

Dossier consolidé

Date de création : 25-02-2025

Projet de loi 8335

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

Date de dépôt : 23-10-2023

Date de l'avis du Conseil d'État : 25-02-2025

Auteur(s) : Monsieur François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics

Le document « 8335_6_Dossier_parlementaire » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
23-10-2023	Déposé	8335/00	<u>3</u>
13-02-2024	Avis de la Chambre des Salariés (7.2.2024)	8335/01	<u>36</u>
07-03-2024	Avis de la Chambre de Commerce (29.2.2024)	8335/02	<u>41</u>
25-04-2024	Avis de la Chambre des Métiers (17.4.2024)	8335/03	<u>44</u>
22-05-2024	Avis de la Commission nationale pour la protection des données (2.5.2024)	8335/04	<u>53</u>

8335/00

N° 8335

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 23.10.2023

*

Le Premier Ministre,

Vu les articles 76 et 95, alinéa 1^{er}, de la Constitution ;

Vu l'article 10 du Règlement interne du Gouvernement ;

Vu l'article 58, paragraphe 1^{er}, du Règlement de la Chambre des Députés ;

Vu l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État ;

Considérant la décision du Gouvernement en conseil du 06 octobre 2023 approuvant sur proposition du Ministre de la Mobilité et des Travaux publics le projet de loi ci-après ;

Arrête :

Art. 1^{er}. Le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics est autorisé à déposer au nom du Gouvernement à la Chambre des Députés le 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 et à demander l'avis y relatif au Conseil d'État.

Art. 2. Le Ministre aux Relations avec le Parlement est chargé, pour le compte du Premier Ministre et du Ministre de la Mobilité et des Travaux publics, de l'exécution du présent arrêté.

Luxembourg, le 23 octobre 2023

Le Premier Ministre,
Ministre d'État,
Xavier BETTEL

Le Ministre de la Mobilité
et des Travaux publics
François BAUSCH

*

EXPOSE DES MOTIFS

La loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics avait arrêté des dispositifs afin d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les services de transports publics et a érigé en infraction le non-respect de certaines mesures. Un règlement grand-ducal avait été pris, daté au 2 février 2011, en exécution de ces dispositions et relatif aux avertissements taxés en matière de transports publics.

Le trouble à l'ordre public est toujours un sujet préoccupant dans la société d'aujourd'hui et les transports publics n'en sont pas épargnés. Les organisateurs et prestataires de services de transport publics sont régulièrement confrontés à des incivilités, vandalisme ou agressions, et à des comportements mettant en péril l'exécution du transport en toute sécurité. Les acteurs concernés s'échangent de manière régulière pour en dresser le bilan et se concerter sur les mesures à prendre en vue d'augmenter aussi bien la sécurité que la sûreté des voyageurs et usagers des transports publics. Ce comité de pilotage est présidé par le ministre ayant les transports dans ses attributions et rassemble les opérateurs des réseaux de transport publics, les syndicats et la Police grand-ducale.

Les incidents signalés au cours de l'année 2022, présentés et discutés lors du dernier échange de ce comité le 13 janvier 2023, démontrent par rapport aux années précédentes une augmentation de comportements inconvenants et d'agressions dans les transports publics, envers le personnel de conduite dont particulièrement les chauffeurs d'autobus et le personnel d'accompagnement des trains, tout comme envers le matériel.

La gratuité nationale des transports publics, en vigueur depuis le 29 février 2020, semble avoir accru le phénomène. S'y est ajouté la présence de personnes errantes qui profitent de ce libre accès aux transports publics, pour se réchauffer ou dormir en tranquillité dans les moyens de transports publics, gares ou autres, dans le meilleur des cas ; si non pour importuner ou incommoder les autres usagers par des incivilités ou infractions mineures.

Les statistiques recueillies, moyennant les incidents signalés par les agents des transports publics, tous opérateurs confondus, distinguent entre agressions dont étaient victimes des agents des transports publics, agressions contre tierces personnes, comportements inconvenants, actes de vandalisme, et actes de délits. Chacune de ces catégories d'incident était en hausse par rapport aux années précédentes. Or en même temps, les chiffres absolus sont à interpréter de manière prudente et nuancée : les années 2020 et 2021 étaient marquées par des restrictions sanitaires Covid-19 et l'obligation du port du masque qui a suscité un certain nombre d'incidents ; et l'année 2022 a finalement connue une reprise presque à la normale des activités et de la mobilité, et donc également du nombre de voyageurs dans les transports publics.

Au cours de ces années, les opérateurs ont agi moyennant plusieurs mesures, avec l'objectif d'augmenter le sentiment de sécurité auprès du personnel ainsi que des voyageurs et usagers. Ces mesures ont trait aussi bien à la sécurité (menacée par des causes accidentelles telles que techniques, physiques ou environnementales) qu'à la sûreté (menacée par des actes intentionnels de malveillance). On peut ainsi relever les dispositifs suivants :

- Dans tous les autobus, mise en place d'un bouton d'urgence lié au poste de commande de l'opérateur respectif ;
- Dans les autobus du RGTR, mise en place d'une paroi de sécurité pour protéger les conducteurs ;
- Digitalisation du « constat incident sûreté » ; cette digitalisation favorise l'utilisation de cet outil, permet un signalement en temps réel et contribue à l'augmentation la qualité des statistiques et de mieux détecter des points plus sensibles que d'autres, p.ex. trains, endroits ou horaires ;
- Dans certains moyens et infrastructures des transports publics, mise en place de caméras de vidéosurveillance ;
- Actions de prévention en patrouilles avec les CFL et les agents de l'Administration des Douanes et des Accises et de la Police grand-ducale ;
- Campagnes diverses menées par les CFL, pour que tous adoptent un comportement adéquat, sur et aux abords des rails, ou encore pour former les jeunes élèves sur les règles de bonne conduite envers les infrastructures, le matériel roulant et le personnel ;
- Campagne de sensibilisation « Respect » initiée par les CFL, action à laquelle ont participé tous les opérateurs au courant du mois de mai 2023.

Les exploitants déplorent, à juste titre et depuis plusieurs années, que les textes législatifs et réglementaires et les mesures actuellement en place ne sont pas suffisants. Les agents des transports publics n'ont, sur le terrain, pas assez de moyens en face des voyageurs et usagers qui se comportent de manière inconvenante ou qui ne respectent pas les conditions d'utilisation. Ainsi, les règlements suivants :

- Règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transports réguliers de personnes par route ;
- Règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transport automobile de personnes relevant de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois,

ont beau comporter des obligations pour les voyageurs ; or, le non-respect des obligations ne peut pas être suffisamment poursuivi et les règles deviennent ainsi sans objet à défaut de réelles sanctions dissuasives.

Des revendications des acteurs du terrain furent formulées pour que le gouvernement aille plus loin et remédie à la situation en adaptant les mesures législatives et réglementaires existantes.

Le présent texte établit ainsi une série de normes nouvelles. Il met ainsi en place un meilleur dispositif pour déterminer des règles d'utilisation des transports publics, et pour permettre la constatation et la sanction d'infractions, notamment à l'encontre des comportements qui entravent le bon déroulement des transports publics voire en compromettent l'exécution en toute sécurité.

Il convient de noter qu'un élargissement des compétences des agents de service, souhaitée par les opérateurs ou encore par les syndicats, a été considéré avec prudence, car il ne faut pas risquer de les exposer davantage p.ex. à des agressions ou susciter des provocations inutiles. Ainsi il est préférable que leurs missions se concentrent sur leur métier principal [p.ex. le chef-train est responsable pour la sécurité du train, le PAT (personnel d'accompagnement de train) fournit des renseignements aux voyageurs et procède le cas échéant au contrôle tarifaire, le conducteur d'autobus se concentre sur la conduite, etc], tandis que les agents des forces de l'ordre, formés dans la désescalation de situations de conflit et dotés des compétences nécessaires interviennent lorsque cela s'avère nécessaire.

Le texte comporte un catalogue détaillé des infractions sanctionnables pour dissiper toute insécurité juridique, et les dispositions nécessaires pour procéder au paiement ou recouvrement.

Il convient de relever l'introduction dans le domaine des transports publics l'amende forfaitaire qui permettra de recouvrer plus facilement le paiement d'un avertissement taxé lorsque le contrevenant reste en défaut de le régler.

L'amélioration de l'échange d'information sur les incidents entre les parties concernées, c.-à-d. les opérateurs et la Police, permettra d'agir de manière plus ciblée et d'augmenter le cas échéant la présence de la Police aux bons endroits et heures. Cela aura un certain effet dissuasif tout en apportant un apaisement et un réconfort aux personnes respectueuses des règles de la vie sociale.

L'obtention de coordonnées voire de l'identité d'un voyageur s'avère également difficile actuellement à défaut des dispositions légales adéquates. Le présent texte entend également remédier à ce sujet.

La protection des données personnelles constitue une priorité pour les autorités publiques amenées à traiter des données à caractère personnel des usagers. Dans cette optique, il est instauré un cadre légal pour le traitement et la collecte de données à caractère personnel conformément au 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 (RGPD).

Le présent texte dispose finalement sur l'installation de caméras de surveillance sur des points stratégiques tels que dans les moyens et lieux de transports publics. Ces caméras peuvent contribuer à prévenir des infractions, assurer la sécurité des personnes et la protection des biens, détecter et identifier les comportements potentiellement suspects ou dangereux et dissuader les malfaiteurs potentiels. La présence de caméras peut également rassurer les passagers. Cependant, elles peuvent être perçues comme une intrusion à la vie privée. Pour cette raison, il est important et obligatoire de créer un cadre légal garantissant la protection des personnes concernées.

Une simple modification de la loi du 19 juin 2009 aurait été trop substantielle et rendu illisible les textes. Voilà pourquoi les auteurs présentent un nouveau texte autonome qui abrogera la loi, et ensuite les règlements, qu'il s'agissait de modifier.

En ce qui concerne l'intitulé, les auteurs proposent d'inclure aussi bien les termes de sécurité que de sûreté dans l'intitulé (ces termes avaient fait l'objet de mentions dans l'avis du Conseil d'État du 3 juin 2008 relatif au projet de loi n° 5710 ayant finalement abouti à la loi du 19 juin 2009 précitée), ainsi que d'y inclure le terme de la vidéosurveillance.

Des dispositions ayant trait plus particulièrement à la sécurité dans le domaine ferroviaire seront traités dans un projet à part.

*

Chapitre 1^{er} – Champ d'application et définitions

Art. 1^{er}. Champ d'application

La présente loi s'applique aux services de transports publics et aux infrastructures de transports publics.

Les services de transports publics comprennent les transports publics de personnes effectués par rail ou par route, tels que définis à l'article 2 et à l'article 4 de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics, y compris ceux confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes ainsi que les transports ferroviaires internationaux concourant à la desserte des relations intérieures et les transports transfrontaliers régionaux considérés comme services publics en vertu d'un contrat de services publics conclu par l'État.

Les infrastructures de transports publics comprennent les gares ferroviaires et routières, parkings-relais P+R et arrêts desservis par les services de transports publics et définis à l'article 2, points 1° à 4°.

Art. 2. Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

- 1° « gare ferroviaire » : tout bâtiment servant d'enceinte pour accueillir les voyageurs de trains et conçu pour regrouper toutes les fonctions axées sur l'accès au train, dont l'information sur le voyage, l'achat des titres de transport, ainsi que divers services commerciaux, les quais et toutes les parties de ces édifices et leurs dépendances et espaces connexes accessibles au public ;
- 2° « gare routière » : ensemble de voies et de places publiques qui est réservé à la circulation, à l'arrêt et au stationnement des véhicules des services de transports publics, des véhicules effectuant le ramassage scolaire et, pour autant que l'ensemble comporte des emplacements de stationnement réservés à cette fin, des taxis ainsi qu'à la circulation des piétons, et qui est signalé comme tel ;
- 3° « gare de transbordement » : lieu ou espace d'articulation des réseaux de transports publics qui vise à faciliter les pratiques intermodales entre différents modes de transport de voyageurs ;
- 4° « point d'arrêt » : tout aménagement particulier, marqué comme tel, sur une voie de circulation ou sur un quai où les services de transports publics s'arrêtent pour permettre aux usagers des transports publics de monter ou de descendre du moyen de transports publics ;
- 5° « agent de service » : toute personne employée aux fins de prestation des services de transports publics ;
- 6° « agent de service agréé » : tout agent de service agréé par le ministre conformément à l'article 8 ;
- 7° « usager » : toute personne qui se trouve dans un moyen de transports publics ou une infrastructure des transports publics ;
- 8° « voyageur » : toute personne utilisant un moyen de transports publics ;
- 9° « moyen de transports publics » : dans le cadre de l'exécution d'un service de transports publics tel que désigné à l'article 1^{er}, tout autobus, tramway ou train ;
- 10° « titre de transport » : un billet, un abonnement ou une pièce donnant droit au transport gratuit, qui donne au voyageur le droit d'utiliser les services de transports publics. Un titre de transport peut être édité sur un support papier/plastique ou un support électronique ;
- 11° « ministre » : le ministre ayant les Transports dans ses attributions.

Chapitre 2 – Règles d'utilisation et de comportement

Art. 3. Généralités

(1) Il est interdit aux usagers des transports publics de se comporter de manière à compromettre la sécurité et la sûreté dans les moyens et infrastructures de transports publics.

(2) Il est interdit aux usagers des transports publics de détériorer ou de souiller de quelque manière que ce soit les moyens et infrastructures de transports publics ou de troubler la tranquillité et l'ordre public.

Art. 4. Titres de transport

Tout voyageur doit se munir d'un titre de transport valable au début de son voyage, à moins qu'il n'en soit dispensé par une disposition législative ou réglementaire.

Si le voyageur présente un titre de transport non valide, l'agent de service retient ce titre.

Art. 5. Animaux et objets dans les moyens de transports publics

(1) Les animaux de compagnie et d'assistance sont admis dans les moyens de transports publics s'ils ne représentent aucun inconvénient pour les voyageurs.

Les petits animaux sont convenablement enfermés.

(2) Les objets, colis à main et bagages de voyage sont admis dans les moyens de transports publics pourvu qu'ils sont disposés et, au besoin, bloqués, verrouillés ou arrimés de manière qu'ils ne puissent constituer un danger pour les personnes ou causer des dommages aux propriétés publiques et privées.

Les objets à roues tels que voitures d'enfant, buggies d'emplettes, déambulateurs de type rolateur, ainsi que les cycles peuvent être introduits dans les moyens de transport public. Les cycles ne sont admis que suivant les disponibilités techniques du moyen de transports publics.

(3) L'agent de service peut refuser le transport d'objets qui, par leur nature, leur quantité ou l'insuffisance de leur emballage, peuvent être dangereux, gênant ou incommode pour les voyageurs.

(4) Les voyageurs sont responsables de tout dommage causé du fait des animaux qui l'accompagnent et des objets qu'il emporte.

Art. 6. Droits et obligations du personnel de conduite

Le personnel de conduite effectuant les services de transports publics par route tels que définis à l'article 4 de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics assure le service avec sécurité tout en se conformant à la législation sur la circulation routière.

Un règlement grand-ducal détermine les droits et obligations du personnel de conduite assurant les services de transports publics par route.

Chapitre 3 – Sanctions administratives

Section 1^{ère} – Infractions et sanctions administratives

Art. 7. Infractions et amendes administratives

(1) Le ministre érige en infractions les faits prévus au paragraphe 3 et les sanctionne par des amendes administratives, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement grand-ducal pour les mêmes infractions.

Les dispositions de l'alinéa 1^{er} s'appliquent sans préjudice des dispositions de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

(2) Le ministre peut sanctionner les faits énumérés au paragraphe 3 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

(3) Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le ministre pour les faits suivants :

	<i>Nature de l'infraction</i>	<i>Référence aux articles</i>	<i>Montant de l'amende administrative en euros</i>
1°	le fait de se servir sans motif légitime d'un signal d'alarme	art. 3, par. 1 ^{er}	50

	<i>Nature de l'infraction</i>	<i>Référence aux articles</i>	<i>Montant de l'amende administrative en euros</i>
2°	le fait de se servir sans motif légitime d'un frein d'urgence	art. 3, par. 1 ^{er}	250
3°	le fait de modifier ou de déranger, sans autorisation, le fonctionnement normal des équipements installés dans les moyens et infrastructures de transports publics	art. 3, par. 1 ^{er}	25
4°	le fait d'induire en erreur le personnel de conduite et l'agent de service, soit par l'imitation des signaux d'usage, soit par de fausses alarmes, ou de l'importuner de quelque manière que ce soit	art. 3, par. 1 ^{er}	25
5°	le fait d'abandonner ou de déposer, sans surveillance, des objets	art. 5, par. 2	25
6°	le fait d'encombrer les escaliers dans les moyens de transports publics	art. 5, par. 2	25
7°	le fait de lancer tout type d'objet à l'intérieur des moyens de transports publics, ou de lancer tout type d'objet depuis l'intérieur des moyens de transports publics vers l'extérieur	art. 3, par. 1 ^{er}	25
8°	le fait de cracher, de détériorer ou de souiller de quelque manière que ce soit les moyens et infrastructures de transports publics ou le matériel qui s'y trouve	art. 3, par. 2	50
9°	le fait d'uriner en dehors des espaces destinés à cet effet	art. 3, par. 2	50
10°	le fait d'occuper sans motif légitime les places assises réservées aux personnes ayant la priorité d'accès, à savoir les personnes à mobilité réduite et les personnes disposant d'une carte de priorité ou d'une carte d'invalidité telle que délivrée conformément à la loi du 23 décembre 1978 concernant les cartes de priorité et d'invalidité	art. 3, par. 2	25
11°	le fait de prendre place ou de demeurer dans le moyen de transports publics au-delà du terminus de ligne	art. 3, par. 2	25
12°	le fait de monter dans le moyen de transports publics lorsque le personnel de conduite ou l'agent de service signale que celui-ci est complet	art. 3, par. 1 ^{er}	25
13°	le fait de s'introduire ou de se maintenir à bord des moyens de transports publics en état d'ivresse manifeste ou sous emprise de substances psychotropes	art. 3, par. 2	25
14°	le fait de mendier	art. 3, par. 2	25
15°	le fait de fumer ou de vapoter dans les moyens de transports publics et dans les espaces clos des infrastructures de transports publics hors d'un emplacement mis à la disposition des fumeurs	art. 3, par. 2	25
16°	le fait d'enlever ou de détériorer tout moyen et tout support de communication faisant partie du service de transports publics de voyageurs, ainsi que la publicité apposée dans les moyens et infrastructures de transports publics ou les zones d'affichage prévues à cet effet	art. 3, par. 1 ^{er}	25
17°	le fait de faire usage d'appareils ou instruments sonores, qui troublent la tranquillité d'autrui	art. 3, par. 2	25

	<i>Nature de l'infraction</i>	<i>Référence aux articles</i>	<i>Montant de l'amende administrative en euros</i>
18°	le fait d'empêcher la fermeture des portes d'accès immédiatement avant le départ ou de les ouvrir après le signal de départ pendant la marche et avant l'arrêt complet du moyen de transports publics ou de s'appuyer contre les portes d'accès pendant le voyage ou d'entraver les portes d'accès à tout moment	art. 3, par. 1 ^{er}	50
19°	le fait de manipuler le système d'ouverture des sorties de secours en dehors des cas justifiés	art. 3, par. 1 ^{er}	50
20°	le fait d'entrer ou de sortir d'un moyen de transports publics, autrement que par les accès aménagés à cet effet et placés du côté où se fait la montée ou la descente du moyen de transports publics	art. 3, par. 1 ^{er}	25
21°	le fait de monter ou de descendre du moyen de transports publics ailleurs que dans les gares ou points d'arrêt fixés et publiés à l'avance ou décidés par l'agent de service dans le cadre des dispositifs de descente à la demande ou lorsque le moyen de transports publics n'est pas complètement arrêté	art. 3, par. 1 ^{er}	50
22°	dans les trains, le fait de passer d'une voiture, telle que définie au point 2.2.2. de l'annexe du règlement (UE) n° 1302/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 concernant une spécification technique d'interopérabilité relative au sous-système « Matériel roulant – Locomotives et matériel roulant destiné au transport de passagers » du système ferroviaire dans l'Union européenne, à une autre autrement que par les passages prévus à cet effet	art. 3, par. 1 ^{er}	50
23°	le fait de se pencher en dehors des moyens de transports publics ou de rester sur les marchepieds pendant la marche	art. 3, par. 1 ^{er}	25
24°	le fait de ne pas museler un chien qui incommode ou met en danger son entourage	art. 5, par. 1 ^{er}	25
25°	le fait de déposer des objets sans qu'ils soient surveillés, bloqués, arrimés ou verrouillés	art. 5, par. 2	25
26°	le fait d'occuper les places assises avec des animaux ou objets	art. 5, par. 1 ^{er} et 2	25
27°	le fait de laisser des animaux ou de déposer des objets dans le couloir du moyen de transports publics de nature à entraver la libre circulation ou l'évacuation des voyageurs en cas d'urgence	art. 3, par. 1 ^{er}	25
28°	le fait de circuler dans les moyens de transports publics au moyen d'engins motorisés ou non, à l'exception des moyens de déplacement utilisés par les personnes à mobilité réduite	art. 3, par. 1 ^{er}	25
29°	le fait de ne pas pouvoir présenter de titre de transport valide à la demande d'un agent de service agréé	art. 4	150

(4) En cas de constatations d'infractions visées donnant lieu à une sanction administrative visée au paragraphe 3, les agents de service agréés, les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre

policiers et les agents de l'Administration des douanes et accises sont autorisés à contrôler l'identité des usagers et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2 – Procédure administrative

Art. 8. Assermentation des agents de service agréés

(1) Pour être agréé, l'agent de service doit accomplir une formation spéciale. Cette formation est dispensée sous la responsabilité du ministre. Un règlement grand-ducal détermine le contenu et les modalités de la formation. Les frais sont à charge de l'employeur de l'agent de service.

Avant d'entrer en fonctions, l'agent de service prête devant le ministre ou son délégué le serment qui suit : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »

Cet agrément est personnel et ne peut être délégué. Il peut être retiré ou sa validité limitée par le ministre, s'il est établi que le titulaire est inapte à exercer ses fonctions, en cas de manquement grave ou répété à ses fonctions ou en cas d'abus de pouvoir.

L'agrément perd sa validité de plein droit en cas de cessation ou de changement des fonctions.

(2) Les agents de service agréés sont chargés du contrôle des titres de transports et du respect des dispositions des articles 4 à 6.

Art. 9. Constat des infractions

(1) L'agent de service agréé constate par écrit ou par moyen électronique les infractions qui font l'objet de sanctions administratives visées à l'article 7, paragraphe 3 et dont il est le témoin direct. Une copie du constat est envoyée au ministre.

(2) Le constat écrit ou électronique fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire.

(3) Le constat porte les mentions suivantes :

- 1° le numéro du constat ;
- 2° l'identité, la fonction et la signature de l'agent concerné ;
- 3° l'identité et l'adresse du contrevenant ;
- 4° les faits et leur qualification, ainsi que la date, l'heure et le lieu de leur commission ;
- 5° la présence ou non de témoins et, le cas échéant, leur identité et adresse ;
- 6° l'article enfreint.

(4) L'original du constat est remis au contrevenant.

(5) La personne ayant commis l'infraction a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise du constat précité.

Art. 10. Perception et prescription de l'amende administrative

(1) L'amende est prononcée par le ministre.

(2) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement des amendes administratives prononcées par le ministre. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement.

(3) Les sommations et les décisions d'amendes administratives se prescrivent par cinq ans à compter de la date à laquelle la sommation ou la décision a été portée à la connaissance du contrevenant.

Art. 11. Recours

Contre toute sanction prononcée en vertu du présent chapitre, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Ce recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification à la personne ou de la remise directe à la personne.

Chapitre 4 – Maintien de l’ordre

Art. 12. Rappel à l’ordre

Les agents de service et les agents de service agréés peuvent rappeler aux usagers l’obligation de respecter les prescriptions légales.

Art. 13. Injonction de quitter les transports publics

(1) Les agents de service et les agents de service agréés peuvent enjoindre aux usagers qui refusent d’obtempérer à un rappel à l’ordre, de quitter le moyen de transports publics ou de s’éloigner des lieux.

Les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier et les agents de l’Administration des douanes et accises peuvent également enjoindre aux usagers qui contreviennent aux rappels prévus à l’article 12, de quitter le moyen des transports publics ou de s’éloigner des lieux.

Lorsque l’usager refuse d’obtempérer à l’injonction donnée, les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier et les agents de l’Administration des douanes et accises sont autorisés à le contraindre par la force.

(2) L’injonction de quitter le moyen de transports publics ou de s’éloigner des lieux emporte interdiction pour la personne expulsée d’entrer à nouveau dans un moyen de transports publics et dans une infrastructure de transports publics. Cette interdiction prend fin de plein droit deux heures après son entrée en vigueur.

(3) La personne qui contrevient à l’interdiction prévue à l’article 14 prononcée à son égard, est expulsée des transports publics conformément aux dispositions du présent article.

Art. 14. Interdiction d’accès et de séjour dans les transports publics

(1) Le ministre peut interdire l’accès et le séjour dans les moyens de transports publics et aux infrastructures des transports publics.

La durée de l’interdiction ne dépasse pas un an. Elle peut être prise en tout ou en partie des moyens de transports et infrastructures des transports publics.

(2) La décision d’interdiction du ministre est motivée et notifiée à l’usager. Le ministre invite l’usager par lettre recommandée à présenter ses explications et moyens de défense, dans un délai de 15 jours de la réception de ladite lettre recommandée.

(3) La décision est prise par le ministre après réception des explications de l’usager. Elle est notifiée à l’usager par lettre recommandée. En cas de non-retrait de celle-ci par l’usager, la décision est notifiée par moyen d’huissier de justice.

Une information est faite à la Police grand-ducale et à l’Administration des douanes et accises.

La décision est susceptible d’un recours en réformation devant le tribunal administratif. Elle est exécutoire à partir du jour de la notification.

Chapitre 5 – Infractions et sanctions pénales

Art. 15. Infractions et avertissements taxés

(1) Les infractions aux articles visés à l’alinéa 2 sont recherchées et constatées par les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier et les agents de l’Administration des douanes et accises.

Sont punies d’une amende de 24 à 250 euros, les infractions à :

- 1° l’article 13, paragraphe 1^{er} ;
- 2° l’article 13, paragraphe 2 ;
- 3° l’article 14.

(2) Les montants de la taxe à percevoir sont fixés comme suit :

	<i>Nature de l'infraction</i>	<i>Référence aux articles</i>	<i>Montant de la taxe en euros</i>
1°	le fait de refuser d'obtempérer à l'injonction de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux, faite par un agent conformément à l'article 13	art. 13, par. 1 ^{er}	24
2°	le non-respect de l'interdiction d'entrer à nouveau endéans les deux heures	art. 13, par. 2	49
3°	le non-respect de l'interdiction prévue à l'article 14	art. 14	145

(3) L'avertissement taxé est subordonné à la condition soit que le contrevenant consente à verser immédiatement entre les mains des agents concernés la taxe due, soit, lorsque la taxe ne peut pas être perçue sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans un délai de 45 jours à compter de la constatation de l'infraction. Dans cette deuxième hypothèse le paiement peut se faire par virement au compte bancaire indiqué dans la convocation.

(4) L'avertissement taxé est remplacé par un procès-verbal ordinaire :

- 1° si le contrevenant est âgé de moins de 18 ans ;
- 2° si l'infraction est connexe à un délit de lésions corporelles volontaires ou involontaires ou à un homicide volontaire ou involontaire ;
- 3° si le contrevenant déclare ne pas vouloir ou ne pas pouvoir payer la ou les taxes.

(5) En cas de concours réel, il y a autant d'avertissements taxés qu'il y a de contraventions constatées. En cas de concours idéal, la taxe la plus élevée est seule perçue.

Les frais de rappel éventuels font partie intégrante de la taxe.

Le paiement de la taxe dans un délai de 45 jours, à compter de la constatation de l'infraction, augmentée le cas échéant des frais prévus à l'alinéa précédent, a pour effet d'arrêter toute poursuite. Lorsque la taxe a été réglée après le délai prévu, elle est remboursée en cas d'acquiescement, et elle est imputée sur l'amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation. Dans ce cas, le paiement de la taxe ne préjudicie pas au sort d'une action en justice.

A défaut de paiement dans le délai de 45 jours, l'avertissement taxé est remplacé par une amende forfaitaire, conformément à l'article 20.

Art. 16. Modalités du paiement

(1) La perception sur place du montant de la taxe se fait soit en espèces, soit par règlement au moyen des seules cartes de crédit et modes de paiement électronique acceptés à cet effet par les membres de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et accises.

(2) Lorsque le montant de l'avertissement taxé ne peut pas être perçu sur le lieu même de l'infraction, la convocation est donnée d'après une formule spéciale composée d'un reçu, d'une copie et d'une souche.

Un règlement grand-ducal détermine la formule spéciale à utiliser à cet effet. Le contrevenant s'en acquittera dans le délai de 45 jours au bureau de la Police grand-ducale ou des douanes et accises lui désigné par l'agent verbalisant, soit par versement ou virement de la taxe sur un des comptes bancaires spécialement ouverts à cet effet au nom de la Police ou des douanes et accises.

Art. 17.

Sans préjudice des dispositions de l'article 18 applicables en cas de règlement par versement ou virement bancaire, l'avertissement taxé est donné d'après les formules spéciales composées d'un reçu, d'une copie et d'une souche.

Un règlement grand-ducal détermine la formule spéciale à utiliser à cet effet. Ces formules, dûment numérotées, sont reliées en carnets de 15 exemplaires que l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA mettra à la disposition du directeur général de la Police grand-ducale et du directeur de l'Administration des douanes et accises.

Toutes les taxes perçues par les membres de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et accises sont transmises sans retard à un compte bancaire déterminé de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA à Luxembourg.

Les frais de versement, de virement ou d'encaissement éventuels sont à charge du contrevenant, lorsque la taxe est réglée par versement ou virement bancaire. Elles sont à charge de l'administration si le règlement se fait par carte de crédit ou au moyen d'un mode de paiement électronique.

Art. 18.

(1) Un reçu est remis au contrevenant, contre le paiement de la somme due.

Lorsque la taxe est réglée par versement ou par virement à un des comptes bancaires prévus à l'article 17, le récépissé en cas de versement et la copie en cas de virement servent de reçu au contrevenant.

(2) La copie est remise respectivement au directeur général de la Police grand-ducale ou au directeur de l'Administration des douanes et des accises.

(3) L'information au procureur d'État des avertissements taxés donnés se fait moyennant l'établissement par le directeur général de la Police grand-ducale et par le directeur de l'Administration des douanes et des accises de relevés mensuels.

(4) La souche reste dans le carnet de formules déterminées par règlement grand-ducal.

Du moment que le carnet est épuisé, il est renvoyé avec toutes les souches et les quittances de dépôt y relatives, par les membres de la Police grand-ducale au directeur général de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et des accises au directeur de l'Administration des douanes et des accises.

Si une ou plusieurs formules n'ont pas abouti à l'établissement d'un avertissement taxé, elles doivent être renvoyées en entier et porter une mention afférente.

En cas de versement ou de virement de la taxe à un des comptes bancaires prévus à l'article 17, le titre de virement ou de versement fait fonction de souche.

(5) Lorsque le montant de l'avertissement taxé ne peut pas être perçu sur le lieu même de l'infraction, le contrevenant se verra remettre la convocation.

Art. 19.

Chaque unité de la Police grand-ducale et de l'Administration des douanes et des accises doit tenir un registre spécial indiquant les formules mises à sa disposition, les avertissements taxés donnés et les formules annulées.

Le directeur général de la Police grand-ducale et le directeur de l'Administration des douanes et accises établissent au début de chaque mois, en triple exemplaire, un bordereau récapitulatif portant sur les perceptions du mois précédent ; ce bordereau récapitulatif indique les noms et prénoms du contrevenant, son adresse exacte, la date et l'heure de l'infraction, le montant de la taxe perçue et la date du paiement. Un exemplaire de ce bordereau est transmis à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, et un autre exemplaire sert de relevé d'information au procureur d'État dans les conditions de l'article 18, paragraphe 3.

Le directeur général de la Police grand-ducale et le directeur de l'Administration des douanes et accises établissent au 31 décembre de chaque année un inventaire des opérations de l'année écoulée. Un exemplaire de cet inventaire est adressé à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA avec les formules annulées. Un autre exemplaire est transmis au procureur d'État.

Art. 20 Amende forfaitaire

À défaut de paiement de l'avertissement taxé dans le délai de 45 jours, la personne concernée est déclarée redevable, sur décision écrite du procureur d'État, d'une amende forfaitaire correspondant au double du montant de l'avertissement taxé. À cette fin, la Police grand-ducale et l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA informent régulièrement le procureur d'État des avertissements taxés non payés dans le délai. Sous réserve de la réclamation formée conformément à l'alinéa 6, la décision d'amende forfaitaire du procureur d'État vaut titre exécutoire.

La décision d'amende forfaitaire est notifiée à la personne concernée par lettre recommandée et elle comporte les informations nécessaires sur le droit de réclamer contre cette décision et les modalités d'exercice y afférentes, y compris le compte bancaire de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA sur lequel l'amende forfaitaire est à payer et le compte bancaire de la Caisse de consignation sur lequel le montant de l'amende forfaitaire est à consigner en cas de réclamation.

L'amende forfaitaire est payable dans un délai de 45 jours à partir de la date où la personne concernée a accepté la lettre recommandée ou, à défaut, à partir du jour de la présentation de la lettre recommandée ou du jour du dépôt de l'avis par le facteur des postes, sur un compte bancaire déterminé de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

À défaut de paiement dans le délai prévu à l'alinéa précédent ou de réclamation dans le délai prévu à l'alinéa 6, une copie de la décision d'amende forfaitaire est transmise à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA qui est chargée du recouvrement de l'amende forfaitaire. Celle-ci bénéficie pour ce recouvrement du droit de procéder à une sommation à tiers détenteur conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale.

L'action publique est éteinte par le paiement de l'amende forfaitaire. Sauf en cas de réclamation formée conformément à l'alinéa 6, l'amende forfaitaire se prescrit par deux années révolues à compter du jour de la décision d'amende forfaitaire. L'amende forfaitaire ne présente pas le caractère d'une peine pénale et la décision d'amende forfaitaire ne donne pas lieu à inscription au casier judiciaire. Les règles de la contrainte par corps ne sont pas applicables à l'amende forfaitaire.

La décision d'amende forfaitaire est considérée comme non avenue si, au cours du délai prévu à l'alinéa 3, la personne concernée notifie au procureur d'État une réclamation écrite, motivée, accompagnée d'une copie de la notification de la décision d'amende forfaitaire ou des renseignements permettant de l'identifier. La réclamation doit encore être accompagnée de la justification de la consignation auprès de la Caisse de consignation du montant de l'amende forfaitaire sur le compte indiqué dans la décision d'amende forfaitaire. Ces formalités sont prescrites sous peine d'irrecevabilité de la réclamation.

En cas de réclamation, le procureur d'État, sauf s'il renonce à l'exercice des poursuites, cite la personne concernée devant le tribunal de police, qui, s'il juge la réclamation recevable, statue sur l'infraction en dernier ressort. En cas de condamnation, le montant de l'amende prononcée ne peut pas être inférieur au montant de l'amende forfaitaire.

En cas de classement sans suite ou d'acquiescement, s'il a été procédé à la consignation, le montant de la consignation est restitué à la personne à qui avait été adressé l'avis sur la décision d'amende forfaitaire ou ayant fait l'objet des poursuites. Il est imputé sur l'amende prononcée et sur les frais de justice éventuels en cas de condamnation.

Chapitre 6 – Vidéosurveillance et protection des données

Section 1^{ère} – Vidéosurveillance

Art. 21. Finalité de la vidéosurveillance

(1) La vidéosurveillance, par installation de caméras à bord et à l'extérieur des moyens de transports publics, ainsi que dans les infrastructures de transports publics, a pour finalité :

- 1° de sécuriser les accès aux moyens de transports publics ;
- 2° d'assurer la sécurité des personnes et de protéger les biens ;
- 3° de permettre la poursuite d'infractions pénales et des infractions contre les dispositions de la présente loi ;
- 4° de détecter et d'identifier les comportements potentiellement suspects ou dangereux, susceptibles de provoquer des accidents et des incidents ;
- 5° de permettre aux autorités compétentes et aux opérateurs de prendre les mesures appropriées et nécessaires en cas d'accidents et d'incidents ;
- 6° de prévenir, de constater et de réprimer les dégâts à l'infrastructure, les installations et les moyens de transports publics ;
- 7° de dissuader les malfaiteurs potentiels.

Art. 22. Protection et information des personnes concernées

(1) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas l'intérieur des lieux non accessibles au public ni, de façon spécifique, leurs entrées.

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur des lieux non accessibles au public ou leurs entrées, le responsable du traitement recourt à des procédés de masquage irréversible.

(2) Les personnes concernées sont informées de l'existence d'un système de vidéosurveillance par l'apposition de pictogrammes et de panneaux d'affichage à l'entrée des moyens de transports publics, ainsi que sur les arrêts et les quais.

Art. 23. Enregistrement des données

Sous réserve de l'article 22, les enregistrements comportant des données à caractère personnel, hors les cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, sont effacés au plus tard après six mois. L'accès aux enregistrements est limité aux personnes autorisées.

Section 2 – Protection des données personnelles

Art. 24. Traitement des données à caractère personnel

Les données à caractère personnel visées par le présent chapitre comprennent le nom, le prénom, la date de naissance ainsi que l'adresse de la personne ayant commis une infraction punie d'une des mesures ou sanctions des chapitres 5 et 6.

Elles sont collectées par les agents visés à l'article 12 dans le but de l'accomplissement de leurs fonctions et de la poursuite d'infractions conformément à la présente loi.

L'accès aux données à caractère personnel est strictement limité aux personnes directement impliquées dans la procédure de sanction.

Les données à caractère personnel visées à l'alinéa 1^{er} sont conservées jusqu'à la prescription des faits. Après ce délai, elles sont anonymisées et conservées exclusivement à des fins statistiques.

La Police grand-ducale et l'Administration des douanes et accises coopèrent en matière d'échange d'informations sur les données à caractère personnel avec les agents de service agréés pour la poursuite des infractions prévues aux chapitres 4, 6 et 7.

Chapitre 7 – Dispositions modificatives, abrogatoires et finales

Art. 25. Dispositions modificatives

(1) La loi du 5 février 2021 sur les transports publics est modifiée comme suit :

À l'article 4, paragraphe 2, point 4^o, la date du « 21 octobre 209 » est remplacée par « 21 octobre 2009 ».

(2) Dans l'article 269 du Code pénal, les mots « les agents de service agréés conformément à la loi XY » sont insérés entre les mots « les officiers ou agents de la Police administrative ou judiciaire, » et « agissant pour l'exécution des lois ».

(3) Dans l'article 276 du Code pénal, les mots « les agents de service agréés conformément à la loi XY » sont insérés entre les mots « un agent dépositaire de l'autorité ou de la force publique » et « contre toute autre personne ayant un caractère public ».

Art. 26. Dispositions abrogatoires

Les lois suivantes sont abrogées :

1^o la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics ;

2^o la loi du 13 septembre 2013 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.

Art. 27. Référence

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « Loi du xxx relative à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics ».

Art. 28. Publication

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad article 1^{er}. Champ d'application

Le premier article est dédié au champ d'application. Sont ainsi visés par le présent texte tous les moyens de transports publics, c. à d. le matériel roulant, ainsi que toutes les infrastructures et espaces qui permettent d'accéder aux moyens et à l'utilisation des transports publics, et qui de par leur caractère d'accessibilité en tant que lieu public ou par l'offre d'autres prestations de service peuvent également être fréquentées par les citoyens pour une autre raison que prendre ou quitter un moyen de transports publics.

La référence aux services de transports publics définis dans la loi du 5 février 2021 sur les transports publics, permet de couvrir les services assurés par les trains, bus et tramways. Le texte couvre également les transports ferroviaires internationaux concourant à la desserte des relations intérieures et les transports transfrontaliers régionaux considérés comme services publics en vertu d'un contrat de services publics conclu par l'État.

Le terme de parkings-relais P+R figure dans la loi du 5 février 2021 sur les transports publics et ne doit ainsi pas être défini.

Ad article 2. Définitions

L'article dédié aux définitions reprend les termes principaux relatifs au domaine des transports publics utilisés dans la terminologie luxembourgeoise, et apparaissant dans le présent texte.

Il a été jugé utile de définir les gares ferroviaire, routière et de transbordement, ainsi que les points d'arrêt, terme ferroviaire officiel. La notion des espaces connexes est importante afin de couvrir l'ensemble des lieux adjacents aux bâtiments et quais d'embarquement. La gare de transbordement peut être assimilée à un pôle d'échange.

La définition de « gare routière » est identique à celle du Code de la route (modifié par règlement grand-ducal du 7 février 2013) vers lequel cependant il ne peut être référé dans le respect de la hiérarchie des normes.

Il est distingué aussi entre l'utilisateur et le voyageur.

Le texte utilise, et définit, le terme moyen de transport public englobant les différents modes de matériel roulant, et apparaissant également dans la loi du 5 février 2021 sur les transports publics.¹ La voiture de trains est définie par la réglementation européenne² comme suit : « *Le terme « voiture » désigne un véhicule non moteur, circulant en composition fixe ou variable et capable de transporter des passagers (par extension, dans la présente STI, les exigences s'appliquant aux voitures s'appliquent également aux voitures-restaurants, voitures-couchettes, etc.).* »

Le titre de transport est défini étant donné que le présent texte entend apporter des dispositions relatives aux tarifs dans les transports publics, lesquelles n'existent actuellement pas à ce niveau normatif. La définition proposée est empruntée du règlement ministériel du 6 février 2020 fixant les conditions de transport et les tarifs des transports publics. Le fait de maintenir ce terme de « pièce » n'est par ailleurs pas incompatible avec le fait qu'un titre de transport peut être dématérialisé, ce que confirme la seconde phrase de ce point.

¹ Le législateur français p.ex. utilise les « espaces et véhicules affectés aux transports publics de voyageurs ».

² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1302 article 2.2.2., paragraphe C](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1302%20article%202.2.2.,%20paragraphe%20C)

À noter que le texte prévoit l'utilisation du terme neutre de « personnel de conduite » qui comprend tout conducteur ou conductrice d'un véhicule automoteur, d'un tramway ou d'un train. Il a été jugé superfétatoire de le définir vu qu'il n'ajoute en rien aux acceptions communément admises de cette notion.

Ad article 3. Généralités

La loi du 19 juin 2009, à abroger, comporte l'objectif « *d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les services de transports publics sur le territoire national* ». Même si ni la disposition de 2009, ni celle proposée par le présent texte, n'ont un caractère normatif, il a été jugé nécessaire d'intégrer une base aux dispositions qui suivent et qui sont destinées à augmenter la qualité et la sécurité des transports publics.

Les dispositions qui suivent ainsi que le catalogue des infractions à l'article 7 ont leurs sources principales dans les règlements suivants :

- le règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transports réguliers de personnes par route ;
- le règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transport automobile de personnes relevant de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois ;
- le règlement ministériel du 6 février 2020 fixant les conditions de transport et les tarifs des transports publics.

Ad article 4. Titres de transport

Il a été jugé nécessaire de disposer par voie législative sur l'obligation du voyageur de se conformer en matière de tarification, car tel n'est actuellement pas le cas ; même si les transports publics nationaux ont été libérés de l'acquittement d'un titre de transport au niveau national hormis en 1^e classe dans les trains, et que les lignes d'autobus transfrontalières organisées par l'État luxembourgeois requièrent encore un titre de transport pour le trajet transfrontalier. La gratuité des transports publics est basée, au moment de l'élaboration du présent texte, sur un simple règlement ministériel (du 6 février 2020 fixant les conditions de transport et les tarifs des transports publics) qui lui est pris en exécution d'un règlement grand-ducal.

Le renvoi à un règlement grand-ducal en vue de déterminer les conditions d'organisation et les tarifs des transports publics, avait été intégré dans le projet de loi 8005 (en tant que disposition modificative de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics). L'avis du Conseil d'État sur le projet 8005 fut rendu le 15 novembre 2022 et le projet a été présenté à la commission parlementaire compétente en date du 8 juin 2023. Un renvoi à un règlement grand-ducal d'exécution n'a donc de ce fait pas été indiqué ici.

Ad article 5. Animaux et objets dans les moyens de transports publics

Ces dispositions sont également tirées du règlement ministériel du 6 février 2020 précité qui devra être modifié après le vote et la promulgation du présent texte.

Le 1^{er} paragraphe traite des animaux, domestiques et susceptibles à être emmenés par les voyageurs dans les moyens de transports publics. L'objectif en est de fournir à chaque voyageur ainsi que personnel de conduite, et même aux animaux concernés, un sentiment de confort et de sécurité. Les dispositions complètent celles de la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens, article 2, paragraphe 1^{er}, point 2 (« *tout chien doit être tenu en laisse dans les transports en commun* »).

Il est disposé également sur les objets, bagages, colis à main, et tous types d'objets susceptibles à être emportés par les voyageurs. Même si le Code de la Route comporte des dispositions relatives au chargement d'un véhicule routier et l'arrimage des objets transportés (article 8 du Code de la Route / règlement grand-ducal du 19 mars 2008), il a été jugé utile d'en fournir des précisions ici.

Ad article 6. Droits et obligations du personnel de conduite

Les auteurs ont souhaité introduire une base légale relative aux droits et obligations du personnel de conduite pour les transports publics par route. Les précisions relatives aux conducteurs et conductrices sont à apporter dans un règlement grand-ducal à prendre en exécution des présentes dispositions.

Ce règlement reprendra les dispositions utiles comprises actuellement dans deux règlements grand-ducaux modifiés :

- du règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transports réguliers de personnes par route ;
- du règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transport automobile de personnes relevant de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois,

en supprimant celles qui ont entretemps été réglementées au niveau de la circulation routière.

Ad article 7. Infractions et amendes administratives

Cet article dispose sur les faits qui sont érigés en infraction, donc qui peuvent être sanctionnés, et en détermine les montants des amendes administratives.

Le catalogue des faits énumérés au paragraphe 3 est le résultat de la revue et l'actualisation de dispositions réglementaires existantes et des expériences des opérateurs de transports publics. Ce sont des règles :

- qui permettent d'augmenter la sécurité proprement dite (protection des dispositifs techniques installés, assurance d'une bonne circulation des voyageurs qui permettra aussi une meilleure évacuation en cas de besoin), éléments jouant donc un rôle vital,
- de comportement et de respect envers le personnel, le matériel roulant et les autres usagers, afin de maintenir la salubrité et la tranquillité dans les transports publics.

L'article dispose aussi sur le contrôle d'identité. L'identité est nécessaire pour déclencher les procédures prévues par les articles afférents.

Ad article 8. Assermentation des agents de service

Ici sont définis les critères à remplir ainsi que la procédure afin qu'un agent de service puisse être assermenté et disposer ainsi de compétences plus larges.

Ad article 9. Constat des infractions

Les agents de service agréés ont une fonction d'agent « constatateur » d'un non-respect des obligations des usagers ; fonction similaire à celle des gardes champêtres et agents municipaux, comme décrit à l'article 4 de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux.

Ad article 10. Perception et prescription de l'amende administrative

L'article dispose sur les modes de paiement et la compétence pour le recouvrement des amendes administratives.

Le fonctionnement est similaire aux lois Covid-19. Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans, par analogie à la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux.

Ad article 11. Recours

L'article indique les moyens de recours en matière de décision administrative.

Ad article 12. Rappel à l'ordre

Les articles 12 et suivants disposent sur les mesures administratives dans le cadre du maintien de l'ordre. Un rappel à l'ordre portant sur les règles de comportement peut être fait par les agents de service ainsi que ceux qui sont agréés et constitue la première étape du processus du maintien d'ordre, de la sécurité et de la sûreté.

Ad article 13. Injonction de quitter les transports publics

L'article dispose sur l'injonction de quitter les lieux et figurait déjà dans la loi de 2009 qui prévoyait encore l'établissement de rapports lors d'une injonction de quitter les lieux ou encore une information concernant une expulsion. Considérant dans la pratique que ceci n'avait pas lieu puisqu'il n'y avait pas de plus-value, les auteurs ne prévoient plus de telle disposition dans le nouveau texte.

Il a été convenu en concertation avec la Police d'utiliser la terminologie « *les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier* » en guise de référence à la Police.

Ad article 14. Interdiction d'accès et de séjour dans les transports publics

Le principe de l'interdiction d'accès et de séjour est également repris de la loi de 2009. L'article détermine les procédures en la matière qui sont restées les mêmes.

Ad article 15. Infractions et avertissements taxés

L'article en question dispose sur les avertissements taxés dans le cas d'infractions aux dispositions relatives au non-respect de l'injonction de quitter les transports publics ou de l'interdiction d'accès et de séjour.

Les avertissements taxés relèvent de la compétence des membres de la Police grand-ducale et des agents de l'Administration des douanes et accises.

Au vu des montants et conformément au Code pénal, article 26, ces amendes ont le caractère d'une peine de police.

Les présentes dispositions sont prises en alignement aux dispositions prévues par le Code de la Route et compte tenu de l'avis n° 60.970 du 23 décembre 2022 du Conseil d'État.

Un procès-verbal ne sera plus nécessaire, sauf pour les cas de figure indiqués. Tout comme la personne qui commet une infraction au Code de la route, lorsque le contrevenant ne paie pas le montant de l'amende qui lui a été infligée, il sera déclaré redevable d'une amende forfaitaire (cf. plus loin, article 20), la décision en étant prise par le procureur d'État.

Ad article 16. Modalités de paiement

Il est proposé de reprendre les modalités de paiement telles qu'elles sont actuellement prévues par le règlement grand-ducal du 2 février 2011 relatif aux avertissements taxés en matière de transports publics, similaires à celles figurant au règlement grand-ducal du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points.

Il y a lieu de renvoyer à un règlement grand-ducal d'exécution qui déterminera la formule à utiliser ; utilement les mêmes reçus, souches et copies que prévues par le règlement grand-ducal du 22 mai 2015 modifiant 1) l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques et 2) le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points (annexe II-2 du Code de la Route).

Ad articles 17 à 19

Les présentes dispositions sont prises par analogie à celles du Code de la route (règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points).

Étant donné que la hiérarchie des normes ne permet pas de se référer à une norme inférieure, tout comme à l'article 16, les renvois aux formules spéciales et souches à utiliser seront déterminés par un règlement grand-ducal d'exécution.

Ad article 20. Amende forfaitaire

Tout comme pour l'avertissement taxé, l'amende forfaitaire est basée sur des dispositions figurant au Code de la Route. Les dispositions ont été légèrement adaptés sans pour autant toucher aux principes existants. Il est également prévu de fixer le montant de l'amende forfaitaire au double du montant de l'avertissement taxé.

Ad article 21. Finalité de la vidéosurveillance

L'article sous rubrique crée une base légale pour l'installation de caméras de surveillance dans et sur les moyens de transports publics de personnes et aux infrastructures de transports publics et en

définit les finalités. Afin de garantir le respect de la vie privée, il interdit toute prise en images des entrées et de l'intérieur des immeubles d'habitation.

Ad article 22. Protection et information des personnes concernées

Il a été jugé opportun de s'orienter aux formulations du projet de loi 8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (art. 43bis, paragraphe 6).

L'information des personnes concernées constitue une condition principale pour le traitement de données personnelles. Ainsi, le 2d paragraphe dispose que les personnes concernées sont à informer de l'existence de caméras et détermine le mode d'information. Les usagers seront informés de la présence de caméras et de leur finalité par apposition d'affiches et d'une notice d'information dans les endroits concernés, ainsi que sur le site internet de l'Administration des transports publics ou autres.

Ad article 23. Enregistrement des données

L'article sous rubrique fixe la durée de conservation des données. Au vu des procédures et des différents acteurs impliqués (constat d'une infraction, dépôt d'une plainte, établissement d'un procès-verbal, ordonnance de saisie par le juge d'instruction...) ou encore en cas de plainte tardive de la part de la victime, et en concertation avec le Parquet général, elle est fixée à 6 mois afin de permettre la poursuite des infractions par les autorités publiques.

Les images capturées ne sont utilisées qu'aux finalités prévues par le texte en projet et sont stockées de manière sécurisée.

Ad article 24. Traitement des données à caractère personnel

L'article crée une base légale pour le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'exécution des dispositions du projet de loi sous objet conformément dispositions du RGPD.

Ad article 25. Dispositions modificatives

L'article énonce les lois qui subissent des modifications.

Au paragraphe 1^{er}, il s'agit d'une simple rectification de format de date dans la loi du 5 février sur les transports publics.

Aux paragraphes 2 et 3 il s'agit de modifications au Code pénal.

Ad article 26. Dispositions abrogatoires

L'article est consacré aux dispositions abrogatoires. La loi du 19 juin 2009, telle que modifiée, est celle qui est à remplacer par le présent texte législatif.

Ad article 26. Référence

C'est l'article détermine l'intitulé de citation.

Ad article 27. Publication

Disposition obligatoire de publication.

*

FICHE FINANCIERE

Le projet comporte des sanctions sous forme d'amendes administratives, ainsi que des sanctions pénales sous forme des avertissements taxés et amendes forfaitaires. Il engendre donc aussi bien des recettes par le recouvrement des amendes, et des dépenses éventuellement liées aux ressources à prévoir pour le contrôle et la constatation d'infractions, et à prévoir dans le cadre des modalités de paiement et de recouvrement pour le traitement des dossiers respectifs par les agents chargés de ce travail.

Pour ces deux volets de recettes et de dépenses, les prévisions sont difficiles. Conformément à l'article 7 portant sur les amendes administratives, les montants correspondent à :

- soit 150 euros (paragraphe 1^{er} couvrant les cas de non présentation d'un titre de transport) ;
 - o Il est rappelé qu'actuellement seuls les voyages ferroviaires en 1^e classe ainsi que les voyages transfrontaliers en autobus sont subordonnés à l'acquisition d'un titre de transport sur les lignes RGTR communément dites « RegioZone » ;
 - o Il convient pour ce point de préciser que ni l'amende ni son montant n'est nouveau ;
- ou se situent dans une fourchette allant de 25 à 250 euros (le non-respect des dispositions sur les animaux et objets, les comportements inappropriés etc) ;
 - o des estimations sur le nombre de tels cas est difficilement prévisible et il faut rester prudent sur une prévision quelconque ;
- ou se situent dans une fourchette allant de 24 à 250 (voire le double dans le cas de l'amende forfaitaire conformément à l'article 20) ; sachant que les sanctions relatives aux infractions liées au non-respect des injonctions de quitter un véhicule ou encore de l'interdiction d'accès aux transports prévue à l'article 14 ne sont pas nouvelles et sont quasi nulles ; les cas d'interdiction d'accès étant actuellement limités.

Les auteurs portent cependant l'attention à l'objectif primaire de ce cadre légal qui est l'augmentation de la qualité et de la sécurité dans les transports publics.

*

TEXTE COORDONNE

LOI DU 5 FEVRIER 2021 sur les transports publics

*modifiée par le 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*

Chapitre 1 – Champ d'application et définitions

Art. 1^{er}. Le membre du Gouvernement ayant les Transports dans ses attributions, ci-après « ministre », est l'autorité compétente pour les services de transports publics entrant dans le champ d'application de la présente loi.

Il organise les services de transports publics destinés à couvrir les besoins de déplacement de personnes tant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg que sur les relations entre le Grand-Duché de Luxembourg et les régions transfrontalières allemande, belge et française.

Les services de transports publics comportent les transports publics de voyageurs effectués par rail et par route au sens de la présente loi, et entrant dans le champ d'application du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, tel que modifié.

Sans préjudice des conventions que peut conclure le ministre en application de l'article 13 avec les autorités des communes et des syndicats de communes concernés, les services de transports publics confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes ayant comme objet principal l'activité de transport public sont exclus du champ d'application de la présente loi.

Art. 2. Font partie des services de transports publics par rail :

- 1° les transports intérieurs assurés au moyen de trains et de tramways, assurant les services réguliers sur les relations confinées au territoire national ;
- 2° les transports transfrontaliers régionaux assurés au moyen de trains assurant les services réguliers sur des relations à l'intérieur de la région transfrontalière délimitée conformément à l'article 1^{er} et qui ont comme origine ou comme destination une gare luxembourgeoise.

Sont également considérés comme services de transports publics les services prestés au moyen de trains internationaux, selon des conditions à convenir entre le ministre et les transporteurs et autorités organisatrices concernés sur base du règlement (CE) n° 1370/2007 précité.

Art. 3. Les services de transports publics par route sont effectués au moyen d'autobus, d'autocars et de voitures automobiles à personnes pour les cas visés à l'article 4, points 3° et 4°, à condition que ces transports desservent des relations confinées au territoire national ou des relations qui ont leur origine ou leur destination au Grand-Duché de Luxembourg et qui se situent à l'intérieur de la région transfrontalière, délimitée conformément à l'article 1^{er}.

Art. 4. Les services de transports publics par route sont définis comme suit :

- 1° les services réguliers : services qui assurent le transport de voyageurs selon une fréquence et sur un trajet déterminé, les voyageurs pouvant être pris en charge et déposés à des arrêts préalablement fixés ;
- 2° les services réguliers spécialisés : services réguliers visés au point 1° qui sont réservés à des catégories déterminées de voyageurs, à l'exclusion d'autres voyageurs ;
- 3° les services à la demande : services qui sont offerts et exécutés sur un trajet déterminé en fonction de la demande des voyageurs ;
- 4° les services spécifiques : services de transports complémentaires à chacun des services visés aux points 1° à 3°, effectués moyennant des véhicules spécifiquement équipés, lorsque les services visés aux points 1° à 3° ne sont pas accessibles à une personne affectée d'un handicap social, mental ou physique ou d'une affection médicale permanente.

Les activités de transport suivantes ne sont pas considérées comme services de transports publics :

- 1° les services de taxi tels que définis à l'article 1 de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis ;
- 2° les services de location de voitures avec chauffeur ;
- 3° les transports de tourisme d'agrément ;
- 4° les transports pour compte propre tels que définis à l'article 2 du règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre ~~2009~~ **2009** établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006, tel que modifié.

Chapitre 2 – Administration des transports publics

Art. 5. Il est créé une administration des transports publics, appelée ci-après « administration », qui est placée sous l'autorité du ministre.

L'administration succède à tous les droits et obligations à la Communauté des transports.

L'administration est chargée, dans les limites fixées par les lois et règlements et aux conditions économiques les plus avantageuses pour la collectivité et qui répondent aux besoins des usagers, d'assurer la planification opérationnelle et l'organisation des services de transports publics par route.

Art. 6. L'administration :

- 1° optimise et gère en collaboration et avec le concours des autorités organisatrices compétentes en Allemagne, en Belgique et en France, les services de transports publics par route sur les relations transfrontalières ;
- 2° participe à l'élaboration de la réglementation luxembourgeoise dans son domaine de compétence et en assure l'application ;

- 3° assure la coordination entre les différents opérateurs de transports publics nationaux et transfrontaliers ;
- 4° assure, auprès du public ainsi que des acteurs publics et privés l'information et le conseil en matière de l'offre de mobilité, ainsi que l'information multimodale et intégrée sur les modes de transports publics et de mobilité active, à l'aide des moyens de communication et des technologies appropriés ;
- 5° gère les réclamations qui sont portées à sa connaissance ;
- 6° élabore les propositions en matière tarifaire et exécute les décisions y afférentes du ministre ;
- 7° effectue pour le ministre des missions de collecte des données des transports publics par route et d'autres données nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;
- 8° assure la gestion organisationnelle, administrative, technique, financière et comptable ainsi que le contrôle des services de transports publics réguliers, réguliers spécialisés et des services à la demande tels que définis à l'article 4, et assurés par les exploitants suivant un contrat de services publics ;
- 9° effectue les tâches administratives et procédurales résultant des dispositions de l'Union européenne en matière de transports de voyageurs par route ;
- 10° est chargée de l'organisation, de la gestion et de la planification des horaires ainsi que du contrôle des transports publics par route tels que définis à l'article 3 et à l'article 4, paragraphe 1^{er} ainsi que de l'information multimodale des usagers des moyens de transports publics.

Art. 7. L'administration est dirigée par un directeur qui en est le chef d'administration. Le directeur dirige, coordonne et surveille les activités qui relèvent de la compétence de l'administration et représente l'administration dans ses relations avec les autorités et le public.

Le directeur est assisté de deux directeurs adjoints auxquels il peut déléguer certaines de ses attributions et qui le remplacent en cas d'absence.

Art. 8. Le cadre du personnel de l'administration comprend un directeur, deux directeurs adjoints et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'État suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Art. 9. Le directeur et les directeurs adjoints sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

Le directeur doit remplir les conditions de diplôme pour l'accès aux fonctions du sous-groupe administratif du groupe de traitement A1.

Chapitre 3 – Exploitation des services de transports publics

Art. 10. (1) L'exploitation des services de transports publics par rail ne peut être confiée qu'à des entreprises ferroviaires, titulaires de la licence et du certificat de sécurité prévus par la loi précitée du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire.

(2) Sans préjudice de l'action pénale, une entreprise ferroviaire qui contrevient de façon grave ou répétée aux dispositions de la présente loi peut faire l'objet du retrait de son certificat de sécurité et, dans la mesure où elle est établie au Luxembourg, de sa licence. Dans les mêmes conditions, la délivrance, l'extension ou le renouvellement du certificat de sécurité ou de la licence peut lui être refusé. La décision de retrait ou de refus de délivrance ou de renouvellement intervient selon les modalités et dans les conditions de la loi précitée du 6 juin 2019.

Art. 11. L'exploitation des services de transports publics par route ne peut être confiée qu'à des personnes physiques ou morales, établies dans un État membre de l'Espace économique européen conformément au règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre

2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil, tel que modifié.

Chapitre 4 – Les interventions des communes

Art. 12. Le conseil communal désigne pour la durée de son mandat parmi ses membres un délégué aux transports publics.

Le délégué communal aux transports publics a pour mission d'assurer la communication entre la commune et ses habitants et l'administration pour toute question d'organisation des transports publics et d'information afférente du public concerné.

Art. 13. Lorsque dans l'intérêt d'une optimisation de l'offre de transport ou d'une organisation rationnelle des transports publics des synergies sont possibles entre les services de transports publics dont question à l'article 4, paragraphe 1^{er} et des services qui relèvent des attributions d'une commune ou d'un syndicat de communes, le ministre peut, suite à la constatation du besoin du trafic selon les dispositions de l'article 5, conclure avec la commune ou le syndicat de communes une convention réglant en particulier les modalités d'exécution des prestations de transport en question ainsi que la prise en charge de l'organisation et du coût de celles-ci.

Chapitre 5 – Aménagement de gares et d'arrêts

Art. 14. L'aménagement et l'entretien des arrêts et terminus de ligne mis en place dans le cadre des services de transports publics par route, y compris la pose et l'entretien de la signalisation routière requise, sont à charge de la commune territorialement compétente. Si celle-ci reste en défaut pour ce faire, l'État peut y pourvoir aux frais de celle-ci.

Art. 15. Par dérogation aux dispositions de l'article 14, l'État assume les charges d'aménagement et d'entretien des gares de transbordement ainsi que des arrêts créés en vue de la desserte des parkings-relais P+R et des établissements de l'enseignement post-primaire.

Chapitre 6 – Comité des usagers des transports publics

Art. 16. Un comité des usagers de transports publics sert de plate-forme pour l'information et les échanges de vues utiles sur des questions touchant à l'organisation et au fonctionnement des transports publics.

Indépendamment des attributions prévues à l'alinéa 1^{er}, le ministre peut consulter le comité sur d'autres sujets en relation avec les transports publics.

Un règlement grand-ducal détermine la composition et les modalités de fonctionnement du comité.

Chapitre 7 – Dispositions modificatives et abrogatoires

Art. 17. Le Code de la consommation est modifié comme suit :

1° l'article L. 311-5, paragraphe (5) est abrogé ;

2° l'article L. 311-6, paragraphe (5) est abrogé.

Art. 18. À l'article 7 de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques, de la natation, des droits des passagers et du permis d'exploitation des bateaux à passagers, les mots « la Communauté des Transports » sont remplacés par ceux de « le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions ».

Art. 19. Aux articles 1, 2 et 4 de la loi du 10 septembre 2012 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, les mots « la Communauté des Transports » sont remplacés par ceux de « le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions ».

Art. 20. A l'article 1er de la loi du 27 avril 2015 déterminant le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, et modifiant :

1° les articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code de la consommation :

2° l'article 7bis de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, les mots « la Communauté des Transports » sont remplacés par ceux de « le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions ».

Art. 21. La loi du 29 juin 2004 sur les transports publics est abrogée.

Chapitre 8 – Dispositions finales

Art. 22. Tout le personnel actuellement engagé sous le statut du salarié conformément au Code du travail par la Communauté des Transports est repris par l'État sous le régime de l'employé de l'Etat et affecté à l'administration des transports publics ou au Ministère de la Mobilité et des travaux publics, département de la mobilité et des transports. Les décisions de classement et l'ancienneté acquises auprès de la Communauté des Transports sont reprises par l'Etat.

Art. 23. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du 5 février 2021 sur les transports publics ».

Art. 24. La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*

TEXTE COORDONNE

CODE PENAL

Extraits : articles 269 et 276

modifié par le 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

Art. 269.

Est qualifiée rébellion, toute attaque, toute résistance avec violences ou menaces envers les officiers ministériels, les agents municipaux, les gardes champêtres ou forestiers, les dépositaires ou agents de la force publique, les personnes participant à une mission de sécurité civile, les membres du personnel pénitentiaire, les préposés à la perception des taxes et des contributions, les porteurs de contrainte, les agents des douanes et accises, les séquestres, les officiers ou agents de la police administrative ou judiciaire, **les agents de service agréés conformément à la loi XY**, agissant pour l'exécution des lois, des ordres ou ordonnances de l'autorité publique, des mandats de justice ou jugements.

Art. 276.

L'outrage par paroles, faits, gestes, menaces, écrits ou dessins, dirigé, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, contre un officier ministériel, un agent dépositaire de l'autorité ou de la force publique, **les agents de service agréés conformément à la loi XY**, ou contre toute autre personne ayant un caractère public, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 251 euros à 2.000 euros.

*

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	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
Ministère initiateur :	Ministère de la Mobilité et des Travaux publics
Auteur(s) :	Annick Trmata, Administration des transports publics Irena Medakovic, Ministère de la Mobilité et des Travaux publics
Téléphone :	2465-2411
Courriel :	annick.trmata@atp.etat.lu; irena.medakovic@tr.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Projet de loi en vue de régler l'ordre et assurer la sécurité dans les transports publics, en établissant un catalogue d'infractions et de sanctions; et donner une base légale à la vidéosurveillance dans les transports publics
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)s	Police Grand-Ducale, MSI Administration des Douanes et Accises Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA
Date :	18/09/2023

Mieux légiférer

1

Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle / lesquelles : CFL, AVL, Luxtram, TICE, FLEAA, Syndicats divers

Remarques / Observations : Sujet suivi par le Comité de Pilotage Sécurité dans les transports publics

2

Destinataires du projet :

- Entreprises / Professions libérales : Oui Non
- Citoyens : Oui Non
- Administrations : Oui Non

3

Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a. ¹

(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Remarques / Observations :

¹ N.a. : non applicable.

4

Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui NonExiste-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non

Remarques / Observations :

5

Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non

Remarques / Observations :

6

Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?)

Oui Non

Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ?
(nombre de destinataires x
coût administratif par destinataire)

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

7

a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ?

Oui Non N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ?

Oui Non N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas l'intérieur des lieux non accessibles au public ni, de façon spécifique, leurs entrées.

Les personnes concernées sont informées de l'existence d'un système de vidéosurveillance par l'apposition de pictogrammes et de panneaux d'affichage à l'entrée des moyens de transports publics, ainsi que sur les arrêts et les quais.

Sous réserve de l'article 22, les enregistrements comportant des données à caractère personnel, hors les cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, sont effacés au plus tard après six mois. L'accès aux enregistrements est limité aux personnes autorisées.

Les données à caractère personnel (nom, prénom, date de naissance et adresse de la personne ayant commis une infraction) sont collectées par les agents dans le but de l'accomplissement de leurs fonctions et de la poursuite d'infractions.

L'accès aux données à caractère personnel est strictement limité aux personnes directement impliquées dans la procédure de sanction.

Les données à caractère personnel sont conservées jusqu'à la prescription des faits. Une durée est prévue dans le projet. Après ce délai, elles sont anonymisées et conservées exclusivement à des fins statistiques.

La Police grand-ducale coopère en matière d'échange d'informations sur les données à caractère personnel avec les agents de service agréés pour la poursuite des infractions prévues.

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

8

Le projet prévoit-il :

- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
- des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.

9

Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ?

 Oui Non N.a.

Si oui, laquelle :

10

En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ?

 Oui Non N.a.

Sinon, pourquoi ?

11

Le projet contribue-t-il en général à une :

- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
- b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non

Remarques / Observations :

12

Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ?

 Oui Non N.a.

13

Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ?

 Oui Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

14

Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ?

 Oui Non N.a.

Si oui, lequel ?

Remarques / Observations :

Egalité des chances

15

Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez pourquoi :

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non

Si oui, expliquez de quelle manière :

16

Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.

Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17

Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

18

Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

CHECK DE DURABILITÉ - NOHALTEGKEETSCHECK



La présente page interactive nécessite au minimum la version 8.1.3 d'Adobe Acrobat® Reader®. La dernière version d'Adobe Acrobat Reader pour tous systèmes (Windows®, Mac, etc.) est téléchargeable gratuitement sur le site de Adobe Systems Incorporated.

Ministre responsable : Le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics

Projet de loi ou amendement :

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

Le check de durabilité est un outil d'évaluation des actes législatifs par rapport à leur impact sur le développement durable. Son objectif est de donner l'occasion d'introduire des aspects relatifs au développement durable à un stade préparatoire des projets de loi. Tout en faisant avancer ce thème transversal qu'est le développement durable, il permet aussi d'assurer une plus grande cohérence politique et une meilleure qualité des textes législatifs.

1. Est-ce que le projet de loi sous rubrique a un impact sur le champ d'action (1-10) du 3^{ème} Plan national pour un développement durable (PNDD) ?
2. En cas de réponse négative, expliquez-en succinctement les raisons.
3. En cas de réponse positive sous 1., quels seront les effets positifs et/ou négatifs éventuels de cet impact ?
4. Quelles catégories de personnes seront touchées par cet impact ?
5. Quelles mesures sont envisagées afin de pouvoir atténuer les effets négatifs et comment pourront être renforcés les aspects positifs de cet impact ?

Afin de faciliter cet exercice, l'instrument du contrôle de la durabilité est accompagné par des points d'orientation – **auxquels il n'est pas besoin de réagir ou répondre mais qui servent uniquement d'orientation**, ainsi que par une documentation sur les dix champs d'actions précités.

1. Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous.

Points d'orientation
Documentation

Oui Non

2. Assurer les conditions d'une population en bonne santé.

Points d'orientation
Documentation

Oui Non

3. Promouvoir une consommation et une production durables.

Points d'orientation
Documentation

Oui Non

4. Diversifier et assurer une économie inclusive et porteuse d'avenir.	Points d'orientation Documentation <input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
5. Planifier et coordonner l'utilisation du territoire.	Points d'orientation Documentation <input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
6. Assurer une mobilité durable.	Points d'orientation Documentation <input checked="" type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
7. Arrêter la dégradation de notre environnement et respecter les capacités des ressources naturelles.	Points d'orientation Documentation <input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
8. Protéger le climat, s'adapter au changement climatique et assurer une énergie durable.	Points d'orientation Documentation <input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
9. Contribuer, sur le plan global, à l'éradication de la pauvreté et à la cohérence des politiques pour le développement durable.	Points d'orientation Documentation <input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non
10. Garantir des finances durables.	Points d'orientation Documentation <input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non

Cette partie du formulaire est facultative - Veuillez cocher la case correspondante

En outre, et dans une optique d'enrichir davantage l'analyse apportée par le contrôle de la durabilité, il est proposé de recourir, de manière facultative, à une évaluation de l'impact des mesures sur base d'indicateurs retenus dans le PNDD. Ces indicateurs sont suivis par le STATEC.

Continuer avec l'évaluation ? Oui Non

(1) Dans le tableau, choisissez l'évaluation : **non applicable**, ou de 1 = **pas du tout probable** à 5 = **très possible**

8335/01

N° 8335¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(7.2.2024)

Par courriel du 24 octobre 2023, Mme Yuriko Backes, ministre de la Mobilité et des Travaux publics, a soumis le projet de loi relatif à la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics et modifiant la loi du 5 février 2021 sur les transports publics à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le présent projet de loi constitue un nouveau texte autonome qui abroge et remplace la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics qui avait arrêté des dispositifs afin d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les services de transports publics et a érigé en infraction le non-respect de certaines mesures. Il en est de même du règlement grand-ducal daté du 2 février 2011, qui avait été pris en exécution de ces dispositions et relatif aux avertissements taxés en matière de transports publics.

2. Les exploitants du terrain déplorent que les textes législatifs et réglementaires et les mesures de prévention et de sensibilisation actuellement en place sont loin d'être suffisants.

3. Ainsi, par exemple, le règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transports réguliers de personnes par route, ou le règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transport automobile de personnes relevant de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois, comportent des obligations pour les voyageurs, mais le non-respect des obligations ne peut pas être suffisamment poursuivi et les règles deviennent ainsi sans objet à défaut de réelles sanctions dissuasives.

4. Le présent texte établit désormais une série de normes nouvelles. Il met ainsi en place un meilleur dispositif pour déterminer des règles d'utilisation des transports publics, et pour permettre la constatation et la sanction d'infractions, notamment à l'encontre des comportements qui entravent le bon déroulement des transports publics voire en compromettent l'exécution en toute sécurité.

5. L'élargissement des compétences des agents de service, souhaitée par les opérateurs ou encore par les syndicats, a été considéré avec une certaine prudence alors qu'il est préférable que leurs missions se concentrent sur leur métier principal tandis que les agents des forces de l'ordre, formés dans la désescalation de situations de conflit et dotés des compétences nécessaires interviennent lorsque cela s'avère nécessaire.

6. Le texte comporte un catalogue détaillé des infractions sanctionnables pour dissiper toute insécurité juridique, et les dispositions nécessaires pour procéder au paiement ou recouvrement.

7. Est introduite dans le domaine des transports publics une amende forfaitaire qui permettra de recouvrer plus facilement le paiement d'un avertissement taxé lorsque le contrevenant reste en défaut de le régler.

8. L'amélioration de l'échange d'information sur les incidents entre les parties concernées, c.-à-d. les opérateurs et la Police, permettra d'agir de manière plus ciblée et d'augmenter le cas échéant la présence de la Police aux bons endroits et heures.

9. Sont encore prévues des dispositions légales adéquates relatives à l'obtention de coordonnées voire de l'identité d'un voyageur. Dans cette optique, il est instauré un cadre légal pour le traitement et la collecte de données à caractère personnel conformément au 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 (RGPD).

10. Le présent texte dispose finalement sur l'installation de caméras de surveillance sur des points stratégiques tels que dans les moyens et lieux de transports publics. Ces caméras peuvent contribuer à prévenir des infractions, assurer la sécurité des personnes et la protection des biens, détecter et identifier les comportements potentiellement suspects ou dangereux et dissuader les malfaiteurs potentiels. La présence de caméras peut également rassurer les passagers. Cependant, comme elles peuvent être perçues comme une intrusion à la vie privée, il est important et obligatoire de créer un cadre légal garantissant la protection des personnes concernées.

Position de la Chambre des salariés

11. Face aux efforts soutenus de sécurisation des transports publics, la Chambre des salariés se préoccupe néanmoins des ingérences possibles dans la vie privée de ses ressortissants.

En effet, sur leur lieu de travail, dans l'exécution de leurs missions, les salariés employés dans le secteur des transports ne doivent en aucun cas être démesurément soumis à des contrôles notamment de vidéosurveillance dépassant le strict nécessaire au maintien d'une sûreté et sécurité dans les transports publics. Dans ce contexte, il est rappelé que la mise en œuvre d'une surveillance nécessite que l'employeur mette en balance son propre intérêt légitime avec la nécessité de protéger les droits et libertés fondamentales du salarié concerné, tel son droit au respect de sa vie privée sur le lieu de travail, le droit au respect de son image, etc. Il convient en outre d'apprécier si la surveillance est proportionnelle et nécessaire par rapport à la finalité recherchée.

12. Par ailleurs, même si le régime de surveillance instauré par le présent projet de loi obtient une assise légale, avec plus particulièrement l'information des personnes concernées par apposition d'affiches et d'une notice d'information dans les endroits en cause, notre Chambre professionnelle sollicite que sa mise en place s'opère dans le respect des dispositions de l'article L.261-1 du Code du travail impérativement en collaboration étroite avec les structures de représentation des salariés concernés, à savoir par l'information obligatoire de la délégation du personnel, voire à défaut de l'Inspection du Travail et des Mines permettant une description détaillée de la finalité du traitement envisagé, ainsi que des modalités de mise en œuvre du système de surveillance et, le cas échéant, la durée ou les critères de conservation des données, de même qu'un engagement formel de l'employeur de la non-utilisation des données collectées à une finalité autre que celle prévue explicitement dans l'information préalable.

Le droit pour la délégation du personnel prévu au même article du Code du travail, de poser une demande d'avis préalable relative à la conformité du projet de traitement à des fins de surveillance des salariés dans le cadre des relations de travail à la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) ainsi que le droit pour les salariés concernés d'introduire une réclamation auprès de la CNPD avec la garantie qu'une telle réclamation ne constitue ni un motif grave, ni un motif légitime de licenciement, doivent, si mis en œuvre, mener à une analyse détaillée dans l'intérêt des salariés concernés.

13. Finalement, la Chambre des salariés note que l'exposé des motifs du présent projet de loi énonce qu'en matière de sécurité et de sûreté ferroviaire est prévue l'élaboration d'un projet à part. Dans ce contexte, il aurait été préférable de disposer de l'ensemble des dispositifs envisagés permettant une appréciation globale de l'arsenal juridique destiné à régir les préoccupations de sécurité et de sûreté en matière de transports publics.

*

14. Sous réserve de la prise en considération de ses remarques formulées dans le présent avis, la Chambre des salariés approuve le projet de loi.

Luxembourg, le 7 février 2024

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8335/02

N° 8335²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(29.2.2024)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'introduire une série de nouvelles normes pour régler l'ordre et assurer la sécurité dans les transports publics. Le Projet vise à mettre en place un meilleur dispositif pour déterminer des règles d'utilisation, permettre la constatation et la sanction d'infractions, notamment à l'encontre des comportements entravant le bon déroulement des transports publics ou en compromettant l'exécution en toute sécurité. Le Projet prévoit encore l'installation de caméras de surveillance sur des points stratégiques afin de contribuer à la prévention des infractions et assurer la sécurité des personnes et la protection des biens.

En bref

- Le Projet de loi sous avis a pour objet d'introduire un meilleur dispositif légal pour assurer l'ordre, la sécurité et la sûreté dans les transports publics, initiative que la Chambre de Commerce accueille favorablement. Il prévoit également une base légale à la vidéosurveillance dans les transports publics.
- La Chambre de Commerce regrette l'absence d'une analyse détaillée et quantifiée de l'impact financier du Projet dans la fiche financière.
- La Chambre de Commerce approuve le Projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Projet de loi sous avis a pour objet d'établir de nouvelles normes visant à assurer l'ordre et augmenter la sécurité dans les transports publics. Il viendra abroger la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics ainsi que le règlement du 2 février 2011, pris en exécution de ces dispositions et relatif aux avertissements taxés en matière de transports publics.

Le Projet entend répondre aux besoins exprimés par les différents acteurs concernés d'améliorer la sécurité et la sûreté des voyageurs et des usagers des transports publics. Les organisateurs et prestataires de services de transports publics sont en effet régulièrement confrontés à des incivilités, du vandalisme ou des agressions, et à des comportements mettant en péril l'exécution du transport en toute sécurité. Les incidents signalés au cours de l'année 2022 démontrent, par rapport aux années précédentes, une augmentation des comportements inconvenants et des agressions envers le personnel de conduite, particulièrement les chauffeurs d'autobus et le personnel d'accompagnement des trains, mais aussi envers les tierces personnes ou encore le matériel.

Les exploitants déplorent depuis plusieurs années que les textes législatifs et réglementaires, et les mesures actuellement en place ne sont pas suffisants pour répondre à ces préoccupations. Les agents des transports publics estiment également ne pas disposer sur le terrain de moyens suffisants face aux comportements inconvenants des voyageurs et usagers ou le manque de respect des conditions d'utilisation des transports publics.

Le Projet vise ainsi à mettre en place un meilleur dispositif pour fixer des règles d'utilisation des transports publics et permettre la constatation et la sanction d'infractions, en particulier en ce qui concerne les comportements entravant le bon déroulement des transports et leur exécution en toute sécurité.

Le Projet comporte un catalogue détaillé des infractions sanctionnables pour dissiper toute insécurité juridique, et des dispositions nécessaires pour procéder au recouvrement. Le texte prévoit également l'introduction d'une amende forfaitaire dans le domaine des transports publics visant à permettre le recouvrement plus facile du paiement d'un avertissement taxé lorsque le contrevenant reste en défaut de donner suite.

Les auteurs du Projet ont considéré avec prudence l'élargissement des compétences des agents de service pour éviter de les exposer davantage à des risques, tels qu'agressions ou provocations inutiles. Il a été jugé préférable que les missions des agents de service se concentrent sur leur métier principal et que les agents des forces de l'ordre, formés dans la gestion de situation de conflit et dotés des compétences spécifiques nécessaires interviennent en cas de nécessité.

Le Projet prévoit une base légale pour le traitement et la collecte des données à caractère personnel conformément au 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, RGPD).

Finalement, le Projet introduit des dispositions sur l'installation de caméras de surveillance sur des points stratégiques, tels que dans les moyens et lieux de transports publics. La présence des caméras peut contribuer à prévenir des infractions, assurer la sécurité des personnes et la protection des biens, détecter et identifier des comportements suspects ou dangereux, dissuader des malfaiteurs potentiels ainsi que rassurer les passagers. Leur installation et utilisation doivent néanmoins être encadrées pour préserver la vie privée des personnes concernées contre des intrusions disproportionnées et garantir leur protection adéquate.

Concernant la fiche financière du Projet

La fiche financière précise que le Projet engendrera aussi bien des recettes que des dépenses, sans toutefois chiffrer l'impact financier prévisionnel. Le Projet prévoit des sanctions sous forme d'amendes administratives ainsi que des sanctions pénales sous forme d'avertissements taxés et amendes forfaitaires dont le recouvrement engendrerait des recettes. Des dépenses liées aux ressources nécessaires pour le contrôle et la constatation d'infractions, ainsi que dans le cadre des modalités de paiement et de recouvrement, seraient à prévoir pour le traitement des dossiers respectifs par les agents chargés de ce travail.

La Chambre de Commerce s'interroge sur l'absence d'analyse détaillée et de prévisions chiffrées de l'impact financier du Projet de loi sous avis, notamment en termes de dépenses. Même si, comme l'indiquent les auteurs de Projet dans la fiche financière, l'attention est portée à l'objectif primaire de ce nouveau cadre légal qui est l'augmentation de la qualité et de la sécurité dans les transports publics, il est également important, aux yeux de la Chambre de Commerce de ne pas négliger les implications financières qui seront nécessaires pour l'atteinte de cet objectif et de les préciser davantage.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 6 du Projet

L'article 6 du Projet vise les droits et obligations du personnel de conduite assurant les services de transports publics par route et renvoie vers un règlement grand-ducal pour fixer les obligations en question.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de règlement grand-ducal sous référence n'ait pas été transmis en même temps que le Projet de loi afin que les deux textes puissent être avisés ensemble.

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques complémentaires à formuler sur le fond et s'en tient à l'exposé des motifs et aux commentaires des articles qui expliquent clairement le cadre et les objectifs du Projet sous avis.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

8335/03

N° 8335³

CHAMBRE DES DEPUTES

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(17.4.2024)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi a pour but de réorganiser les règles d'utilisation des moyens de transports publics ; le dispositif de contrôle et de sanction des infractions ; ainsi que de donner une base légale à la vidéosurveillance afin d'assurer une meilleure sécurité de ces transports et de leurs infrastructures.

Il introduit deux régimes différents de sanctions ; l'un administratif avec un catalogue de 29 infractions dont est saisi le tribunal administratif en cas de recours ; l'autre pénal, introduisant des avertissements taxés et des amendes forfaitaires dont connaîtra le tribunal de police en cas de recours.

La Chambre des Métiers pose la question de l'opportunité de prévoir deux régimes différents de sanctions en la matière.

Elle regrette par ailleurs que les auteurs du projet de loi n'exposent pas les raisons d'incriminer un tel comportement plutôt qu'un tel autre, sauf à indiquer de se laisser guider par les expériences des opérateurs de transports publics.

Quant à la vidéosurveillance, la Chambre des Métiers estime que les dispositions sont trop incertaines, tant pour assurer la protection de la vie privée des usagers, que pour dissuader ou mieux sanctionner les incivilités. Elle propose de charger une autorité centrale de la mise en œuvre et de la gestion de la vidéosurveillance.

Enfin, la Chambre des Métiers regrette que le projet de loi ne précise pas l'applicabilité des règles de bonne conduite et du vivre ensemble vis-à-vis des mineurs d'âge qui sont un groupe important d'usagers des transports publics.

*

Par sa lettre du 23 octobre 2023, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi a pour but de réorganiser les règles d'utilisation des transports publics ainsi que le dispositif de contrôle et de sanction des infractions afin d'assurer une meilleure sécurité de ces transports et de leurs infrastructures (gares, parkings, arrêts).

1.1. Sanctions administratives

Le projet de loi comprend un catalogue de comportements sanctionnés par des amendes administratives et dispose de la façon de procéder au paiement et au recouvrement en cas de non-paiement.

Les comportements incriminés donnent lieu au paiement d'une amende d'un montant de 25 à 250 euros à recouvrer par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) pour le compte du ministre ayant le transport dans ses attributions.

En cas de contestation, un recours peut être introduit dans un délai de 15 jours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

En comparant les incivilités visées par le projet de loi sous avis et ceux sanctionnées actuellement à travers des règlements grand-ducaux¹, la Chambre des Métiers constate que certains comportements ne se retrouvent plus dans le catalogue des incriminations prévues par le projet de loi, tels le fait de monter en état de maladie contagieuse ou de malpropreté évidente, de tenir des propos inconvenants, de poser les pieds sur les sièges ou les banquettes.

D'autres comportements restent sanctionnables, tels le fait de fumer, de s'introduire ou de se maintenir à bord des moyens de transports publics en état d'ivresse manifeste.

D'autres comportements sont désormais sanctionnables, tels le fait de mendier, de vapoter, de ne pas museler un chien qui incommode ou met en danger son entourage.

Les auteurs du projet de loi ne s'attardent cependant pas à exposer en détail les motifs de leurs choix, sauf à indiquer de se laisser guider par les expériences des opérateurs de transports publics, le souci d'augmenter la sécurité proprement dite ainsi que de faire observer des règles de comportement et de respect envers le personnel, le matériel roulant et les autres usagers, afin de maintenir la salubrité et la tranquillité dans les transports publics.

La Chambre des Métiers regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas exposé les tenants et aboutissants de leurs choix.

1.2. Sanctions pénales

Aux comportements sanctionnés par des amendes administratives, le projet de loi ajoute trois faits sanctionnés par des peines de police, à savoir : un avertissement taxé de 24 € en cas de refus d'obtempérer à l'injonction d'un agent de quitter le véhicule ou de s'éloigner des lieux ; 49 € en cas de non-respect de l'interdiction d'entrer à nouveau endéans les deux heures dans les transports publics et 145 € en cas de non-respect de l'interdiction d'accès et de séjour dans les transports publics.

A défaut de paiement de l'avertissement taxé dans les 45 jours, le procureur d'Etat déclare la personne concernée redevable d'une amende forfaitaire du double du montant.

En cas de contestation par la personne concernée, le tribunal de police connaîtra de l'affaire en dernier ressort.

La différenciation entre les actes qui sont des incivilités sanctionnées par une amende administrative et les actes qui constituent des infractions pénales se situe aussi au niveau de la constatation.

D'une part, les agents de service agréés constatent par écrit ou par moyen électronique les infractions qui font l'objet de sanctions administratives. D'autre part, les membres de la Police grand-ducale et les agents de l'AED recherchent et constatent les infractions pénales sur souches de papier (avertissement taxé).

La Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il est opportun de prévoir deux régimes différents de sanctions, l'un administratif, l'autre pénal.

Ne serait-il pas préférable d'uniformiser et de placer tout le régime de sanction sous l'autorité seule, par exemple de l'Administration des transports publics, ou d'un organisme à instaurer, à l'instar du système de contrôle et de sanction automatisés² (système CSA) ?

Cette analogie est d'autant plus pertinente que le système CSA procède également au traitement des données à caractère personnel.

1 Règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transports réguliers de personnes par route ;
Règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transport automobile de personnes relevant de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois ;
Règlement grand-ducal du 2 février 2011 relatif aux avertissements taxés en matière de transports publics.

2 Loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés et modification de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

1.3. Vidéosurveillance

Le projet de loi sous avis pose le principe de la possibilité d'installer des caméras à bord et à l'extérieur des moyens de transports publics et laisse finalement aux opérateurs en charge de la gestion des transports publics l'entière responsabilité de la mise en œuvre et de la gestion de cette surveillance.

Le choix de procéder à la vidéosurveillance reste en effet purement facultatif pour les exploitants qui supportent par ailleurs eux-mêmes les coûts pour l'achat, l'installation et l'entretien des caméras.

Aussi, les exploitants décident eux-mêmes de la qualité technique, de l'intensité de la couverture et du suivi des enregistrements en directe ou non. L'efficacité de la vidéosurveillance dépend donc largement de la situation financière de l'exploitant.

Considérant les risques importants d'atteinte à la vie privée qu'un système de vidéosurveillance peut générer, et de la polémique actuelle autour des quelques 2.000 caméras de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois qui ne seraient pas opérationnelles³ la Chambre des Métiers estime que la vidéosurveillance des transports publics et de leurs infrastructures devrait faire l'objet d'une gestion au niveau national.

Un centre national de gestion de la vidéosurveillance dans les transports publics et infrastructures permettrait d'assurer un sentiment de sécurité et de confiance, tant pour la protection de la vie privée que pour dissuader, ou mieux sanctionner les incivilités.

1.4. La question des mineurs

Vis-à-vis des mineurs, le projet de loi indique qu'ils ne doivent pas être sujet à des avertissements taxés et il renvoie aux dispositions de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui attribue la compétence au tribunal de la jeunesse pour connaître des infractions commises d'après la loi pénale par des mineurs⁴.

La Chambre des Métiers regrette que le projet de loi reste muet quant à l'application des amendes administratives à l'encontre des mineurs, alors que, par exemple la loi qui permet aux communes de sanctionner dans ses règlements de police générale certains faits d'une amende administrative de 25 à 250 euros prévoit expressément que les mineurs ne peuvent pas se voir infliger des sanctions administratives⁵.

Cela dit, faut-il conclure que l'impossibilité des amendes pénales vis-à-vis des mineurs implique l'impossibilité de prononcer des amendes administratives ? La Chambre des Métiers regrette que les auteurs n'éclaircissent pas autrement cette question.

A titre accessoire, la Chambre des Métiers souligne que le projet de loi n°7991⁶ prévoit l'irresponsabilité pénale d'un mineur âgé de moins de treize ans et l'impossibilité de prononcer des amendes pénales à son encontre.

*

3 „Schwere Missstände bei der Videoüberwachung der CFL“; par Chris Schleimer, Tageblatt.lu du 4 mars 2024; „Nach Tageblatt-Recherche / Einordnung der Stellungnahme der CFL“ par Sidney Wiltgen et Chris Schleimer, Tageblatt.lu du 6 mars 2024.

4 Art. 2, alinéa 1 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse

5 Article 1, paragraphe 2 de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux : « Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs. »

6 Le projet de loi 7991 prévoit d'introduire un véritable droit pénal pour mineurs une juridiction spéciale pour les mineurs, et il entend interdire expressément l'application des amendes prévues pour des infractions pénales au mineur car dans une logique de réhabilitation éducative, une amende ne permet pas au mineur de remédier à son comportement délinquant. Ceci résulte implicitement de la Convention des droits de l'enfant et de la recommandation générale n°24 (2019) sur les droits de l'enfant dans un système de justice pour enfants du Comité des droits de l'enfant de l'ONU.

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

2.1. *Ad article 5*

Aux termes de l'article 5, alinéa 2, les petits animaux sont convenablement enfermés.

La Chambre des Métiers constate, d'une part que le projet de loi ne précise pas ce qu'il faut entendre par petits animaux, ni ce qu'est un enfermement convenable, et d'autre part, que le défaut d'enfermement n'est nullement sanctionné. Cette disposition soulève donc une incertitude juridique.

L'article 5 alinéa 3 dispose que l'agent de service peut refuser le transport d'objets qui, par leur nature, leur quantité ou l'insuffisance de leur emballage, peuvent être dangereux, gênant ou incommode pour les voyageurs.

Or, cette disposition risque de rester lettre morte car l'agent de service n'a pas d'autorité sur les usagers. Seul un agent de service agréé peut constater les infractions qui font l'objet de sanctions administratives, tel le fait de déposer des objets dans le couloir du moyen de transports publics de nature à entraver la libre circulation ou l'évacuation des voyageurs en cas d'urgence.

2.2. *Ad article 6*

L'article 6, alinéa 1 dispose que *le personnel de conduite [...] assure le service avec sécurité.*

L'article sous avis est imprécis quant au sens à donner aux termes d'assurer le service avec sécurité ; de la sorte sa valeur normative est questionnable.⁷

2.3. *Ad article 7*

L'article 7, paragraphe 1, alinéa 1 dispose que *le ministre érige en infractions les faits prévus au paragraphe 3, c.-à-d. le catalogue de 29 incivilités sanctionnables par des amendes administratives.*

L'attribution constitutionnelle d'ériger des actes de l'homme en infractions punissables appartient cependant clairement au législateur. Ainsi, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir si l'emploi du terme ministre à cet endroit du texte est approprié.

Elle regrette par ailleurs que les auteurs du projet de loi n'exposent pas les raisons d'incriminer un tel comportement plutôt qu'un tel autre, sauf à indiquer de se laisser guider par les expériences des opérateurs de transports publics ; le souci d'augmenter la sécurité proprement dite ; ainsi que de faire observer des règles de comportement et de respect envers le personnel, le matériel roulant et les autres usagers, afin de maintenir la salubrité et la tranquillité dans les transports publics.

L'article 7, paragraphe 4 énumère les personnes habilitées à contrôler l'identité des usagers en cas d'infraction et prévoit une amende de 25 à 250 euros en cas de refus d'exhiber une pièce d'identité.

La Chambre des Métiers estime pour sa part que le refus d'exhiber une pièce d'identité est une infraction matérielle qui devrait être pourvue d'un tarif fixe et non pas d'une fourchette d'amendes de 25 à 250 euros. S'agit-il d'une sanction pénale ? Dans ce cas, il y aurait lieu de transférer cette infraction au chapitre 5 – Infractions et sanctions pénales.

2.4. *Ad article 8*

La Chambre des Métiers s'interroge sur le statut des agents de service et agent de service agréés. En effet, le projet de loi vise à abroger la loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics qui dispose que *les agents qui sont employés sous un statut de droit public*⁸. Or, le projet de loi sous avis ne dispose plus du statut de l'agent. Il semble donc que dorénavant l'exploitant du service de transport public soit l'employeur de droit privé des agents de service. Ainsi, l'employeur décide-t-il seul de la nécessité d'engager des agents et de l'utilité de leur faire suivre à ses frais une formation spéciale pour leur promotion d'agent de service agréé ?

⁷ Le règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transports réguliers de personnes par route ; et le règlement grand-ducal du 3 septembre 1980 ayant pour objet de régler la police et d'assurer la sécurité des services de transport automobile de personnes relevant de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois sont plus clairs à ce sujet et disposent que *le personnel de conduite doit prendre le service dans un état physique qui le rend apte à conduire en toute sécurité.*

⁸ Art.4, al 1 de la loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics ; Mém. A 158 du 03/07/2009

La Chambre des Métiers estime que le statut des agents de service devrait être clarifié notamment au regard d'une harmonisation avec la loi sur l'Administration des transports publics⁹ et des missions que cette administration remplit.

2.5. Ad article 9

L'article 9, paragraphe 1 dispose que *l'agent de service agréé constate par écrit ou par moyen électronique les infractions qui font l'objet de sanctions administratives visées à l'article 7, paragraphe 3 et dont il est le témoin direct.*

La Chambre des Métiers note le rôle important de l'agent service agréé en l'absence duquel aucune incivilité ne sera constatée, ni sanctionnée. L'effectivité de la loi dépend donc du déploiement d'agents de service agréés en nombre suffisant.

2.6. Ad article 11

L'article 11 instaure une voie de recours judiciaire contre les amendes à prononcer par le ministre devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

La Chambre des Métiers critique qu'en cas de recours judiciaire les droits de la défense doivent obligatoirement être assurés par un avocat, tel que l'exige la procédure écrite devant le tribunal administratif. Elle propose d'introduire une procédure simplifiée devant le tribunal administratif, sans le ministère d'un avocat, pour les recours contre les amendes administratives d'un montant modique. Il serait dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice de renoncer à la procédure écrite et de se référer à celle de l'article 14-1 de la loi sur la procédure devant les juridictions administratives¹⁰, notamment afin d'évacuer les affaires lors d'une procédure orale qui est plus rapide, et aussi afin d'éviter un encombrement du tribunal administratif par des affaires d'amendes administratives qui ont le potentiel de proliférer. En effet de plus en plus de textes légaux prévoient d'introduire des amendes administratives.

2.7. Ad article 13

L'article 13 instaure la possibilité pour les agents de service et les agents de service agréés d'enjoindre aux usagers de quitter le moyen de transports publics ou de s'éloigner des lieux lorsque ces derniers refusent d'obtempérer à un rappel à l'ordre. Cette injonction vaut pendant deux heures, et le non-respect est puni d'un avertissement taxé de 24 euros.

Attendu qu'en outre le non-paiement de l'avertissement taxé peut donner lieu à une amende forfaitaire, qui en cas de contestation sera débattue devant le tribunal de police, il importe donc de documenter avec exactitude la matérialité des faits, *i.e.* notamment le point de départ de l'injonction. La Chambre des Métiers propose d'utiliser à cet effet la procédure de constat des infractions prévue à l'article 9 du projet de loi ; en complétant son paragraphe 1 comme suit :

« L'agent de service agréé constate par écrit ou par moyen électronique les infractions qui font l'objet de sanctions administratives visées à l'article 7, paragraphe 3 et dont il est le témoin direct, ainsi que l'injonction de quitter les transports publics visée à l'article 13. Une copie du constat est envoyée au ministre. »

2.8. Ad article 15

L'article 15, paragraphe 1, alinéa 2 prévoit une fourchette d'amendes pénales de 24 à 250 euros.

Or, les trois infractions donnant lieu à des avertissements taxés ont chacune un tarif déterminé (*i.e.* 24, 49 et 145 euros) et ne dérogent pas au principe des amendes en matière de police¹¹, de sorte que la Chambre des Métiers conçoit mal la valeur normative de cette disposition.

⁹ Loi du 5 février 2021 sur les transports publics

¹⁰ Loi du 27 juillet 2022 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Cette modification a été rendue nécessaire dans le contexte des amendes administratives communales introduites par la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux

¹¹ Art. 26 du Code pénal « L'amende en matière de police est de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, sauf les cas où la loi en dispose autrement. »

2.9. *Ad article 17*

L'article 17 dispose que l'avertissement taxé est donné d'après les formules spéciales composées d'un reçu, d'une copie et d'une souche. Ces formules, dûment numérotées, sont reliées en carnets de 15 exemplaires. Lorsque le montant de l'avertissement taxé ne peut pas être perçu sur le lieu même de l'infraction, le contrevenant se verra remettre une convocation¹², c'est-à-dire un avis de paiement. La convocation est donnée d'après une formule spéciale composée d'un reçu, d'une copie et d'une souche¹³.

La Chambre des Métiers note une certaine lourdeur de cette procédure, alors que pour les agents de service agréés le constat d'infractions pourra se faire par moyens électroniques (cf art.9 du projet de loi). Est-ce qu'une telle procédure électronique comportant une saisine centralisée immédiate des avertissements taxés et une transmission automatisée des informations aux autorités impliquées ne serait pas également indiquée en matière d'avertissement taxé ?

2.10. *Ad article 21*

L'article 21 énonce les sept finalités de la vidéosurveillance, par installation de caméras à bord et à l'extérieur des moyens de transports publics, ainsi que dans les infrastructures de transports publics. D'après la 3e finalité, les enregistrements permettent « *la poursuite d'infractions pénales et des infractions contre les dispositions de la présente loi.* »

Faut-il comprendre que la vidéosurveillance est érigée en moyen de preuve *erga omnes* permettant le déclenchement de l'action publique, même en l'absence d'un constat de l'infraction par un agent de service agréé et dont il est le témoin direct ?

La Chambre des Métiers regrette que l'exposé de motifs du projet de loi sous avis ne se prononce pas à ce sujet, ni au sujet des autres 6 finalités, sauf à indiquer sommairement que « *l'article sous rubrique crée une base légale pour l'installation de caméras de surveillance dans et sur les moyens de transports publics de personnes et aux infrastructures de transports publics et en définit les finalités.* »

2.11. *Ad article 22*

L'article 22 exclut la vidéosurveillance aux entrées et intérieurs des lieux non-accessibles au public et prévoit l'apposition de pictogrammes et de panneaux d'affichage.

La Chambre des Métiers estime que ces principes ne permettent pas de garantir la conformité de ce traitement de données à caractère personnel avec le cadre légal applicable en la matière¹⁴ et souligne qu'une analyse d'impact est imposée pour ce genre de traitement.

2.12. *Ad article 23*

D'après l'article 23, les enregistrements sont effacés au plus tard après six mois.

Cette disposition va cependant à l'encontre des principes de conservation partagés en matière de vidéosurveillance et de la durée conseillée de 8 jours, avec un maximum de 30 jours¹⁵.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 17 avril 2024

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

¹² Article 18. (5) du projet de loi

¹³ Article 16. (2) du projet de loi

¹⁴ Loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale

¹⁵ <https://cnpd.public.lu/fr/dossiers-thematiques/surveillance/videosurveillance/limitation-conservation.html>

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8335/04

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

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(2.5.2024)

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. N'ayant pas été directement saisie par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, la Commission nationale souhaite néanmoins se prononcer quant au projet de loi n° 8335 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 (ci-après le « projet de loi »).

3. D'après l'exposé des motifs, une « *augmentation de comportements inconvenants et d'agressions dans les transports publics, envers le personnel de conduite dont particulièrement les chauffeurs d'autobus et le personnel d'accompagnement des trains, tout comme envers le matériel* » a été constatée, tandis que les « *exploitants déplorent, à juste titre et depuis plusieurs années, que les textes législatifs et réglementaires et les mesures actuellement en place ne sont pas suffisants.* »

Le présent projet de loi vise dès lors à mettre « *en place un meilleur dispositif pour déterminer des règles d'utilisation des transports publics, et pour permettre la constatation et la sanction d'infractions, notamment à l'encontre des comportements qui entravent le bon déroulement des transports publics voire en compromettent l'exécution en toute sécurité.* »

4. La CNPD tient à souligner dès le départ que l'analyse des règles d'utilisation et de comportement par les utilisateurs dans les moyens de transports publics, c'est-à-dire dans tout autobus, tramway ou train exécutant un service de transports publics,¹ et dans les infrastructures de transports publics comprenant les gares ferroviaires et routières, parkings-relais P+R et arrêts desservis par les services de transports publics², tout comme le principe même de l'élargissement des compétences des agents de

1 D'après l'article 2 point 9° du projet de loi.

2 Voir article 1er du projet de loi.

service des transports publics ne tombent pas dans son champ de compétence.». En revanche, les traitements de données à caractère personnel que lesdits agents sont, le cas échéant, amenés à mettre en œuvre dans ce contexte, tout comme les dispositions sur l'installation des caméras de surveillance dans les moyens et infrastructures de transports publics soulèvent des questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

I. Quant aux traitements de données à caractère personnel opérés par les agents de service des transports publics

5. D'après l'article 24 du projet de loi intitulé « *Traitements des données à caractère personnel* », les agents visés à l'article 12, c'est-à-dire les agents de service et les agents de service agréés, peuvent, dans l'accomplissement de leurs fonctions, collecter le nom, le prénom, la date de naissance ainsi que l'adresse de la personne ayant commis une infraction susceptible d'être punie d'une des mesures ou sanctions des chapitres 5 et 6 du projet de loi.

Il convient de noter dans ce contexte que le projet de loi opère en effet une distinction entre l'« agent de service », c'est-à-dire toute « *personne employée aux fins de prestation des services de transports publics* », d'une part, et un tel agent qui est « agréé » par le ministre ayant les Transports dans ses attributions (ci-après le « ministre ») conformément à l'article 8 du projet de loi, d'autre part.³ Par ailleurs, les services de transports publics visent ceux assurés par les trains, bus et tramways tel que définis à l'article 2 et 4 de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics.⁴

a. Remarques préliminaires

6. Tout d'abord, la CNPD tient à souligner qu'elle comprend que d'éventuels traitements de données à caractère personnel dans le cadre des constats d'infractions visés à l'article 9 précité du projet de loi peuvent uniquement être mis en œuvre par des agents de service qui sont « agréés ». Elle recommande dès lors aux auteurs du projet de loi d'adapter l'article 24, deuxième alinéa en ce sens.

7. De même, la Commission nationale constate que le paragraphe 1^{er} dudit article 24 du projet de loi se réfère qu'aux « *données à caractère personnel visées par le présent chapitre* », alors que ce chapitre (le chapitre 6) concerne uniquement la vidéosurveillance et non les traitements de données à caractère personnel opérés dans le cadre des nouvelles missions des agents de service agréés.

Par ailleurs, la référence aux mesures ou sanctions du chapitre 5 et 6 dans le même article 24 du projet de loi semble erronée. En effet, le chapitre 5 vise uniquement les infractions et sanctions pénales recherchées et constatées par la Police grand-ducale et l'Administration des Douanes et Accises (ci-après « ADA ») et non pas par les agents de service prémentionnés, tandis que le chapitre 6 contient, comme susmentionné, les dispositions concernant la vidéosurveillance, mais sans prévoir une quelconque sanction.

8. Au vu de ce qui précède, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi de supprimer l'article en cause et d'insérer les dispositions en matière de traitements de données à caractère personnel au chapitre 3 du projet de loi sur les sanctions administratives, d'une part, ainsi qu'au chapitre 5 en ce qui concerne les infractions pénales, d'autre part. Alternativement, l'article 24 du projet de loi devrait être modifié en tenant compte des remarques précédentes et en distinguant entre les traitements de données opérés par les agents de transports agréés et celles mis en œuvre par la Police grand-ducale et l'ADA.

b. Quant au responsable du traitement

9. La CNPD tient à rappeler que conformément à l'article 4.7) du RGPD, le responsable du traitement est « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État*

³ Voir définitions de « agent de service » et « agent de service agréé » aux points 5° et 6° de l'article 2 du projet de loi.

⁴ Voir article 1^{er} du projet de loi et son commentaire des articles.

membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre. »

10. En ce qui concerne plus précisément les notions de responsable du traitement et de sous traitant, il ressort des lignes directrices du Comité européen de la protection des données (ci après : « CEPD ») sur ce sujet que « [l]orsque le responsable du traitement est spécifiquement identifié par la loi, cette désignation est déterminante pour définir qui agit en tant que responsable du traitement. Cela présuppose que le législateur a désigné comme responsable du traitement l'entité qui est véritablement en mesure d'exercer le contrôle. »⁵

11. Il est encore à noter que la notion de responsable du traitement, voire de responsabilité conjointe, sont des notions fonctionnelles en ce qu'elles visent à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels joués par les parties prenantes. Ainsi, elles reposent sur une analyse factuelle plutôt que formelle.⁶

12. En l'espèce, de multiples acteurs sont impliqués qui, le cas échéant, peuvent procéder à différents traitements de données à caractère personnel :

- Les agents de service agréés procèdent à des constats d'infractions conformément à l'article 9 du projet de loi.
- Une copie desdits constats est envoyée au ministre qui prononce, le cas échéant, une amende administrative sur base de l'article 10.1 du projet de loi qui prévoit que l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement de ces amendes.
- Le ministre peut aussi émettre des décisions d'interdiction d'accès et de séjour dans les moyens et infrastructures de transports publics qui sont notifiées à l'utilisateur. Une information est faite dans ce cas à la Police grand-ducale et à l'ADA.⁷
- Des avertissements taxés peuvent être émis par la Police grand-ducale et l'ADA conformément aux articles 15 à 20 du projet de loi.

13. De manière générale, la Commission nationale est d'avis qu'il pourrait ressortir de l'économie générale du projet de loi que le ministre, la Police grand-ducale, ainsi que l'ADA sont à considérer chacun pour soi comme responsable des traitements de données à caractère personnel qu'ils mettent en œuvre afin d'assumer les missions que le projet de loi leur impose.

14. Elle tient à souligner dans ce contexte que les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre, le cas échéant, par la Police grand-ducale, et même par l'ADA dans le cadre des infractions pénales qu'elles peuvent sanctionner, tombent dans le champ d'application de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

15. La CNPD estime cependant qu'il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles qui est à qualifier de responsable des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les agents de service agréés lorsqu'ils procèdent à des constats d'infractions sur base de l'article 9 du projet de loi. Est-ce qu'il s'agit de chaque employeur⁸ desdits agents qui offrent des prestations de service de transports publics, tant du secteur public que du secteur privé ou, en revanche, du ministre qui assumerait dès lors la responsabilité générale pour les traitements de données dans le cadre des constatations d'infractions qui peuvent, le cas échéant, faire l'objet d'une des sanctions administratives visées à l'article 7.3 du projet de loi ?

5 CEPD, Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, point 23.

6 Page 3 et points 21 et 52 desdites lignes directrices.

7 Voir l'article 14 du projet de loi.

8 Voir dans ce contexte les lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous traitant dans le RGPD, point 19 : « En principe, tout traitement de données à caractère personnel effectué par des employés dans le cadre des activités d'une organisation peut être réputé avoir lieu sous le contrôle de celle-ci. »

Elle recommande donc aux auteurs du projet de loi de préciser dans le corps du texte qui est à qualifier de responsable des différents traitements de données à caractère personnel mis en œuvre.

c. Quant au contrôle d'identité

16. D'après l'article 7.4 du projet de loi, les agents de service agréés, les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier et les agents de l'ADA sont autorisés, en cas de constatations des infractions donnant lieu à une sanction administrative, à contrôler l'identité des usagers et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

Le commentaire des articles précise uniquement que l'« *identité est nécessaire pour déclencher les procédures prévues par les articles afférents* ».

17. La CNPD s'étonne que le législateur ait choisi d'étendre les prérogatives des officiers et agents de police judiciaire dans le cadre des vérifications d'identité prévues à l'article 45 du Code de procédure pénale à d'autres acteurs, d'autant plus que ces derniers peuvent, le cas échéant, être des employés engagés par des sociétés privées.⁹

18. Par ailleurs, même si l'article 7.4 du projet de loi prévoit que le « *refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros* », la CNPD se demande de quels moyens coercitifs les agents de service agréés peuvent se prévaloir en cas de refus ou d'impossibilité d'un usager de produire une pièce d'identité. En effet, la rétention de la personne se trouvant dans une telle situation ou sa conduite au poste de police aux fins de vérifications de son identité constitue un pouvoir accordé par le Code de procédure pénale uniquement à la Police grand-ducale.¹⁰

d. Quant au constat des infractions et à l'injonction de quitter les transports publics

19. D'après les articles 9.1 et 9.2 du projet de loi, l'agent de service agréé peut constater « *par écrit ou par moyen électronique* » les infractions qui font l'objet de sanctions administratives dont il est le témoin direct, d'une part, et que ce « *constat écrit ou électronique fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire* », d'autre part.

La CNPD estime qu'il n'est pas opportun de faire une différence entre un constat « écrit » et un constat « électronique », alors qu'un constat électronique se manifeste aussi sous forme écrite. Elle suppose que les auteurs du projet de loi ont envisagé de différencier entre un constat rédigé de manière manuelle et un constat sous forme électronique et elle leur recommande d'adapter le texte de l'article 9 du projet de loi en ce sens.

20. Par ailleurs, conformément aux articles 9.1 et 9.4 du projet de loi, une copie du constat est envoyée au ministre, tandis que l'original est remis au contrevenant. Sur base des dispositions précitées, la CNPD suppose dès lors qu'aucune copie dudit constat ne sera pas gardée par l'agent de service agréé. Dans le cas contraire et sans justifications supplémentaires dans le commentaire des articles, la Commission nationale ne peut pas se prononcer sur la nécessité de conserver une copie des constats par les agents en cause. En effet, conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être « *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données)*. »

21. Elle constate de même que l'article 9.5 du projet de loi prévoit que la personne ayant commis une infraction a « *accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise du constat précité* ». Néanmoins, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni de son commentaire des articles auprès de qui le droit d'accès est à exercer et à qui les observations sont à adresser : à l'agent de service agréé ayant rédigé le constat ou directement au ministre ?

⁹ Comme par exemple la société Luxtram S.A. ou encore des sociétés privées exploitant des lignes de bus de transport public au Luxembourg comme Voyages Emile Weber sàrl, S.L.A. S.A. ou Demy Schandeler S.à r.l.

¹⁰ Voir article 45.2 du Code de procédure pénale : « *Si l'intéressé refuse ou se trouve dans l'impossibilité de prouver son identité, il peut être retenu sur place ou conduit au poste de police aux fins de vérifications de son identité.* »

22. En ce qui concerne les injonctions de quitter les transports publics conformément à l'article 13 du projet de loi, les agents de service et agents de service agréés peuvent enjoindre « *aux usagers qui refusent d'obtempérer à un rappel à l'ordre, de quitter le moyen de transports publics ou de s'éloigner des lieux* », tandis qu'uniquement les membres de la Police grand-ducale et de l'ADA sont autorisés à les contraindre par la force.

Cette interdiction prend fin après deux heures, le commentaire des articles précisant que la « *loi de 2009 [...] prévoyait encore l'établissement de rapports lors d'une injonction de quitter les lieux ou encore une information concernant une expulsion. Considérant dans la pratique que ceci n'avait pas lieu puisqu'il n'y avait pas de plus-value, les auteurs ne prévoient plus de telle disposition dans le nouveau texte.* »

23. La Commission nationale s'interroge néanmoins comment le respect de cette injonction de quitter les transports publics pendant deux heures, voire comment une potentielle violation de ladite injonction pourrait être prouvée sans trace écrite. Elle se demande dès lors si l'agent en cause ne se noterait pas l'identité de l'usager et les heures de l'interdiction, procédant de telle manière à un traitement de données à caractère personnel. Dans ce cas, elle estime que des précisions seraient à insérer dans le texte du projet de loi.

II. Quant à la vidéosurveillance

24. L'article 21.1 du projet de loi prévoit la mise en place d'une vidéosurveillance « *par installation de caméras à bord et à l'extérieur des moyens de transports publics, ainsi que dans les infrastructures de transports publics [...]*. » Comme mentionné au point 4 du présent avis, par « *moyens de transports publics* » sont visés les autobus, tramways et trains exécutant un service de transports publics, tandis que les « *infrastructures de transports publics* » comprennent les gares ferroviaires et routières, les parkings-relais P+R et les arrêts desservis par les services de transports publics.¹¹

D'après le commentaire des articles, cet article vise à créer « *une base légale pour l'installation de caméras de surveillance dans et sur les moyens de transports publics de personnes et dans les infrastructures de transports publics et en définit les finalités.* »

25. Le captage et l'enregistrement par de tels caméras de surveillance d'images de personnes identifiables ou de véhicules dont la plaque minéralogique apparaît lisiblement sur les images constituent un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.

De manière générale, la CNPD se félicite dès lors que le projet de loi entend conférer une base légale aux traitements de données effectués dans le cadre de la mise en place des caméras précitées. Elle note que lesdites caméras poursuivent différentes finalités énumérées à l'article 21.1 du projet de loi, comme par exemple « *sécuriser les accès aux moyens de transports publics* », « *assurer la sécurité des personnes et protéger les biens* », ou encore « *permettre aux autorités compétentes et aux opérateurs de prendre les mesures appropriées et nécessaires en cas d'accidents et d'incidents* ». Leur mise en place dans les moyens et infrastructures de transports publics pourrait dès lors correspondre à une mission d'intérêt public conformément à l'article 6.1.e) du RGPD. Néanmoins, différentes conditions sont à respecter dans ce contexte que la CNPD tient à rappeler dans ses remarques préliminaires, avant d'analyser plus en détail le fond des dispositions en la matière contenues au projet de loi.

a. Remarques préliminaires

26. La CNPD estime tout d'abord que l'article 6.1.e) du RGPD, lu en combinaison avec l'article 6.3 du RGPD, prévoit dans ce contexte une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect de l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ce cas de figure, le fondement, c'est-à-dire la mission d'intérêt public en cause, et notamment les finalités des traitements de données doivent ressortir soit du droit de l'Union européenne, soit du droit de l'Etat membre auquel le

¹¹ Voir article 1^{er} et article 2 point 9^o du projet de loi. Voir aussi les définitions de « *gare ferroviaire* », « *gare routière* » et « *point d'arrêt* » prévues à l'article 2, points 1^o, 2^o et 4^o du projet de loi.

responsable du traitement est soumis et ce fondement doit répondre « à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi. »

27. Dans un arrêt récent, la Cour de Justice a par exemple estimé que la « détermination des finalités et des moyens du traitement et, le cas échéant, la désignation de ce responsable par le droit national peuvent être non seulement explicites, mais également implicites. Dans ce dernier cas de figure, il est néanmoins requis que cette détermination découle de manière suffisamment certaine du rôle, de la mission et des attributions dévolus à la personne ou à l'entité concernée. »¹²

28. En droit interne, il est à noter que l'article 31 de la Constitution révisée, applicable depuis le 1^{er} juillet 2023, dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

29. Dès lors, en tenant en compte que la protection des données à caractère personnel est une matière réservée à la loi par la Constitution, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc¹³. En effet, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 45.2 de la Constitution exige que dans ces matières, « 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 cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »¹⁴

30. Ensuite, il faut prendre en compte que les droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues puisque la possibilité d'une ingérence ou d'une limitation est prévue tant par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, que par l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que par l'article 37 de la Constitution luxembourgeoise révisée qui prévoit que « [t]oute limitation de 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. »

31. La Commission nationale estime dès lors que si les traitements de données mis en œuvre par des entités dans le cadre de l'exécution de leurs missions d'intérêt public constituent une ingérence dans la vie privée des citoyens, ces traitements doivent être spécifiquement encadrés par une loi au sens formel. En effet, une ingérence ou limitation dans l'exercice des libertés publiques peut uniquement être justifiée à condition qu'elle soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante, respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Finalement, l'ingérence doit être nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité.¹⁵

32. Le fait d'effectuer des enregistrements d'images par des caméras de surveillance dans les moyens et infrastructures de transports publics, ayant potentiellement des personnes physiques dans leurs champs de vision qui n'ont pas exprimé leur consentement, constitue une telle ingérence importante dans l'exercice du droit à la vie privée et de la protection des données à caractère personnel et doit dès lors respecter les conditions susmentionnées.

12 CJUE, arrêt du 11 janvier 2024, État belge/Autorité de protection des données, C-231/22, EU:C:2024:7, point 30.

13 Voir articles 31 et 45 de la Constitution luxembourgeoise.

14 Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n°440 du 10 juin 2021 et Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

15 Pour une analyse plus détaillée de ces conditions, voir délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7425/09, point I.1. b). Voir aussi arrêt de la CJUE du 7 mars 2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216, point 52.

b. Quant au responsable du traitement

33. La CNPD se permet tout d'abord de renvoyer aux points 9 à 11 du présent avis sur la notion de responsable du traitement, voire de responsabilité conjointe. Elle tient à ajouter que cette responsabilité « peut être définie par la loi ou découler d'une analyse des éléments ou circonstances factuels de l'espèce. [...] Toutefois, plus fréquemment, plutôt que de désigner directement le responsable du traitement ou de définir les critères applicables à sa désignation, la législation confiera une mission ou imposera à quelqu'un l'obligation de collecter et de traiter certaines données. Dans ces cas, la finalité du traitement est souvent déterminée par la loi. Le responsable du traitement sera normalement celui désigné par la loi en vue de la réalisation de cette finalité, de cette mission de service public. »¹⁶

34. Déterminer qui décide d'installer dans quel moyen et sur quelle infrastructure de transports publics des caméras de surveillance est dès lors fondamentale afin de savoir qui doit respecter les droits consacrés aux personnes concernées, ainsi que les obligations imposées par le RGPD.

35. Néanmoins, la Commission nationale considère qu'il ne ressort ni du texte du projet de loi ou du commentaire des articles, ni même indirectement des éléments ou circonstances factuels en cause qui serait à considérer comme responsable du traitement des données à caractère personnel collectées à travers la mise en place des caméras de surveillance. En d'autres termes, sur base des dispositions du projet de loi, il n'est pas possible de déterminer à quelle entité précise incombe la réalisation des finalités prévues à l'article 24.1 du projet de loi. S'agirait-il des différents opérateurs offrant des services de transports publics¹⁷, permettant, le cas échéant, à des sociétés privées d'installer des caméras sur la voie publique, ou, par contre, du ministre, voire de l'Administration des transports publics ? Une responsabilité conjointe entre les opérateurs précités et le ministre paraît, le cas échéant, envisageable.

36. Au cas où le ministre serait à considérer comme responsable du traitement, la CNPD se demande si ce dernier décide unilatéralement et de sa propre initiative à quels endroits et combien de caméras sont à installer ou si les différents opérateurs ont la possibilité de demander une autorisation d'installation de caméras au ministre. Si un tel système est prévu, il est important d'en définir les modalités dans le texte du projet de loi.

A titre de comparaison, en Belgique la loi modifiée du 21 mars 2007 réglant l'utilisation de caméras de surveillance prévoit en son article 5 que le responsable du traitement qui veut installer des caméras de surveillance fixes dans un lieu ouvert (comme par exemple sur un arrêt de bus ou de tram) ne peut être qu'une autorité publique, d'une part, et que cette autorité doit avoir reçu un avis positif du conseil communal après consultation préalable du chef de corps de la zone de police, d'autre part.

37. La Commission nationale estime dès lors qu'il est primordial de préciser dans le corps du texte du projet de loi qui est à qualifier de responsable, voire de responsable(s) conjoint(s) des traitements mis en œuvre dans le cadre des caméras de surveillance dans et sur les moyens de transports publics, ainsi que dans les infrastructures en cause.

c. Quant aux finalités poursuivies

38. Au titre du respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel tels qu'ils sont prévus par le RGPD, la CNPD rappelle que les données à caractère personnel doivent être « collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités [...] (limitation des finalités) » et qu'elles doivent être

¹⁶ CEPD, Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, points 20 et 24.

¹⁷ Comme la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (C.F.L.), le syndicat des tramways intercommunaux dans le canton d'Esch (TIGE), Luxtram S.A. ou encore d'autres sociétés privées exploitant dans le cadre du Régime général des transports routiers (RGTR) des lignes de bus de transport public au Luxembourg comme Voyages Emile Weber sàrl, S.L.A. S.A. ou Demy Schandeler S.à r.l.

« adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données). »¹⁸

39. En l'espèce, l'article 21.1 du projet de loi énumère sept différentes finalités poursuivies par la mise en place des caméras à bord et à l'extérieur des moyens et infrastructures de transports publics. Néanmoins, en ce qui concerne plus particulièrement la finalité n°3 consistant à « *permettre la poursuite d'infractions pénales* », la CNPD se demande quelle est l'interaction entre le projet de loi sous avis et la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En effet, comme les caméras dans les différentes infrastructures de transports publics, dont notamment celles visant les arrêts desservis par les services de transports publics, tout comme les caméras placées à l'extérieur des moyens de transports publics¹⁹ ont vocation à filmer la voie publique, l'article 43bis, paragraphe 1^{er} de la loi précitée est susceptible de s'appliquer. En vertu de cette disposition, la « *Police peut, avec l'autorisation du ministre et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.* »

40. La CNPD estime donc que la mise en place des caméras de surveillance sur base du projet de loi sous examen à l'extérieur des moyens et dans les infrastructures de transports publics, qui sont de par leur nature accessibles au public, afin de poursuivre d'infractions pénales risque d'empiéter sur les prérogatives de la Police grand-ducale conformément à l'article précité de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En d'autres mots, la poursuite de cette finalité par un responsable du traitement sur base de l'article 21 du projet de loi ne peut pas être considérée comme « légitime » au sens de l'article 5.1.b) du RGPD, alors que la réalisation de cette finalité est une mission réservée par la loi à la Police grand-ducale. Il doit dès lors être évité que le projet de loi sous avis permettrait de contourner les conditions et modalités prévues par l'article 43bis, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public.

41. Finalement, en prenant en compte que l'article 21 du projet de loi permettrait la mise en place de caméras « à l'extérieur » des moyens de transports publics, la CNPD suppose que sont visées des caméras mobiles installées sur les bus, trains ou tram, c'est-à-dire de type « dashcams ».

42. En France, la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés prévoit la mise en place, à titre expérimental, de telles caméras frontales embarquées sur les matériels roulants exploités par les opérateurs de transport public ferroviaire de voyageurs. Néanmoins, les finalités que de telles caméras peuvent poursuivre sont beaucoup plus limitées. En effet, l'article 61 de la loi précitée prévoit que les « *traitements prévus au présent article ont exclusivement pour finalité d'assurer la prévention et l'analyse des accidents ferroviaires ainsi que la formation des personnels de conduite et de leur hiérarchie.* »

43. Au vu du principe de minimisation des données et de limitation des finalités et en raison du défaut d'explications sur les finalités poursuivies dans le commentaire des articles, la CNPD se demande dès lors si de telles dashcams sont vraiment nécessaires pour atteindre toutes les finalités énumérées à l'article 21.1 du projet de loi oui si, par contre, une distinction s'impose entre les finalités poursuivies par les caméras installées dans les moyens de transports publics, par celles à l'extérieur desdits moyens (c'est-à-dire les dashcams), ainsi que par celles mises en place dans les infrastructures de transports publics.

d. Quant aux champs de vision et au nombre de caméras

44. Sans préjudice de ses commentaires précédents sur la notion de responsable du traitement, voire sur les finalités poursuivies par les traitements mis en œuvre par les caméras qui peuvent être installées dans et à l'extérieur des moyens et infrastructures de transports publics conformément à l'article 27.1

¹⁸ Voir article 5.1.b) et e) du RGPD.

¹⁹ Voir dans ce contexte les points 41 à 43 du présent avis.

du projet de loi²⁰, la CNPD se demande si le(s) responsable(s) du traitement ont uniquement la possibilité d'installer de telles caméras ou si, en revanche, la future loi leur imposerait une obligation de les mettre en place.

45. De même, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles, si des caméras seront potentiellement installées sur tous les gares, parkings et arrêts desservis par les services de transports publics ou que sur des points stratégiques qui remplissent certaines conditions (par exemple des lieux particulièrement exposés à des risques d'accidents, de dégâts, d'agressions, de vols ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens).²¹

La CNPD tient à souligner dans ce contexte que l'installation de caméras partout sur le réseau des transports publics pourrait conduire à ce que quasi la totalité de la voie publique au Luxembourg serait sous vidéosurveillance, ce qui risque d'être en contradiction avec le principe de proportionnalité et de nécessité, combiné avec le principe de minimisation des données. Elle estime dès lors qu'il est important de fixer dans le corps du texte du projet de loi des critères objectifs encadrant la mise en place des caméras de surveillance afin d'éviter toute collecte disproportionnée de données à caractère personnel, tout en respectant les principes de prévisibilité et de qualité de la loi tels que prévus par le droit de l'Union européenne.

46. Par ailleurs, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 43bis, paragraphe (5), alinéa 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi d'intégrer dans le texte du projet de loi une disposition prévoyant que le « [l]e recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu ».

47. Finalement, la CNPD tient à souligner que les employés des différents opérateurs de transports publics ont en principe le droit de ne pas être soumis à une surveillance permanente et continue, surtout à travers les caméras installées à l'intérieur des moyens de transports publics. Afin d'éviter une telle surveillance, le responsable du traitement doit limiter le champ de vision des caméras à la seule surface nécessaire pour atteindre les finalités poursuivies²².

e. Quant à l'information des personnes concernées

48. L'article 22.2 du projet de loi prévoit que les personnes concernées sont « *informées de l'existence d'un système de vidéosurveillance par l'apposition de pictogrammes et de panneaux d'affichage à l'entrée des moyens de transports publics, ainsi que sur les arrêts et les quais.* »

49. La CNPD tient à souligner que par « personne concernée » est visée toute personne physique identifiée ou identifiable.²³ En l'espèce, sont dès lors ciblés non seulement les individus utilisant les moyens de transports publics, ainsi que les piétons qui traversent la voie publique, mais, aussi, les propriétaires de véhicules dont la plaque minéralogique est clairement lisible, même si les personnes elles-mêmes n'apparaissent pas directement dans le champ de vision des caméras.

Cette obligation d'information desdites personnes concernées incombe au responsable du traitement conformément à l'article 13 du RGPD. Le commentaire des articles précise que les personnes concernées sont informées « *par l'apposition d'affiches et d'une notice d'information dans les endroits concernés, ainsi que sur le site internet de l'Administration des transports publics ou autres* ». Alors qu'elle ne peut que soutenir de manière générale l'approche d'informer en deux niveaux afin de faciliter la compréhension des personnes concernées sur les traitements de données effectués lors de l'utilisation d'un système de vidéosurveillance, elle constate que la terminologie utilisée dans le commentaire des articles (« *sur le site internet de l'Administration des transports publics ou autres* ») renforce la problématique de la définition du responsable du traitement comme détaillé aux points 33 à 37 du présent avis.

20 Voir points 33 à 37 du présent avis sur la problématique concernant la définition du responsable du traitement et points 38 à 43 sur les finalités poursuivies.

21 Voir dans ce contexte l'article 43bis, deuxième paragraphe de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand ducal qui énumère les lieux présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales.

22 Voir lignes directrices de la CNPD en matière de vidéosurveillance, mise à jour le 05/04/2024, page 10.

23 Voir définition au point 1) de l'article 4 du RGPD.

50. En ce qui concerne plus précisément l'information en deux niveaux, une telle approche consiste à communiquer – dans un premier temps – une série d'informations aux personnes concernées, par exemple par des panneaux d'affichage comme mentionné par les auteurs du projet de loi, et puis – dans un second temps – à communiquer via d'autres moyens, tel un site internet, l'ensemble des informations requises au titre de l'article 13 du RGPD. En ce qui concerne le contenu obligatoire du premier et deuxième niveau d'information, la CNPD se permet de renvoyer à ses lignes directrices en matière de vidéosurveillance.²⁴

51. Cependant, la Commission se demande comment le responsable du traitement veut matériellement respecter son obligation d'information des individus de l'existence d'éventuelles « dashcams » installées à l'extérieur des moyens de transports publics, alors que les informations doivent leur parvenir « au moment où les données en question sont obtenues » conformément à l'article 13 du RGPD, c'est-à-dire qu'elles « *doivent être placées de telle sorte que la personne concernée puisse facilement reconnaître les circonstances de la surveillance avant de pénétrer dans la zone surveillée (approximativement à hauteur des yeux).* »²⁵

52. De même, au cas où les caméras de vidéosurveillance viseraient des salariés du (des) responsable(s) du traitement, la CNPD attire l'attention des responsables du traitement sur les obligations additionnelles, notamment en matière d'information collective, prévues à l'article L. 261-1 du Code du travail.²⁶

53. Finalement, la CNPD tient à souligner que par principe, toute personne concernée dispose du droit de s'opposer « *à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point e) ou f), y compris un profilage fondé sur ces dispositions* » conformément à l'article 21 du RGPD. Dans ce cas, « *le responsable du traitement ne traite plus les données à caractère personnel, à moins qu'il ne démontre qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice.* »²⁷

54. Néanmoins, des limitations à la portée dudit droit peuvent être prévues par le droit de l'Union européenne ou le droit d'un Etat membre par voie de mesure législative sur base de l'article 23 du RGPD. Or, ledit article prévoit en son paragraphe 1^{er} que les droits de la personne concernée peuvent être limités lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs énumérés dans ce paragraphe. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que lorsqu'une telle restriction aux droits des personnes est prévue par une mesure législative, elle doit contenir des dispositions spécifiques relatives aux informations énumérées au paragraphe 2 de l'article 23 du RGPD.²⁸

55. En l'espèce, la CNPD ne voit pas comment les personnes concernées pourraient bénéficier de leur droit de s'opposer au traitement de leurs données à caractère personnel par les caméras installées sur et dans les moyens et infrastructures de transports publics. Elle estime dès lors qu'une telle limitation du droit d'opposition doit être insérée dans le texte du projet de loi et les conditions de l'article 23 susmentionné du RGPD sont à respecter.

24 Voir lignes directrices de la CNPD en matière de vidéosurveillance, mise à jour le 05/04/2024, pages 6 et 7.

25 CEPD, Lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo, version 2.0, adoptée le 29 janvier 2020, point 113.

26 Voir aussi l'avis III/2/2024 de la Chambre des salariés du 7 février 2024 relatif au projet de loi sous avis, point 10.

27 Voir article 21.1, deuxième phrase du RGPD.

28 Il s'agit des finalités du traitement ; des catégories de données à caractère personnel; de retendue des limitations introduites ; des garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites; la détermination du responsable du traitement; les durées de conservation et les garanties applicables ; les risques pour les droits et libertés des personnes concernées et le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation.

f. Quant à la durée de conservation des images

56. Sur base de l'article 23 du projet de loi, les enregistrements comportant des données à caractère personnel sont effacés après six mois, sauf lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

57. La CNPD se demande tout d'abord si un visionnage 24/7 en temps réel des images est prévu pour assurer l'effet préventif dans le cadre de la réalisation des finalités visées à l'article 21.1 points 4° et 6° du projet de loi ou si les enregistrements sont visionnés uniquement a posteriori en cas d'incident.

58. En ce qui concerne ensuite la durée de conservation, l'article 5.1.e) du RGPD oblige le responsable du traitement à ne pas conserver les données à caractère personnel pendant une durée excédant celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

Le commentaire des articles précise dans ce contexte qu'« [a]u vu des procédures et des différents acteurs impliqués (constat d'une infraction, dépôt d'une plainte, établissement d'un procès-verbal, ordonnance de saisie par le juge d'instruction...) ou encore en cas de plainte tardive de la part de la victime, et en concertation avec le Parquet général, [la durée de conservation] est fixée à 6 mois afin de permettre la poursuite des infractions par les autorités publiques. »

59. La CNPD considère de manière générale que pour les traitements de données mis en œuvre par un système de vidéosurveillance nécessaire aux fins des intérêts légitimes du responsable du traitement,²⁹ une durée de conservation de 8 jours semble appropriée, sauf cas exceptionnel justifiant une durée de 30 jours.³⁰

60. Dans le cas d'espèce et en raison des arguments mentionnés par les auteurs dans le commentaire des articles, elle comprend néanmoins qu'une durée de conservation de 8 jours ne pourrait pas être suffisante afin de réaliser les finalités visées. Cependant, en analysant d'autres systèmes de vidéosurveillance visant la voie publique et encadrés par un texte légal au niveau national, la CNPD constate que les durées de conservation sont moins longues. A titre d'exemples, l'article 43ter, paragraphe 7, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit une durée de conservation de 28 jours pour les images enregistrées par les caméras-piétons de la Police grand-ducale, tandis que l'article 43bis, paragraphe 1^{er} de la loi précitée encadrant le système VISUPOL définit une durée de stockage de deux mois.

61. En ce qui concerne la réglementation française et belge concernant des caméras visant potentiellement la voie publique, il convient de préciser ce qui suit :

- En Belgique, un arrêté royal du 6 décembre 2018 fixe la liste des lieux qui par leur nature présentent un risque particulier pour la sécurité et pour lesquels les images des caméras de surveillance pourront être conservées trois mois au lieu de la durée de conservation générale d'un mois prévu par la loi modifiée du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance. En vertu de l'article 3, deuxième point dudit arrêté le délai maximum de conservation des images dans « les gares et les véhicules de transport public des sociétés publiques de transport en commun » est en effet prolongé à trois mois.³¹ Il est intéressant de noter que dans le commentaire des articles de l'arrêté précité, les auteurs rappellent « qu'il s'agit ici de donner une possibilité de conserver les images pendant trois mois et non d'une obligation et que ce délai de trois mois est un maximum. Il faut donc que la durée déterminée par le responsable du traitement se justifie au niveau de la proportionnalité. »
- En France, les articles L251-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure encadrent la mise en place de systèmes de vidéoprotection sur la voie publique par les autorités publiques compétentes pour diverses finalités, nécessitant notamment une autorisation du représentant de l'Etat dans le

²⁹ Tout en respectant les autres conditions exigées en cas de traitement sur base de l'article 6.1.f) du RGPD.

³⁰ Voir lignes directrices de la CNPD en matière de vidéosurveillance, mise à jour le 05/04/2024, page 14.

³¹ Voir article 3 de l'arrêté royal du 6 décembre 2018 déterminant les lieux où le responsable du traitement peut diriger ses caméras de surveillance vers le périmètre entourant directement le lieu, conserver les images des caméras de surveillance pendant trois mois et donner accès en temps réel aux images aux services de police.

département, après avis de la commission départementale de vidéoprotection. Conformément à l'article L252-3 dudit Code, cette autorisation doit, entre autres, préciser la durée de conservation dans la limite d'un mois à compter de la transmission des images ou de l'accès aux enregistrements.

62. Sur base de ce qui précède, la CNPD conclut qu'une durée de conservation de six mois semble disproportionnée par rapport aux finalités listées à l'article 24.1 du projet de loi et elle recommande aux auteurs du projet de loi de s'inspirer des textes nationaux et étrangers précités.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 2 mai 2024.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire