

Projet de loi

**relative à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance
dans les transports publics et modifiant la loi du 5 février 2021
sur les transports publics**

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(19 mai 2026)

Par dépêche du 6 mars 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la mobilité et des travaux publics lors de sa réunion du 26 février 2026.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 2 décembre 2025.

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont repris, à l'article 20 du texte coordonné de la loi en projet, la proposition de texte du Conseil d'État, de sorte que l'opposition formelle y relative devient sans objet.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous revue porte sur l'article 2, point 5°, de la loi en projet.

Il entend préciser la définition des « agents de service » amenés à intervenir dans les transports publics de personnes effectués par rail ou par route dans le cadre de la loi en projet. Il s'agit de viser expressément les fonctionnaires et employés de l'État et communaux, les agents des CFL, en plus des employés des exploitants du secteur privé. L'adaptation proposée n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 2

L'amendement 2 porte sur l'article 6 de la loi en projet.

Il opère au paragraphe 1^{er} une adaptation de terminologie suite à l'introduction de la définition d'agent de service, ce qui n'appelle pas d'observation.

Conformément à la suggestion du Conseil d'État, il supprime le paragraphe 2 ancien au vu de son caractère superfétatoire, ce qui n'appelle pas d'observation.

Au paragraphe 3 ancien, devenant le paragraphe 2, phrase liminaire, la suppression du mot « minimale » relatif à la durée de la formation permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle émise sur le fondement des articles 50 et 45, paragraphe 2, de la Constitution.

Au paragraphe 3 ancien, devenant le paragraphe 2, point 1^o, la suppression de l'exemple, dénué de plus-value, n'appelle pas d'observation.

Amendement 3

L'amendement 3 porte sur l'article 19, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet.

Il ajoute une nouvelle finalité à la vidéosurveillance dans les transports publics, libellée comme suit : « d'aider à la résolution de litige entre les opérateurs de transports publics, les voyageurs, les usagers ou les tiers, notamment pour écarter ou constater la responsabilité des parties ».

Le Conseil d'État estime que cette formulation est imprécise et vague vu l'emploi des mots « aider à la résolution de litige ». Quels sont les « litiges » visés par les auteurs ? En effet, le texte sous revue ne précise ni les critères permettant de qualifier une situation de « litige » ni les hypothèses dans lesquelles la vidéosurveillance pourra « aider à la résolution » de litige. Or, le terme de « litige » se réfère non seulement à un procès devant le juge, mais couvre tout « différend, désaccord, conflit considéré dès le moment où il éclate [...] indépendamment de tout recours à la justice étatique »¹. Les mots « notamment pour écarter ou constater la responsabilité des parties » ne permettent pas non plus de préciser la nouvelle finalité envisagée, en ce qu'ils sont seulement exemplatifs et, dès lors, sans plus-value normative. Le Conseil d'État demande que cet exemple soit supprimé comme étant superfétatoire.

Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que le droit à la protection des données à caractère personnel est une matière réservée à la loi formelle par l'article 31 de la Constitution, en vertu duquel ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. Le Conseil d'État tient à signaler que, d'après l'arrêt n° 177/23 du 3 mars 2023 de la Cour constitutionnelle, dans une matière réservée à la loi formelle, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de

¹ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, 14^e éd., p. 622. À titre d'exemple, voir aussi la définition de « litige national » retenue à l'article L. 411-1 du Code de la consommation en matière de règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »².

Toujours quant à la formulation imprécise du point 6°, le Conseil d'État souligne encore que le droit à la protection des données à caractère personnel ainsi que le droit à l'autodétermination informationnelle, consacrés dans l'article 31 de la Constitution, constituent des libertés publiques. L'article 37 de la Constitution précise à cet égard que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ». Si l'intention des auteurs est de viser tout litige potentiel au sens large, le dispositif risque, aux yeux du Conseil d'État, d'être qualifié comme étant manifestement disproportionné et, par conséquent, contraire à l'article 37 de la Constitution.

Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à la disposition sous revue pour contrariété aux articles 31 et 37 de la Constitution, en ce que la finalité prévue par le nouveau point 6° sous avis n'est pas formulée de manière claire et précise.

Le Conseil d'État peut toutefois admettre une finalité qui vise, plus spécifiquement, à réunir des preuves nécessaires aux fins de la constatation, de l'exercice ou de la défense d'un droit en justice. Il rappelle à cet égard que la collecte de preuves dans le cadre d'actions en justice peut être reconnue comme intérêt légitime au sens de l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre f), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), à condition « que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et les libertés fondamentaux de la personne concernée »³. À cet égard, le Conseil d'État estime que la législation belge en la matière pourrait constituer une source d'inspiration pertinente pour les auteurs en ce qui concerne le libellé de la finalité⁴.

Amendement 4

L'amendement 4 porte sur l'article 24 de la loi en projet. Il entend transformer la disposition modificative du Code pénal initialement prévue en une disposition autonome qui prévoit l'application des articles 269 et 276 du Code pénal aux agents relevant de la loi en projet.

Le Conseil d'État estime qu'une telle façon de procéder est de mauvaise technique législative. Il demande de rétablir la disposition modificative initiale qui complète les articles 269 et 276 du Code pénal.

² Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

³ Voir European Data Protection Board, Lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo (version adoptée le 29 janvier 2020), pts. 15 et 18. Voir également en ce sens, l'arrêt de la CJUE du 4 mai 2017, *Rīgas satiksme*, C-13/16, pts. 29 et s.

⁴ Voir l'article 5, § 4, alinéa 4, de la loi modifiée du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance : « L'enregistrement d'images n'est autorisé que dans le but de réunir la preuve [...] ou de faits constitutifs d'infraction ou générateurs de dommages, de rechercher et d'identifier les auteurs des faits, les perturbateurs de l'ordre public, les témoins ou les victimes. »

Observations d'ordre légistique

Amendement 3

Au point 2°, à l'article 19, paragraphe 1^{er}, point 6°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « résolution de litiges ». Par ailleurs, en ce qui concerne l'emploi du mot « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Amendement 4

Dans sa teneur amendée, l'article 24 ne constitue plus une disposition modificative et ne trouve plus sa place à l'endroit du chapitre 7 relatif aux dispositions transitoire, modificative, abrogatoire et finale. La disposition est à faire figurer dans le corps du dispositif, comportant les dispositions autonomes, dont les articles sont à renuméroter en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 19 mai 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch