

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 du Conseil d'État

(25 février 2025)

En vertu de l'arrêté du 23 octobre 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegekeetscheck », un texte coordonné de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics ainsi qu'un texte coordonné, par extraits, des articles du Code pénal, qu'il s'agit de modifier.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'État en date des 13 février, 7 mars, 25 avril et 22 mai 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet d'établir de nouvelles normes visant 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 ». À cette fin, les auteurs prévoient un catalogue de comportements sanctionnables, les sanctions administratives et pénales y afférentes, les modalités de paiement et de recouvrement, les compétences des agents de service et des agents de service agréés ainsi que l'installation de caméras de surveillance dans les moyens et les lieux de transports publics.

Les agents de service et les agents de service agréés peuvent être employés par des entreprises de droit privé¹. La loi en projet leur confie différentes missions dont le contrôle de titre de transport, le rappel à l'ordre et le constat de comportements répréhensibles. Selon l'exposé des motifs, les agents de service « se concentrent sur leur métier principal [...], tandis que les agents des forces de l'ordre, formés dans la [désescalade] de situations de conflit et dotés des compétences nécessaires interviennent lorsque cela

¹ Voir lois du 5 février 2021 sur les transports publics et du 17 décembre 2021 relative au financement de l'exploitation des services publics d'autobus.

s'avère nécessaire ». Ces agents ne se voyant confier ni la possibilité d'utiliser de la force ni des moyens d'immobilisation, les missions qui leur sont confiées ne relèvent pas, aux yeux du Conseil d'État, « de ce qu'il y a lieu d'entendre comme faisant partie de missions essentielles à rattacher à la force publique »². Le Conseil d'État peut dès lors marquer son accord avec l'attribution des missions telles qu'envisagées par la loi en projet à des employés pouvant relever du droit privé.

Quant aux données à caractère personnel, le Conseil d'État relève que les dispositions du projet restent muettes quant au responsable du traitement de ces données. Or, en présence des nombreux acteurs que la loi implique et qui, le cas échéant, sont amenés à procéder dans le cadre des missions que la loi leur confère à différents traitements de données à caractère personnel, il se révèle impossible de déterminer avec certitude qui aurait la charge de cette mission. Le Conseil d'État exige dès lors que le responsable du traitement soit précisé par la loi en projet, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 31, deuxième phrase, de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Les points 5° et 6° ont pour objet de définir les termes « agent de service » et « agent de service agréé ». Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur l'importance de la précision de ces deux définitions. La façon d'engager le personnel ne ressort actuellement pas des termes de ces définitions ni des autres articles du projet de loi sous revue. Ainsi, on pourrait se demander si un particulier sous un statut d'indépendant serait susceptible de devenir un agent de service ou un agent de service agréé, ou s'il devrait être employé par un certain organisme à cette fin. Par conséquent, le Conseil d'État suggère de compléter la définition d'agent de service en précisant qu'il s'agit de « toute personne engagée par un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée conclu directement entre l'agent et le prestataire aux fins de prestation des services de transports publics ».

Article 3

L'article sous examen prévoit d'introduire des généralités liées aux règles d'utilisation des transports publics. Or, ces généralités revêtent une valeur de principe en ce qu'elles ne précisent ni les comportements interdits ni les sanctions qui en résulteraient. Les comportements interdits sont limitativement définis et sanctionnés à l'article 7, de sorte que la disposition sous examen se trouve redondante par rapport à cet article et n'a pas de valeur normative supplémentaire. Par conséquent, le Conseil d'État suggère la suppression de cet article.

Pour le surplus, si l'article sous examen devait être maintenu, le Conseil d'État demande de circonscrire la notion de trouble à la tranquillité et à l'ordre

² Avis du Conseil d'État du 11 juin 2024 relatif au projet de loi n° 61.070, doc. parl. n° 8031.

public en visant le trouble à la tranquillité et à l'ordre public « dans les transports publics ».

Article 4

L'alinéa 2 prévoit que « [s]i le voyageur présente un titre de transport non valide, l'agent de service retient ce titre ». Or, l'article 2, point 10°, définit le titre de transport en précisant qu'il « peut être édité sur un support papier/plastique ou un support électronique ». Le Conseil d'État se demande si la rétention du titre de transport est toujours pertinente au vu des titres de transport dématérialisés alors qu'il est inconcevable qu'un agent de service puisse retenir le téléphone portable du voyageur.

Article 5

L'article sous examen entend préciser les types d'objets et d'animaux admis dans les transports publics.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit que « [l]es animaux de compagnie et d'assistance sont admis dans les moyens de transports publics s'ils ne représentent aucun inconvénient pour les voyageurs ». Le Conseil d'État demande de compléter la disposition en visant l'absence d'inconvénient ou de danger tant pour les voyageurs que pour le conducteur. Quant aux animaux d'assistance, cette disposition va à l'encontre de l'article 5 et de l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi du 22 juillet 2008 relative à l'accessibilité des lieux ouverts au public aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance³, qui consacre le droit des personnes handicapées d'accéder aux moyens de transports publics, au sens du projet de loi sous avis, accompagnées de leur chien d'assistance. Ce droit n'est d'ailleurs pas limité par le règlement grand-ducal du 19 décembre 2008 relatif aux limitations à l'accès des personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance aux lieux ouverts au public. Ainsi, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, d'exclure les animaux d'assistance de la disposition sous revue afin de n'y viser que les animaux de compagnie.

Par ailleurs, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que « [l]es petits animaux sont convenablement enfermés ». La définition de petits animaux faisant défaut, cette notion est vague et imprécise. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à cette disposition pour cause d'insécurité juridique. Une solution pourrait consister à viser par cette disposition uniquement les animaux de compagnie autres que les chiens.

Le Conseil d'État propose par conséquent de libeller le paragraphe 1^{er} comme suit :

³ Article 5 et article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 22 juillet 2008 relative à l'accessibilité des lieux ouverts au public aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance :

« Art. 5. (1) Tout chien d'assistance accompagnant une personne handicapée, son éducateur ou sa famille d'accueil, est autorisé à accéder aux transports, aux lieux ouverts au public et à usage collectif, publics ou privés, ainsi qu'à ceux permettant une activité professionnelle, formatrice ou socio-éducative.

(2) Un règlement grand-ducal peut fixer des exceptions à cette règle qui ne peuvent se fonder que sur des motifs tirés des exigences particulières de sécurité ou de salubrité publiques dans certains lieux déterminés. »

« Art. 7. (1) Quiconque refuse l'accès aux transports, aux lieux ouverts au public et à usage collectif, publics ou privés, ainsi qu'à ceux permettant une activité professionnelle, formatrice ou socio-éducative aux chiens d'assistance est punissable d'une amende de 250 €. »

« (1) Les chiens d'assistance visés par la loi du 22 juillet 2008 relative à l'accessibilité des lieux ouverts au public aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance sont admis dans les moyens de transports publics.

Les autres animaux de compagnie sont admis dans les moyens de transports publics s'ils ne représentent aucun inconvénient ou danger pour les voyageurs ou le conducteur. Ils sont convenablement enfermés, à l'exception des chiens. »

Le paragraphe 4 prévoit la responsabilité des usagers des dommages causés du fait des animaux qui les accompagnent et des objets qu'ils emportent. Or, une telle disposition est superfétatoire au vu des règles de droit commun en matière de responsabilité civile prévues aux articles 1384 et 1385 du Code civil. Par conséquent, le Conseil d'État propose la suppression de ce paragraphe.

Article 6

L'alinéa 1^{er} précise que le personnel de conduite assure le service « avec sécurité tout en se conformant à la législation sur la circulation routière ». Or, le Conseil d'État relève que cette disposition est redondante au vu des dispositions du Code de la route.

L'alinéa 2 prévoit qu'un « règlement grand-ducal détermine les droits et obligations du personnel de conduite assurant les services de transports publics par route ». Or, en vertu des articles 34 et 37 de la Constitution⁴, les droits et obligations des travailleurs relèvent de la matière réservée à la loi. En renvoyant à un règlement grand-ducal pour la détermination des droits et obligations du personnel de conduite sans décrire leurs principes, l'alinéa 2 ne fournit pas une orientation et un encadrement du pouvoir exécutif qui est conforme à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution⁵. De plus, le Conseil d'État relève que l'alinéa 1^{er} ne saurait constituer une base légale suffisante pour le règlement grand-ducal visé à l'alinéa sous examen. Par conséquent, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'alinéa 2 de cet article.

Article 7

Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article sous revue, le « ministre érige en infractions les faits prévus au paragraphe 3 ». Or, en vertu de l'article 19 de la Constitution, le principe de légalité de la peine implique la nécessité de définir les infractions dans la loi. Ainsi, la terminologie prévoyant que le « ministre érige en infractions » certains faits est contraire à l'article 19, alinéa 2, de la Constitution⁶. De plus, le Conseil d'État relève qu'en vertu de

⁴ Article 34 de la Constitution :

« La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes. »

Article 37 de la Constitution :

« Toute 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. »

⁵ Article 45, paragraphe 2, de la Constitution :

« Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. »

⁶ Article 19 de la Constitution :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

l'article 47 de la Constitution, la loi ne saurait pas conférer un pouvoir réglementaire au ministre, et ce d'autant plus dans une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, aux auteurs du projet de loi de reformuler cette partie de la disposition en indiquant que le « ministre prononce des amendes administratives ».

En outre, toujours au même alinéa, au vu de la connotation pénale du terme « infraction », et à l'instar de la législation française, le Conseil d'État suggère que ce terme soit remplacé par celui de « manquement » afin d'éviter tout amalgame possible entre les régimes des sanctions administratives et pénales. Cette observation vaut également pour tous les endroits du chapitre 3 où ce terme est utilisé.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que « [l]es 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 ». Dans un souci d'harmonisation avec les dispositions de la loi du 7 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, le Conseil d'État demande d'aligner le libellé de la disposition sous revue avec l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi en question, qui prévoit explicitement que « [l]es sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs ».

Au paragraphe 3, la phrase liminaire prévoit que « [s]eules des sanctions administratives peuvent être prévues par le ministre ». Or, selon le principe de la légalité des peines prévu à l'article 19, alinéa 1^{er}, de la Constitution, également applicable aux sanctions administratives, il appartient à la loi, et non au ministre, de prévoir les peines. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, aux auteurs du projet de loi de reformuler cette partie de la disposition en indiquant que seules des sanctions administratives peuvent être « prononcées » par le ministre. Par ailleurs, le Conseil d'État suggère de regrouper les dispositions du paragraphe 2 et du paragraphe 3 en un seul paragraphe.

Quant au tableau inclus à la suite du paragraphe 3, le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité de la colonne « référence aux articles ». Cette colonne n'ayant pas de plus-value normative, il y a lieu de la supprimer. De plus, le Conseil d'État relève que certains comportements énumérés dans ce tableau comme susceptibles d'être frappés d'une sanction administrative font l'objet de sanctions pénales sur le fondement d'autres textes déjà existants.

Or, le cumul de deux dispositifs de sanction pour les mêmes faits, l'un administratif et l'autre pénal, comporte toujours un risque de se heurter au principe *non bis in idem*. Les comportements et sanctions visés sont susceptibles de donner lieu à des procédures parallèles poursuivant le même but, sans que ces procédures se combinent de manière complémentaire et cohérente. Dans la mesure où les mêmes faits risquent de faire l'objet de sanctions de même nature et que les deux dispositifs poursuivent les mêmes finalités, le dispositif sous revue contrevient au principe *non bis in idem*. Le Conseil d'État exige dès lors des auteurs, sous peine d'opposition formelle, de se borner à prévoir des sanctions administratives uniquement pour des faits qui ne sont pas déjà pénalement sanctionnés.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. »

Au paragraphe 4, le Conseil d'État relève que les auteurs se réfèrent aux « membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier et les agents de l'Administration des douanes et accises » sans pour autant définir les carrières exactes qui sont visées. Or, aux termes de l'article 115 de la Constitution, « [l]'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi ». À cet égard, il appartient à la loi formelle de désigner avec précision non seulement les organes, administrations ou services de l'État auxquels des pouvoirs de police sont attribués, mais également les carrières auxquelles les fonctionnaires qui les exercent doivent appartenir. Ainsi, ces références aux membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier et aux agents de l'Administration des douanes et accises ne répondent pas aux exigences de précision requises par l'article 115 de la Constitution, de sorte que le Conseil d'État est amené à s'y opposer formellement.

En outre, le Conseil d'État donne à considérer que l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale distingue entre officiers de police judiciaire et agents de police judiciaire, d'une part, et fonctionnaires civils de la Police grand-ducale qui n'ont aucune des qualités des officiers de police judiciaire et agents de police judiciaire, d'autre part. L'emploi des termes « membres de la Police grand-ducale » dans un texte ayant trait à la recherche et la constatation des infractions risque dès lors d'avoir pour effet de lever toute distinction entre fonctionnaires de la Police grand-ducale et de conférer les mêmes compétences à l'ensemble du personnel fonctionnarisé de la Police. Il s'impose dès lors d'employer la formule « membres de la Police grand-ducale ayant la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire ».

Article 8

Paragraphe 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État note que la disposition sous revue ne porte aucune mention sur le statut des agents de service agréés. Alors que l'article 4, alinéa 1^{er}, première phrase, de la loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics prévoit que les agents de service agréés sont employés sous un statut de droit public, le projet de loi sous avis reste muet sur ce point. La loi précitée du 19 juin 2009 instituant ce statut ayant vocation à être abrogée par le projet de loi sous revue, un vide juridique se présenterait pour les agents agréés existants. Le Conseil d'État donne à considérer qu'en absence de disposition transitoire, ces agents ne pourront plus exercer la mission qui leur a été dévolue par l'article 4 de la loi précitée du 19 juin 2009, sauf à demander un nouvel agrément en vertu de la présente loi.

En outre, l'alinéa 1^{er} prévoit que l'agent de service doit accomplir une formation spéciale qui est dispensée sous la responsabilité du ministre, et délègue à un règlement grand-ducal la détermination de son contenu et de ses modalités. Or, en ce qui concerne les agents de service agréés dont le statut relèverait du droit public, le Conseil d'État donne à considérer que la formation des fonctionnaires constitue une partie essentielle de leur statut qui, en vertu de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution, tombe sous une matière réservée à la loi. Pour les agents de service agréés employés par un prestataire de service, la formation spéciale relève de la matière réservée à la loi en application de l'article 34 de la Constitution. Ainsi, sur le fondement de l'article 45, paragraphe 2, de l'article 50, paragraphe 3, et de l'article 34

de la Constitution, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, aux auteurs du projet de loi sous avis de faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation, seul le contenu détaillé des formations et épreuves pouvant être déterminé au niveau d'un règlement grand-ducal.

Article 9

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit 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 ». Le Conseil d'État relève que ce libellé requiert une constatation des faits en personne, ce qui exclurait une constatation grâce à la vidéosurveillance. D'après le commentaire de l'article, les auteurs se sont inspirés de l'article 4 de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. Mais comme cette dernière loi ne prévoit pas de vidéosurveillance, contrairement au projet de loi sous avis, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont motivé les auteurs à écarter la preuve moyennant vidéosurveillance.

Au paragraphe 2, les auteurs du projet de loi opèrent une distinction entre « le constat écrit ou électronique ». Or, un document électronique constituant aussi un écrit, le choix des termes ne semble pas approprié. Le Conseil d'État suggère dès lors d'écrire « le constat écrit sur support papier ou électronique ».

Au paragraphe 4, le Conseil d'État s'interroge comment les auteurs du projet de loi envisagent en pratique la remise de « l'original du constat », lorsque ce dernier est rédigé sur support électronique et de manière générale lorsqu'il est difficilement envisageable que l'agent en charge remette l'original. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs du projet de loi de reformuler ce paragraphe pour prévoir la remise d'une copie au contrevenant.

Article 10

Le paragraphe 3 prévoit que « [l]es 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 ». Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet sur le fait qu'en prévoyant que la prescription court à partir de la date à laquelle la sommation ou la décision a été portée à la connaissance du contrevenant, ils mettent en place deux délais différents de prescription pour la même amende administrative. Par ailleurs, s'il est visé d'instaurer une prescription pour l'amende administrative, il y a lieu de se limiter juste à cette dernière et ne pas viser de plus la prescription de la sommation qui a pour but le paiement de la même amende. Ainsi, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de reformuler ce paragraphe comme suit :

« Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans à compter de la date à laquelle la décision d'amende administrative a été portée à la connaissance du contrevenant ».

Article 11

L'article sous revue ouvre un recours en réformation contre les sanctions prononcées par le ministre en vertu du chapitre 3 du projet de loi sous avis. Son alinéa 2 fixe le délai de ce recours à quinze jours à partir de la notification à la personne ou de la remise directe à la personne. Étant donné qu'en vertu de l'article 13, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le délai de droit commun pour introduire un recours en réformation est de trois mois à partir de la notification de la décision, le Conseil d'État demande aux auteurs de ne pas changer ce délai à moins que des raisons impérieuses ne plaident en faveur d'un délai plus court⁷.

Article 12

L'article sous revue prévoit la possibilité pour les agents de service et les agents de service agréés de faire un rappel à l'ordre. Or, selon la lecture du Conseil d'État, le rappel à l'ordre n'est pas une alternative à la sanction administrative, mais une mesure complémentaire à cette dernière. Ainsi, lorsque les agents visés par cet article constatent un manquement sanctionnable, ils doivent procéder aux mesures prévues au chapitre 3, sections 1^{re} et 2.

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, en ce qui concerne les références aux membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier et aux agents de l'Administration des douanes et accises, le Conseil d'État renvoie à ses observations faites sous l'article 7, paragraphe 4, liées à la définition des carrières exactes qui sont visées et renouvelle son opposition formelle.

Article 14

L'article sous revue prévoit la possibilité pour le ministre d'interdire l'accès et le séjour dans les transports publics. Le Conseil d'État constate que le libellé de cet article consiste en une reformulation de l'article 7 de la loi précitée du 19 juin 2009.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État suggère de compléter la disposition en prévoyant que l'interdiction d'accès s'applique aux usagers ayant commis des manquements aux prescriptions du chapitre 3, de manière similaire à ce qui est prévu par l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juin 2009⁸.

De plus, l'articulation et le libellé des paragraphes 2 et 3 prêtent à croire que les explications de l'utilisateur ne sont recueillies qu'après la décision motivée du ministre. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de revoir l'articulation des dispositions en question afin de s'assurer que les

⁷ Voir à ce sujet l'avis du Conseil d'État du 17 mars 2017 sur le projet de loi ayant pour objet d'assurer la dignité, la protection de la vie, la sécurité et le bien-être des animaux (doc. parl. n° 6994², pp. 10 et 11).

⁸ Article 7 de la loi précitée du 19 juin 2009 :

« 1. Le ministre peut, par décision motivée, interdire, en tout ou en partie, pour une durée ne dépassant pas un an, aux usagers des transports publics qui contreviennent aux prescriptions en matière d'ordre et de sécurité dans les transports publics, l'accès et le séjour dans les moyens de transports publics, dans les gares ferroviaires et routières et aux arrêts. »

explications de l'intéressé soient recueillies avant la prise de décision motivée du ministre.

Au paragraphe 3, quant à l'utilisation de l'expression « la décision est notifiée par moyen d'huissier de justice », le Conseil d'État demande aux auteurs de se tenir à la terminologie de droit commun et d'utiliser le terme « signifier » plutôt que le terme « notifier » par un huissier.

Article 15

À titre liminaire, le Conseil d'État suggère de libeller l'intitulé de l'article « Sanctions pénales et avertissements taxés », et non pas « infractions et avertissements taxés ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en ce qui concerne les références aux membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier et aux agents de l'Administration des douanes et accises, le Conseil d'État renvoie à ses observations faites sous l'article 7, paragraphe 4, liées à la définition des carrières exactes qui sont visées et renouvelle son opposition formelle.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le projet de loi sous avis prévoit que « [s]ont punies d'une amende, les infractions à : 1° l'article 13, paragraphe 1^{er} ; 2° l'article 13, paragraphe 2 ; 3° l'article 14 ». Ces renvois ne permettent pas de déterminer avec précision les comportements qui se trouvent ainsi être pénalement sanctionnés. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 19 de la Constitution, de préciser les renvois et de libeller l'alinéa 2 comme suit :

« Sont punies d'une amende de 24 à 250 euros les infractions suivantes :

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, paragraphe 1^{er}, alinéa 3 ;

2° le non-respect de l'interdiction d'entrer à nouveau dans un moyen de transports publics et dans une infrastructure de transports publics endéans un délai de deux heures, prévue à l'article 13, paragraphe 2 ;

3° le non-respect de l'interdiction prévue à l'article 14. »

Au paragraphe 2, aux fins d'une meilleure lisibilité du dispositif, le Conseil d'État demande de remplacer le terme de « taxe » par celui d'« avertissement taxé ». Cette observation vaut également par ailleurs pour le paragraphe 3.

En outre, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur le fait que l'articulation entre les dispositions du paragraphe 1^{er}, et celles du paragraphe 2 est à préciser. Le Conseil d'État suggère que le paragraphe 2 précise que des avertissements taxés peuvent être décernés, dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, tout en prenant soin de désigner les agents habilités à les délivrer.

Il demande encore que la colonne « référence aux articles » soit supprimée en raison de son absence de plus-value normative.

Enfin, le Conseil d'État relève que le catalogue des avertissements taxés établi au paragraphe 2 leur confère le même minimum que celui de l'amende

visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 2. Une telle façon de procéder tend à assimiler l'avertissement taxé et la sanction pénale prononcée par voie judiciaire. Ce procédé risque en effet de rendre le maximum de la peine inopérant étant donné que les contrevenants ne seront en principe plus incités à saisir le juge pour voir moduler le montant de la peine. Il y a donc lieu de déterminer un montant minimal pour l'avertissement taxé qui soit différent du plancher de l'amende.

Articles 16 à 21

Sans observation.

Articles 22 et 23

Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle émise à l'endroit des considérations générales quant au responsable du traitement des données à caractère personnel.

L'article 23 vise la conservation des enregistrements, entre autres, dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 22, qui entend exclure la surveillance à l'intérieur des lieux non accessibles au public, doit être lu comme excluant l'espace réservé au conducteur. La vidéosurveillance ne pourra dès lors pas être prise en compte pour analyser une éventuelle faute disciplinaire du conducteur, à moins que les faits ne soient survenus dans des lieux accessibles au public. Une lecture différente soulèverait la question de la proportionnalité de la vidéosurveillance sur le lieu du travail⁹.

L'article 23, deuxième phrase, prévoit que l'accès aux enregistrements de la vidéosurveillance est limité aux personnes « autorisées ». Le texte reste toutefois muet sur l'autorité investie du pouvoir d'autorisation, tout comme sur les conditions et procédures d'une telle autorisation. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, soit de préciser la deuxième phrase sous revue, soit de la supprimer, le règlement général sur la protection des données réglant à suffisance l'accès aux données personnelles.

Article 24

Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle émise à l'endroit des considérations générales quant au responsable du traitement des données à caractère personnel.

L'alinéa 1^{er} définit le périmètre des données personnelles qui peuvent être collectées dans le cadre d'une « infraction punie d'une des mesures ou sanctions des chapitres 5 et 6 ». Le chapitre 6 traitant de la vidéosurveillance et protection des données, ce renvoi semble erroné. Ainsi, il est suggéré de se référer aux chapitres 3 à 5 couvrant les différentes mesures et sanctions applicables.

L'alinéa 2 prévoit que les agents visés à l'article 12, à savoir tant les agents de service que les agents de service agréés, peuvent, dans l'accomplissement de leurs fonctions, collecter les données personnelles dont

⁹ Cf. Cour européenne des droits de l'homme, [arrêt du 28 novembre](#), requête n°70838/13, Antović et Mirković c. Monténégro ; [arrêt rendu le 17 octobre 2019](#), requêtes n° 1874/13 et 8567/13, López Ribalda et autres c. Espagne

le champ est prédéfini à l'alinéa 1^{er}. Or, en vertu de l'article 9, le constat des infractions est fait uniquement par les agents de services agréés. De plus, il ne ressort pas des dispositions de la loi en projet que la collecte des données personnelles serait nécessaire aux agents de service dans le cadre de l'accomplissement de leurs missions. En l'absence d'explications quant à la nécessité de collecter des données personnelles également dans le chef des « agents de service », le Conseil d'État se doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel sur le fondement des articles 31 et 37 de la Constitution.

Le dernier alinéa prévoit que « [l]a 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 ». Or, le chapitre 6 traitant de la vidéosurveillance et la protection des données, et le chapitre 7 traitant des dispositions modificatives, abrogatoires et finales ne prévoient pas d'infraction. Par ailleurs, l'intervention des agents de la Police grand-ducale et de l'Administration des douanes et accises dans le contrôle de l'identité prévue au chapitre 3, article 7, paragraphe 4, est susceptible de requérir l'échange d'information. Ainsi, le Conseil d'État demande le renvoi aux chapitres 3 et 4 au lieu de renvoyer aux chapitres 4, 6 et 7.

Article 25

Sans observation.

Article 26

Au point 2°, le Conseil d'État signale qu'étant donné que les modifications n'ont vocation à exister que par rapport au texte originel qu'elles affectent, seuls les actes comportant des dispositions autonomes sont susceptibles d'être abrogés. Il est dès lors superfétatoire, voire erroné, d'abroger les lois modificatives.

Subsidiairement, le Conseil d'État signale que la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics a déjà fait l'objet d'une abrogation formelle antérieure. En outre, la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics est abrogée par le point 1° de l'article sous revue. Le point 2° est dès lors sans objet et à supprimer et la teneur suivante est à conférer à l'article sous examen :

« Art. 26. Disposition abrogatoire

La loi modifiée du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics est abrogée. »

Articles 27 et 28

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Intitulé

Lorsqu'un acte vise à modifier plusieurs actes, ceux-ci doivent tous être évoqués de manière précise dans l'intitulé. Les actes destinés à être modifiés par le projet de loi sous avis sont à introduire par un deux-points. Chaque acte est à faire précéder d'un chiffre arabe, suivi du symbole « ° ». Les modifications qu'il s'agit d'apporter à un code sont indiquées en premier. Cette observation vaut également pour le dispositif de la loi en projet, et plus particulièrement pour l'article 25. Partant, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de loi relative à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics et modifiant :

1° le Code pénal ;

2° la loi du 5 février 2021 sur les transports publics ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « aux articles 2 et 4 ».

Article 2

À la phrase liminaire, il convient de remplacer les termes « Au sens de la présente loi, » par les termes « Pour l'application de la présente loi, ».

Au point 10°, le Conseil d'État signale qu'il faut éviter l'insertion de phrases entières dans les définitions. Par ailleurs, les barres obliques sont à éviter dans les textes normatifs.

Article 5

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il est relevé que les termes « pourvu que » sont à faire suivre par le subjonctif. Partant, le terme « sont » est à remplacer par le terme « soient ».

Au paragraphe 3, les termes « gênant ou incommodant » sont à accorder au pluriel.

Au paragraphe 4, il convient de remplacer les termes « l'accompagnent » par ceux de « les accompagnent » et les termes « qu'il emporte » par ceux de « qu'ils emportent ».

Chapitre 3

Il y a lieu d'ajouter une espace entre le trait d'union et l'intitulé de chapitre.

Chapitre 3, section 1^{re}

Lorsqu'on se réfère à la première section, les lettres « re » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{re} ». Partant, il convient de remplacer les termes « Section 1^{ère} » par ceux de « Section 1^{re} ». Cette observation vaut également pour le chapitre 6, section 1^{re}.

Article 7

L'indication de l'article sous examen est à faire figurer en caractères gras.

Au paragraphe 3, dans le tableau, à la ligne relative au point 7°, deuxième colonne, la virgule après les termes « moyens de transports publics » est à omettre.

Au paragraphe 3, dans le tableau, à la ligne relative au point 10°, deuxième colonne, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour l'article 26, point 1°.

Au paragraphe 3, dans le tableau, à la ligne relative au point 13°, deuxième colonne, il convient d'ajouter le terme « l' » avant le terme « emprise ».

Au paragraphe 3, dans le tableau, à la ligne relative au point 20°, deuxième colonne, il est suggéré de supprimer la virgule après les termes « moyens de transports publics ».

Au paragraphe 3, dans le tableau, à la ligne relative au point 22°, deuxième colonne, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Par ailleurs, au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé complet de celui-ci. Partant, il y a lieu d'écrire « 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, tel que modifié, ». Finalement, dans un souci de meilleure compréhension du texte, il est suggéré d'ajouter le terme « voiture » après les termes « à une autre ».

Au paragraphe 3, dans le tableau, à la ligne relative au point 28°, deuxième colonne, le terme « de » y figure une fois de trop et est à supprimer.

Le paragraphe 3 est à terminer par un point final.

Article 8

L'intitulé de l'article doit refléter fidèlement et complètement le contenu de l'article. Le choix d'un intitulé inadéquat risque en effet de donner lieu à confusion quant à la portée de l'article. Même s'ils sont dénués de force obligatoire, les intitulés ne doivent pas pour autant être trop restrictifs par rapport aux dispositions qu'ils sont censés couvrir. Le Conseil d'État suggère ainsi le libellé suivant :

« Agrément, assermentation et missions des agents de service agréés ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, il convient d'écrire correctement « agréé ».

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, il convient de remplacer le terme « de » avant les termes « sanctions administratives » par le terme « des ». Par ailleurs, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Partant, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 3 ».

Article 11

À l'alinéa 1^{er}, il faut écrire « Tribunal administratif » avec une lettre initiale « t » majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 14, paragraphe 3, alinéa 3, première phrase. Par ailleurs, et dans un souci d'harmonisation, pour l'introduction d'un recours en réformation il est indiqué d'employer une des formules suivantes : « Les décisions prévues au présent chapitre sont susceptibles d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif » ou « Contre les décisions prises par (nom de l'autorité compétente) en vertu du présent chapitre, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal administratif ».

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la virgule après les termes « rappel à l'ordre » est à omettre.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, la virgule après les termes « prévus à l'article 12 » est à omettre.

Au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « prévue à l'article 14 ».

Article 15

Le paragraphe 2 est à terminer par un point final.

Au paragraphe 3, deuxième phrase, il est suggéré d'insérer une virgule après les termes « Dans cette deuxième hypothèse ».

Au paragraphe 4, point 3^o, la formule « la ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Au paragraphe 5, alinéa 3, première phrase, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « à l'alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Cette observation vaut également pour l'article 20, alinéa 4, première phrase.

Au paragraphe 5, alinéa 3, deuxième phrase, il convient de supprimer la virgule après les termes « en cas d'acquiescement ».

Article 16

Au paragraphe 2, alinéa 2, deuxième phrase, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « acquittera » par le terme « acquitte ». Par analogie, cette observation vaut également pour les articles 17, alinéa 2, deuxième phrase, et 18, paragraphe 5. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « au bureau de la Police grand-ducale ou de l'Administration des douanes et accises » et « au nom de la Police grand-ducale ou de l'Administration des douanes et accises ».

Article 17

Le Conseil d'État signale qu'il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. Cependant, s'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Ainsi, il convient d'ajouter un intitulé à l'article sous examen. Cette observation vaut également pour les articles 18 et 19.

À l'alinéa 3, les termes « à Luxembourg » sont à remplacer par les termes « au Grand-Duché de Luxembourg ».

Article 18

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la virgule après le terme « contrevenant » est à omettre.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que les administrations sont désignées par leur dénomination officielle. Il y a donc lieu d'écrire « Administration des douanes et ~~des~~ accises ». Cette observation vaut également pour les paragraphes 3 et 4, alinéa 2, ainsi que pour l'article 19, alinéa 1^{er}.

Au paragraphe 4, alinéa 2, la virgule après les termes « y relatives » est à omettre.

Article 19

À l'alinéa 2, première phrase, le Conseil d'État relève qu'il n'est pas de mise de procéder à la rédaction de phrases scindées par un point-virgule. Mieux vaut recourir à la rédaction de deux phrases distinctes séparées par un point final.

Article 20

Il y a lieu d'ajouter un point après l'indication du numéro d'article, pour écrire « **Art. 20.** ».

Article 21

Étant donné que l'article sous examen ne comporte pas de paragraphe 2, il y a lieu de faire abstraction du numéro de paragraphe « (1) » en début de l'article sous examen.

Au point 6°, il y a lieu de remplacer le terme « les » avant les termes « installations » et « moyens de transports publics » par le terme « aux », ceci à deux reprises.

Article 25

Dans l'hypothèse où un acte contient à la fois des dispositions autonomes et des modifications, il y a lieu de faire figurer tout acte destiné à être modifié sous un article distinct et de spécifier ensuite chaque modification qui s'y rapporte en la numérotant : 1°, 2°, 3°, ... En l'espèce, il est indiqué de regrouper les modifications à effectuer au Code pénal. Par ailleurs, au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « paragraphe 2 » par ceux de « alinéa 2 ». En plus, aux paragraphes 2 et 3, les termes « Dans l'article » sont à remplacer par les termes « À l'article » et concernant la référence à la « loi XY », la date et l'intitulé relatifs à la loi en question sont à insérer à l'endroit pertinent et à faire suivre d'une virgule. Au paragraphe 3, il y a lieu d'ajouter le terme « ou » avant les termes « contre toute autre personne ayant un caractère public ».

Tenant compte de ce qui précède et de l'observation formulée à l'endroit de l'intitulé, il est indiqué de restructurer et de reformuler l'article sous examen comme suit :

« Art. 25. Modification du Code pénal

Le Code pénal est modifié comme suit :

1° À l'article 269, les mots « les agents de service agréés conformément à la loi [...] » sont insérés entre les mots « [...] » et les mots « [...] » ;

2° À l'article 276, les mots « les agents de service agréés conformément à la loi [...] » sont insérés entre les mots « [...] » et les mots « ou [...] ».

Art. 26. Modification de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics

À l'article 4, alinéa 2, point 4°, de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics, les mots « 21 octobre 209 » sont remplacés par ceux de « 21 octobre 2009 ». »

Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence.

Article 26 (27 selon le Conseil d'État)

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« Sont abrogées : »

Article 27 (28 selon le Conseil d'État)

L'intitulé de l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Intitulé de citation** ».

Le terme « Loi » après les guillemets ouvrants est à écrire avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Article 28

La formule de promulgation est à omettre dans les projets de loi. Elle est seulement à ajouter au même moment que le préambule et la suscription. Par conséquent, l'article sous revue est à supprimer. Subsidiairement, la formule de promulgation ne doit pas faire l'objet d'un article.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 25 février 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes