

CdM/17/04/2024 23-326  
N° dossier parl. : 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.

## Avis de la Chambre des Métiers

### Résumé structuré

*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.*

*Finalement, 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. Considérations générales**

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 sanctionnés actuellement à travers des règlements grand-ducaux<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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.

## 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 automatisés<sup>2</sup> (système CSA) ?

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

## 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.

---

<sup>2</sup> 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.

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 opérationnelles<sup>3</sup> 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 mineurs<sup>4</sup>.

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 administratives<sup>5</sup>.

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°7991<sup>6</sup> prévoit l'irresponsabilité pénale d'un mineur âgé de moins de treize ans et l'impossibilité de prononcer des amendes pénales à son encontre.

## **2. Observations particulières**

### **2.1. Ad art.5**

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

---

<sup>3</sup> „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.

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

<sup>5</sup> 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. »

<sup>6</sup> 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.

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 incommodant 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 art.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.<sup>7</sup>

## 2.3. Ad art.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,

---

<sup>7</sup> 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.*

il y aurait lieu de transférer cette infraction au chapitre 5 - Infractions et sanctions pénales.

#### **2.4. Ad art.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*<sup>8</sup>. 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 ?

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 publics<sup>9</sup> et des missions que cette administration remplit.

#### **2.5. Ad art.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 art.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 administratives<sup>10</sup>, 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

---

<sup>8</sup> 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

<sup>9</sup> Loi du 5 février 2021 sur les transports publics

<sup>10</sup> 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

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 art.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 art.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 police<sup>11</sup>, de sorte que la Chambre des Métiers conçoit mal la valeur normative de cette disposition.

## 2.9. Ad art.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 convocation<sup>12</sup>, 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 souche<sup>13</sup>.

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

---

<sup>11</sup> 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. »

<sup>12</sup> Article 18. (5) du projet de loi

<sup>13</sup> Article 16. (2) du projet de loi

transmission automatisée des informations aux autorités impliquées ne serait pas également indiquée en matière d'avertissement taxé ?

#### **2.10. Ad art.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 3<sup>e</sup> 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 art.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 matière<sup>14</sup> et souligne qu'une analyse d'impact est imposée pour ce genre de traitement.

#### **2.12. Ad art.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 jours<sup>15</sup>.

\* \* \*

---

<sup>14</sup> 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

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



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



Tom WIRION  
Directeur Général



Tom OBERWEIS  
Président