exercice. Il est aléatoire d'envisager l'exécution d'une sanction administrative contre le mineur. Reporter l'obligation d'acquitter l'amende sur les parents ou autres représentants légaux est difficile à concevoir au regard du principe de la personnalité de la peine qui s'applique également en relation avec les amendes administratives et au regard des règles de l'article 1384 du Code civil qui vise uniquement la responsabilité des parents pour les dommages causés par les enfants mineurs habitant avec eux. Le recours aux mécanismes de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse se heurte au fait que cette loi envisage, à son article 2, des infractions pénales commises par le mineur. Le Conseil d'Etat partage, au demeurant, les réticences des auteurs des amendements d'ériger l'usage des transports publics sans titre de transport valide en infraction pénale.

La solution pourrait, de l'avis, du Conseil d'Etat consister à ajouter à l'article 11^{ter} un paragraphe 5 ayant la teneur suivante:

« (5) Si l'utilisateur des transports publics est un mineur d'âge, l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} ne s'applique pas. Le ministre peut adopter la décision visée à l'article 7, paragraphe 1^{er} selon la procédure y prévue. »

L'article 7, paragraphe 1^{er} donne au ministre le droit d'adopter une décision motivée interdisant l'accès aux moyens de transport public, en tout ou en partie pour une durée ne dépassant pas un an. Cette décision pourrait, selon les circonstances, être appliquée à l'encontre du mineur qui ne dispose pas de titre de transport valide; s'agissant d'une décision qui doit être motivée, la motivation pourrait notamment consister dans l'usage répété de moyens de transport sans titre valide. Ce mécanisme devrait avoir un effet dissuasif plus important qu'un mécanisme de sanction qui ne peut être exécuté.

Le non-respect de la décision ministérielle constituera une infraction au titre de l'article 8 de la loi et déclenchera l'application de la loi du 10 août 1992.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mars 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen