Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Avis

sur

le projet de loi 8512 portant modification de l'article 43*bis* de loi modifiée du 18 juillet sur la Police grand-ducale (Vidéosurveillance)

Avis 05/2025

L'avis en bref

L'(in)compatibilité du déploiement de la vidéosurveillance dans l'espace public avec le respect des droits humains dépend avant tout du cadre juridique et de sa mise en œuvre. Pour garantir la nécessité et la proportionnalité d'un tel dispositif, il doit donc, dès sa conception, tenir dûment compte des considérations liées aux droits humains.

Le projet de loi vise à simplifier la procédure d'autorisation et à faciliter le déploiement de la vidéosurveillance, malgré les nombreux questionnements relatifs à son efficacité pour la prévention et l'élucidation d'infractions pénales. Dans son avis, la CCDH met en garde contre l'abolition de garanties essentielles destinées à réduire le risque d'une banalisation de la vidéosurveillance. Une telle évolution pourrait rendre cette dernière inefficace, coûteuse et contraire aux droits humains.

La **nouvelle mission confiée à la CCDH** et les moyens à sa disposition pour aviser les demandes d'autorisation et de renouvellement doivent être précisés :

- La CCDH doit avoir accès à toutes les données et informations qu'elle estime nécessaires pour remplir sa nouvelle mission. La loi devra lui conférer tous les moyens et pouvoirs requis pour éviter que sa consultation ne devienne qu'une simple formalité. En aucun cas, le rôle de la CCDH ne devra être une certification de la validité d'un système de vidéosurveillance ;
- Elle devra recevoir, dans les meilleurs délais, des ressources humaines et financières supplémentaires, en tout cas avant l'entrée en vigueur de la loi ;
- Le délai d'un mois imposé à la CCDH pour rendre son avis ne lui permettra pas de réaliser sa mission et devra dès lors être revu.

La CCDH s'interroge également sur certaines **modifications procédurales** :

- Le droit d'initiative des bourgmestres mérite d'être précisé davantage ;
- Les délais imposés à la Police pour ses analyses préalables devraient être rallongés ;
- La prolongation de la durée de validité des autorisations exige des garanties procédurales strictes. Or, le projet de loi va dans le sens inverse :
    - La nouvelle procédure de renouvellement ne permettra plus, sauf dans des situations exceptionnelles, une réévaluation approfondie ;
    - Dans le cadre des parcs et des pôles d'échange, il est même envisagé de ne plus tenir compte du risque réel que des infractions y soient commises. Il est également présumé que toute autre mesure moins intrusive est inefficace.

Un recueil de toutes les recommandations formulées par la CCDH dans le présent avis figure dans le chapitre III. Recommandations.

Table des matières

I. Introduction 4

II. Analyse du projet de loi 5

A. L'abrogation de la CCEV et la nouvelle mission confiée à la CCDH 6

B. Les modifications procédurales 11

1. Le droit d'initiative des bourgmestres et le rôle de la Police 11

2. L'extension de la durée de validité des autorisations et l'affaiblissement de la procédure de renouvellement 13

3. La simplification de la procédure d'autorisation pour les parcs publics et les pôles d'échange 14

III. Recommandations 16

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

I. Introduction

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH a été saisie en date du 28 mars 2025 du projet de loi 8512 portant modification de l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.[1] Avec ce projet de loi, les auteurs visent à réformer la procédure d'autorisation permettant de placer des lieux accessibles au public sous vidéosurveillance (dispositif « Visupol ») afin de prévenir, rechercher et constater des infractions pénales. Ils estiment qu'actuellement la « (…) *mise en œuvre de la procédure d'autorisation prévue par la loi est excessivement lourde* (…) ».[2]

Le projet de loi prévoit notamment de prolonger la durée de validité des autorisations (de 3 à 5 ans), de consolider le rôle des bourgmestres, de réduire certaines garanties procédurales et de remplacer la consultation de la Commission consultative pour l'évaluation de la vidéosurveillance (CCEV)[3] par une saisine de la CCDH.

En tant que membre de la CCEV, la CCDH a pu suivre de près la mise en œuvre de la loi sur la vidéosurveillance depuis son entrée en vigueur en 2021. La CCEV a avisé le renouvellement des zones A, C, D, et F (Glacis, Gare, Stade national, Pont Adolphe) ainsi que les nouvelles zones B et E (Hamilius, *European Convention Center ECCL)*, G et H (Differdange et Esch) et I (Bonnevoie).[4] Grâce à cette expérience, la CCDH ne peut que réaffirmer ses observations et recommandations formulées dans son avis du 25 février 2020 sur le projet de loi 7498[5] : à défaut d'une analyse de sa nécessité réelle

---

[1] Proposition de loi 8217, disponible sur https://www.chd.lu/fr/dossier/8217.
[2] Projet de loi, Exposé des motifs, p. 1.
[3] Bref rappel des missions actuelles de la CCEV : Elle donne son avis sur la mise en place d'un système de vidéosurveillance pour chaque nouveau lieu et sur chaque demande de renouvellement. Sa composition et son fonctionnement sont précisés dans le règlement grand-ducal du 23 juillet 2021 : représentants du ministre des Affaires intérieures, du ministre de la Justice, du ministre des Affaires communales, de l'IGP, d'une association du domaine de l'action sociale, d'une association de criminologie et de la CCDH. Selon la circulaire du 21 septembre 2023, la CCEV est un « *organe externe et indépendant [qui] permet d'apporter une perspective multidisciplinaire (…). L'analyse de cette Commission porte notamment sur l'opportunité de la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans le nouveau lieu visé. De plus, la Commission se prononce sur la question de savoir si la condition relative à l'inefficacité des autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales (…) est remplie. Elle pourra en outre évaluer l'impact de la vidéosurveillance sur différents aspects de la vie publique dans la zone VISUPOL, tel que l'impact sur l'action sociale. (…) »*
[3] Projet de loi 8512, Article 1er 2° a) et b).
[4] Avis sur les zones A-F : https://legilux.public.lu/.
Avis sur les zones B et E : https://legilux.public.lu/.
Avis sur les zones G et H : https://legilux.public.lu/.
[5] CCDH, *Avis sur le projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale*, 25 février 2020, disponible sur https://ccdh.public.lu/fr/.

et de toutes ses implications pour les droits humains, la vidéosurveillance risque de constituer une mesure coûteuse et inefficace. Elle continue souvent « *à être promue (…) comme une réponse fondamentale à la question de la délinquance locale* », malgré le fait qu'elle reste « *généralement sans impact significatif sur le niveau global de délinquance de voie publique* ».[6] Dans le pire des cas, la vidéosurveillance risque aussi de produire des effets négatifs disproportionnés, surtout pour certaines parties de la population.[7] La CCDH rappelle toutefois que ce n'est généralement pas l'outil en tant que tel, mais une utilisation et un encadrement juridique inadéquats qui peuvent poser des problèmes en termes de respect des droits humains. Il est dès lors particulièrement important de veiller à ce que les droits humains soient pris en compte dès la conception de la vidéosurveillance. Pour une analyse plus approfondie de ces aspects, la CCDH renvoie à son avis précité dans lequel elle a formulé des observations et recommandations sur la compatibilité de la vidéosurveillance avec les droits humains et les principes de l'État de droit.[8]

Dans le présent avis, la CCDH se limitera avant tout à l'examen des modalités de la nouvelle mission qui lui sera confiée ainsi que des modifications procédurales.

II. Analyse du projet de loi

Si la CCDH salue le fait que le Ministre des Affaires intérieures l'ait informée, avant le dépôt du projet de loi sous avis, de sa volonté de lui confier une nouvelle mission, elle déplore que ses préoccupations relatives à la mise en œuvre de ce mandat n'y aient

---

[6] Laurent Mucchielli, *À quoi sert la vidéosurveillance ?,* VST, 2022, pp. 23-29, disponible sur https://hal.science/ ; CCDH, *Avis sur le projet de loi 7498 (vidéosurveillance)*, 25 février 2020, pp. 6-7, disponible sur https://ccdh.public.lu/.Voir les nombreuses études récentes s'interrogeant sur l'utilité et l'efficacité réelle de la vidéosurveillance pour les objectifs de prévention et d'élucidation d'infractions pénales : le rapport de l'IGP sur l'efficacité de la vidéosurveillance de 2021 ; l'étude commanditée par la gendarmerie sur la contribution de la vidéoprotection à l'élucidation des enquêtes en France de 2021 ; le rapport de la Cour des comptes française de 2020. Voir aussi Yamina Bouadi, *Paris 2024 : l'expérimentation de la vidéosurveillance algorithmique à la lumière du règlement européen sur l'intelligence artificielle*, Revue de l'UE 2025, p. 133 ; Hugo Lami, *1984, une dystopie devenue réalité ? Du télécran à l'algorithme : brève analyse juridique* », RFDA, p. 182.

[7] Voir, dans ce sens, l'avis de la CCDH sur le projet de loi 7498 (vidéosurveillance), 25 février 2020, pp. 2 et suivantes, disponible sur https://ccdh.public.lu/. Certaines études et rapports font état d'impacts négatifs sur les personnes se trouvant dans des situations défavorisées et/ou stigmatisées, telles que les personnes sans domicile fixe, les toxicomanes, les personnes d'ascendance africaine. La vidéosurveillance peut également impacter l'exercice de certains droits humains, p.ex. par les journalistes ou les manifestants.

[8] *Ibid*.

pas été intégrées (A).[9] Par ailleurs, la CCDH peut comprendre la volonté du gouvernement d'améliorer certains aspects procéduraux relatifs à la procédure d'autorisation de la vidéosurveillance, tels que l'augmentation de la durée de validité des autorisations. En revanche, elle met en garde contre l'abolition de garanties procédurales destinées à réduire le risque d'une banalisation de la vidéosurveillance (B). Cette dernière devrait rester l'exception et non pas devenir la norme.

A. L'abrogation de la CCEV et la nouvelle mission confiée à la CCDH

Le projet de loi propose de supprimer la CCEV et substitue sa saisine par la demande d'un avis auprès de la CCDH.[10] Selon le commentaire des articles, en pratique il se serait « *avéré que les avis de la [CCEV] n'apportent pas de valeur ajoutée confirmant ainsi les remarques formulées par le Conseil d'État* ».[11] S'il est vrai que le Conseil d'État s'était interrogé dans son avis relatif au projet de loi 7498 tant sur la « *nécessité d'ajouter une instance d'avis supplémentaire que sur la plus-value de sa contribution* », la CCDH se doit de nuancer cette affirmation : il est important de créer les conditions pour garantir que la nouvelle mission qui lui sera confiée puisse constituer une telle « *plus-value* ».

D'une part, la CCDH constate que les auteurs du projet de loi ne précisent pas dans quelle mesure les avis de la CCEV « *n'apportent pas de valeur ajoutée* », ni si une évaluation a été faite pour en déterminer les causes et/ou améliorer la situation. Ayant assisté à l'élaboration des avis au sein de la CCEV depuis 2021, la CCDH est en mesure d'affirmer que ceux-ci ont permis de détecter un certain nombre de problèmes (p.ex. caméras visionnant des entrées et fenêtres privées ou des terrasses ; problèmes au niveau du masquage ; problèmes juridiques et pratiques relatifs à la zone ECCL[12] ; manque de statistiques et de données fiables).

---

[9] Des entrevues ont eu lieu en janvier et en février 2025, suivi d'un courrier en mars 2025 dans lequel la CCDH avait notamment insisté sur les ressources humaines et financières, l'accès aux informations, l'absence de procédures d'urgence, le suivi de ses avis et son indépendance.
[10] Projet de loi 8512, Article 1er 2° a) et b).
[11] Projet de loi 8512, *Commentaire des articles*, p. 2.
[12] La CCDH tient à rappeler au gouvernement que la CCEV avait suggéré, à cause d'un flou juridique, de modifier l'article 43*bis* « *afin de permettre l'enregistrement de la voie non-publique, faisant partie du complexe ECCL, à certains endroits stratégiques et indispensables (points d'accès cruciaux et vulnérables du bâtiment), afin de pouvoir assurer la sécurité des dignitaires et de leurs conseillers* », disponible sur https://legilux.public.lu/.

D'autre part, la CCDH a pu constater une certaine lourdeur dans le fonctionnement de la CCEV et une difficulté de synthétiser les apports des différents membres endéans les délais imposés, en particulier pour les nouvelles zones de Differdange, Esch et Bonnevoie. Elle souligne que la plus-value d'un avis externe dépend avant tout des délais, des moyens et des pouvoirs accordés à cet organe, de la volonté du Ministre et des autorités compétentes de réserver les suites nécessaires à ses avis,[13] ainsi que de l'expertise et de l'indépendance de l'organe consultatif.[14]

Étant donné que le gouvernement souhaite abolir la CCEV et que les alternatives proposées se limitaient à désigner la CCDH ou à ne plus prévoir d'organe externe dans la procédure, la CCDH ne peut que favorablement accueillir l'intention des auteurs du projet de loi de lui conférer cette mission car elle estime qu'une analyse indépendante demeure essentielle. Elle déplore en revanche que le projet de loi sous avis se limite à supprimer les dispositions relatives à la CCEV en les remplaçant par une simple référence à la CCDH, sans fournir des précisions quant à sa mission, l'étendue de son analyse et les moyens à sa disposition.[15] Le commentaire des articles indique uniquement que l'intervention de la CCDH permettrait « *une prise en considération des répercussions sur les droits et libertés des citoyens lors de l'évaluation de la mise en place d'une zone de vidéosurveillance* ».[16]

La CCDH exhorte par conséquent le gouvernement et le parlement à intégrer des précisions et garanties supplémentaires quant à sa future mission dans le texte de la loi. La CCDH ne pourra en aucun cas avoir pour rôle de certifier formellement la validité d'un système de vidéosurveillance ou de faire une analyse exhaustive de toutes les caméras à installer (p.ex. aspects techniques). Toutefois, sous condition d'avoir

[13] À titre d'exemple, malgré le fait que la CCEV avait à multiples reprises critiqué l'absence de données fiables et d'analyses plus poussées portant sur la nécessité et la proportionnalité de certaines zones, les nouvelles demandes relatives aux zones Differdange, Esch et Bonnevoie présentaient des lacunes majeures, obligeant la CCDH à s'opposer à la mise en place de ces zones de vidéosurveillance.
[14] La CCEV est majoritairement composée de représentants ministériels, dont celui du Ministre en charge de la prise de décision définitive, qui en assume également la présidence. Si ces représentants ont apporté une expertise importante et contribué activement à la qualité des avis, la CCDH estime que des commissions ou comités externes devraient être avant tout composés d'experts indépendants et impartiaux disposant d'une expertise en la matière (p.ex. droits humains y compris la protection des données, criminologie, personnes en situation de vulnérabilité/précarité, impacts des caméras sur la criminalité).
[15] À noter qu'en supprimant la référence au règlement grand-ducal, il n'y aura aucune précision quant aux pouvoirs et devoirs spécifiques de la CCDH en matière de vidéosurveillance. Si la loi du 21 novembre 2008 instituant la CCDH lui accorde une certaine marge de manœuvre, elle ne permet pas de combler cette lacune du projet de loi.
[16] Projet de loi 8512, *Commentaire des articles*, p. 2.

accès à toutes les données qu'elle estime nécessaire, elle pourrait p.ex. signaler certains risques pour l'exercice des droits humains et analyser si les justifications avancées par la Police et/ou les bourgmestres sont basées sur les principes pertinents découlant du droit national, européen et international des droits humains. Il est primordial que la loi lui confère tous les moyens et pouvoirs requis à cette fin. En revanche, le contrôle de la conformité du système de vidéosurveillance (y compris sa mise en œuvre) avec la législation applicable ne peut *in fine* que relever du ressort des juridictions et/ou autres organes compétents en la matière (p.ex. CNPD en cas de violation de la protection de données, CET en cas de discriminations).

La CCDH insiste en tout état de cause sur les points suivants pour éviter que sa consultation ne soit réduite qu'à une simple formalité :

- **Ressources humaines et financières** : la CCDH, mais aussi les autorités censées mettre en œuvre la vidéosurveillance, doivent avoir accès aux ressources financières et humaines nécessaires pour la réalisation d'évaluations qualitatives relatives au dispositif Visupol. La CCDH regrette que la fiche financière annexée au projet de loi ne prévoie pas de précisions y relatives, ni quant aux ressources de la CCDH, ni quant à celles de la Police ou des parquets. Elle rappelle que les recommandations relatives aux principes à respecter dans un État de droit appellent les États à garantir un financement adéquat des Institutions nationales des droits humains, surtout lorsque des missions additionnelles leurs sont attribuées.[17] La CCDH souligne qu'en l'absence de ressources humaines et financières supplémentaires, elle ne sera pas en mesure de remplir sa future mission de manière adéquate. Cela risque de ralentir la procédure d'autorisation – ce qui va à l'encontre de l'objectif du présent projet de loi – ou bien de délégitimer celle-ci dans le cas où une nouvelle zone sera autorisée sans l'avis de la CCDH, et donc sans évaluation complète et indépendante.

  La CCDH prend acte que, lors du dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés, le Ministre des Affaires intérieures a reconnu la nécessité d'allouer des ressources supplémentaires à la CCDH.[18] Elle exhorte dès lors le gouvernement et le parlement à compléter le projet de loi, voire la fiche financière, dans ce

[17] CCDH, *Rapport 2025 sur l'État de droit de ENNHRI*, disponible sur https://ccdh.public.lu/fr/.
[18] Chambre des députés, *Police locale et surveillance vidéo : le « package sentiment de sécurité »*, 27 mars 2025, disponible sur, https://www.chd.lu/fr/node/2895

sens. Ces ressources devront lui être accordées dans les meilleurs délais, en tout cas avant l'entrée en vigueur de la loi. Dans ce contexte, la CCDH souhaite attirer l'attention sur son futur rattachement administratif à la Chambre des Députés[19] et espère que, lors de la phase de transition, ni l'allocation de postes supplémentaires ni son budget ne subissent des répercussions défavorables.

Conformément à l'article 8 de la loi du 21 novembre 2008 portant création de la CCDH, la CCDH doit d'ailleurs aussi être en mesure de recourir à des experts auxquels seront confiés des missions ponctuelles d'information et de consultation. Les contributions des acteurs de terrain (p.ex. ONG, Police, parquet, IGP) et d'autres experts (p.ex. criminologues, académiques, domaine de la protection de données) peuvent s'avérer indispensables.

- **Accès à la documentation et aux informations** : l'accès à toutes les données et informations requises pour mener à bien sa mission doit être garanti. Il s'agit notamment des données prévues aux paragraphes 3 et 4 de l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018, mais aussi de toute autre information en lien avec la vidéosurveillance que la CCDH souhaiterait consulter. Elle doit ainsi être en mesure de demander et de recevoir ces informations de la Police, des ministères, du conseil communal ou de toute autre autorité concernée, sans que ces derniers puissent le refuser (p.ex. sur base d'une confidentialité éventuelle). Il est crucial d'intégrer ces précisions dans le texte du projet de loi pour éviter des situations comme dans le contexte de la lutte contre la traite des êtres humains où la CCDH, Rapporteur national en la matière, s'est vu refuser l'accès à certaines données faute de base légale spécifique y relative.[20] Il sera aussi important de veiller à ce que la CCDH puisse accéder à ces données et informations une fois que le dispositif de vidéosurveillance aura été mis en place. Elle regrette dans ce contexte que le projet de loi propose au contraire d'affaiblir la réévaluation d'une zone qui a été placée sous vidéosurveillance après l'écoulement de la durée de validité de l'autorisation (voir le chapitre B.2 ci-dessous).

[19] Projet de loi 8501 pourtant modification de la loi du 21 novembre 2008 portant création de la CCDH, disponible sur https://www.chd.lu/fr/dossier/8501.
[20] CCDH, *4e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg*, Années 2021-2022, p. 184, disponible sur https://ccdh.public.lu/.

Enfin, la CCDH doit être en mesure d'effectuer des visites des lieux et des locaux, sur demande préalable et en collaboration avec les autorités compétentes, telles qu'elles avaient notamment été organisées pour la CCEV concernant les zones A à F de la Ville de Luxembourg.

- **Éviter des procédures d'urgence** : la CCDH devra disposer d'un délai raisonnable à partir de la réception de toutes les informations requises pour rédiger son avis. La CCDH déplore fortement dans ce contexte que le projet de loi prévoit dorénavant que le Procureur d'État, le conseil communal et la CCDH devront transmettre leurs avis respectifs au ministre dans un délai d'un mois à compter de leur saisine.[21] Les auteurs du projet de loi ne fournissent aucune justification pour l'introduction de ce délai, ni dans le commentaire des articles ni dans l'exposé des motifs. Il est évident qu'un tel délai ne permettra pas à la CCDH d'exercer sa mission légale en bonne et due forme. La CCDH rappelle qu'il est crucial d'investir un maximum de temps et de ressources avant la mise en place du système de vidéosurveillance. Une fois le système mis en place, une inconformité voire inefficacité éventuelle et une modification subséquente risquent d'engendrer des charges techniques, financières et administratives importantes. Des procédures accélérées rendront toute évaluation relative à l'adéquation du système de vidéosurveillance proposé particulièrement difficile, voire impossible.

  Tout délai imposé à la CCDH et aux autres instances consultatives doit être dûment justifié par des considérations objectives, tant quant à son principe qu'à sa durée. La CCDH souligne qu'une prétendue « *urgence* » ne doit en aucun cas reposer sur des raisons purement hypothétiques ou politiques. La simple affirmation des auteurs du projet de loi que « *la succession d'étapes engendre des délais trop lourds, limitant considérablement la réactivité des autorités face à des situations nécessitant une intervention appropriée* » n'est pas appuyée par des faits concrets et est dès lors insuffisante à cet égard. La CCDH se demande aussi dans quelle mesure un délai d'un mois imposé à la CCDH lors de la procédure d'autorisation permettrait d'améliorer la « *réactivité »* des autorités,[22] sachant que l'acquisition du matériel et l'installation des caméras ne saura jamais être effectuée dans l'immédiat. Enfin, il n'est pas clair non plus dans

[21] Projet de loi 8512, article 1er 2° b).
[22] Projet de loi 8512, *Exposé des motifs*, p. 1.

quelle mesure l'installation de caméras pourra permettre aux autorités de faire une « *intervention appropriée* », sachant que les effets préventifs de la vidéosurveillance sont généralement faibles, voire inexistants.

En tout état de cause, même si le gouvernement et le parlement donnent suite à la revendication de la CCDH de lui accorder des délais plus raisonnables (p.ex. six mois), il conviendra de renforcer substantiellement les ressources et moyens qui lui sont alloués, afin de lui permettre de s'acquitter de ses missions.[23]

- **Assurer un suivi des avis** : conformément aux recommandations du Sous-comité d'accréditation (SCA) de l'Alliance Globale des Institutions Nationales des Droits de l'Homme (GANHRI) concernant la CCDH,[24] il est crucial de garantir une prise en compte des avis de la CCDH et un suivi adéquat.[25] La CCDH invite dès lors le gouvernement et le parlement à prévoir que son avis sera contraignant et non seulement consultatif. À défaut, la loi devrait au minimum exiger du Ministre de motiver de manière circonstanciée toute décision de s'écarter de l'avis de la CCDH.
- **Garantir l'indépendance de la CCDH** : en tant qu'institution nationale des droits humains, il est indispensable que la CCDH puisse publier ses avis et partager publiquement ses recommandations.

B. Les modifications procédurales

1. Le droit d'initiative des bourgmestres et le rôle de la Police

L'article 43*bis* de la loi actuellement en vigueur prévoit que la Police peut introduire une demande auprès du Ministre pour placer un lieu accessible au public sous vidéosurveillance.[26] Le projet de loi propose de conférer également un **droit d'initiative**

[23] Sachant que si la CCDH devra aviser plusieurs demandes d'autorisation ou de renouvellement en même temps, cela impactera davantage ses capacités.
[24] CCDH, *Réaccréditation de la CCDH par GANHRI*, 30 mars 2022, disponible sur https://ccdh.public.lu/.
[25] Voir également les Observations générales du Sous-comité d'accréditation, 21 février 2018, pp. 18-20, disponible sur https://www.ohchr.org/.
[26] Bref rappel de la procédure actuellement en vigueur : Lorsque la Police introduit sa demande, elle doit réaliser une analyse d'impact et communiquer les informations suivantes au Ministre : la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères de la loi et des finalités poursuivies ; la délimitation des lieux à surveiller ; le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ; une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ; le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance. Ensuite, le procureur d'État, le conseil communal et la CCEV font des avis. Après avoir reçu ces avis, le Ministre peut octroyer ou refuser l'autorisation.

au bourgmestre qui pourra « *demander à la Police de réaliser une analyse sur les lieux visés [par la loi]. En complément de cette analyse, la Police identifie si d'autres moyens pour empêcher la commission d'infractions pénales peuvent être mis en œuvre (…)* ».[27] La fiche financière annexée au projet de loi précise que dans un tel cas, la charge financière incombera à la commune.[28] Selon le commentaire des articles, l'intégration de ce droit d'initiative dans le texte de la loi viserait à tenir compte du fait que depuis l'entrée en vigueur de la loi, les demandes émanaient en réalité quasi-exclusivement des autorités communales.[29]

D'une part, la CCDH salue que la Police gardera le pouvoir exclusif d'évaluer si la mise en place de la vidéosurveillance est réellement nécessaire et le cas échéant, d'introduire une demande auprès du Ministre.[30] En effet, il doit être garanti que la vidéosurveillance soit strictement basée sur des motifs de prévention et d'élucidation d'infractions pénales et non pas influencée par des considérations politiques et politiciennes.[31]

D'autre part, la CCDH s'interroge sur le **délai de trois mois qui sera dorénavant imposé à la Police** pour réaliser ses analyses. Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles justifient ce délai. Il semble que les modifications proposées par le projet de loi visent surtout à faciliter le pouvoir d'initiative des bourgmestres et à accélérer les procédures, tout en imposant des charges administratives supplémentaires à la Police. En effet, la fiche financière du projet de loi souligne que « *l'adaptation de la procédure d'autorisation des zones de vidéosurveillance policière est susceptible d'engendrer une charge de travail supplémentaire dans le chef de la Police grand-ducale* ». **La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à revoir le projet de loi sur ce point. Il est crucial d'allouer un maximum de temps et de ressources à l'analyse de la nécessité et de la proportionnalité en amont de la mise en place d'une zone de vidéosurveillance**.

---

[27] Projet de loi 8512, article 1er 1°.
[28] *Ibid*, *Fiche financière*, p. 2.
[29] *Ibid*, *Commentaire des articles*, p. 1. Voir aussi la circulaire n°2023-124 du 21 septembre 2023, disponible sur https://maint.gouvernement.lu/.
[30] Projet de loi 8512, article 1er 3°.
[31] Dans l'avis du Syvicol sur le projet de loi 7498, il a été souligné que d'un « *point de vue politique, il est énormément important que le bourgmestre puisse agir, en prenant une initiative de demande, sur une question qui concerne la sécurité sur le territoire de sa commune* », disponible sur https://wdocs-pub.chd.lu/.

La CCDH s'interroge également sur les **critères qu'une demande de la part de la commune** doit remplir. Est-ce que la procédure actuellement applicable en vertu de la circulaire n°2023-124 du 21 septembre 2023 devra être suivie par les communes ?[32] Celle-ci énonce les étapes préliminaires qu'une commune doit avoir accompli en amont, p.ex. un examen par le comité de prévention communal, une analyse des mesures déjà mises en place et éventuellement un ajout d'autres mesures. La circulaire précise aussi les indications que la demande doit obligatoirement comporter, p.ex. une description du besoin exact de la commune et des mesures déjà mises en place ; le périmètre approximatif et les informations sur le câblage (sachant toutefois que l'emplacement définitif et le choix des caméras, câblage, etc. relèvent de la compétence de la Police) ; un plan de financement pour les coûts que la commune devra porter. Sur base de ces informations, la Police peut procéder ensuite à une préanalyse de la situation. **La CCDH invite par conséquent le gouvernement et le parlement à intégrer ces exigences dans le projet de loi sous avis.**

2. L'extension de la durée de validité des autorisations et l'affaiblissement de la procédure de renouvellement

Le projet de loi prévoit une **extension de la durée de validité** des autorisations de vidéosurveillance, passant de trois à cinq ans, à compter de l'activation de la zone. La CCDH estime que cette prolongation peut en effet être justifiée dans la mesure où il est souvent difficile, voire impossible, de faire une évaluation exhaustive de l'efficacité et des risques du dispositif mis en place après trois ans. Une durée de validité de cinq ans pourrait permettre de recueillir des données statistiques et un retour d'expériences plus pertinent. Ces données sont cruciales pour l'analyse de la nécessité et de la proportionnalité permettant de justifier le maintien de la vidéosurveillance. Cette prolongation de la durée de validité des autorisations devrait toutefois aller de pair avec **des exigences plus poussées permettant d'autoriser un système de vidéosurveillance et de le renouveler.**

La CCDH déplore dans ce dernier contexte que, selon le projet de loi, une **autorisation pourra dorénavant être renouvelée sur base d'une simple demande motivée** du directeur général de la Police, c'est-à-dire sans nouvelle analyse d'impact et sans réévaluation par la CCDH, le Procureur d'État ou le conseil communal territorialement

[32] Circulaire n°2023-124 du 21 septembre 2023, disponible sur https://maint.gouvernement.lu/dam-assets/circulaires/2023/2023-124.pdf

compétents.[33] Uniquement si des modifications sont à apporter au périmètre de la zone sous vidéosurveillance, le renouvellement devra suivre la même procédure que la demande d'autorisation initiale. Cette modification est en contradiction flagrante avec le commentaire des articles qui affirme que la « *période prolongée permet (…) un suivi rigoureux de leur renouvellement grâce aux mécanismes de contrôle existants, notamment les avis des instances indépendantes* ».[34] La CCDH rappelle que l'efficacité, la nécessité et la proportionnalité du système de vidéosurveillance doivent être régulièrement (ré)évaluées, même si le périmètre de la zone reste inchangé. En effet, des changements à l'intérieur du périmètre (p.ex. au niveau de l'infrastructure, des personnes fréquentant les lieux) peuvent également avoir un impact sur l'analyse de la nécessité et de la proportionnalité de la vidéosurveillance. De plus, un certain nombre de problèmes sont uniquement détectables après la mise en place du système de vidéosurveillance (p.ex. champ de vision réel des caméras et vérification des masquages des lieux privés, recours à la détection automatique de situations et autres types de systèmes d'intelligence artificielle[35]). Une réévaluation permettrait également de faire des ajustements afin de maximiser l'efficacité du dispositif. En effet, s'il s'avère que le dispositif en place n'est pas efficace et/ou disproportionné, il ne peut pas être considéré comme nécessaire et devra être modifié ou enlevé. **La CCDH exhorte par conséquent le gouvernement et le parlement à veiller à ce que le renouvellement d'une autorisation ne devienne pas un automatisme. Elle recommande de prévoir une réévaluation approfondie après l'écoulement de la durée de cinq ans.**

3. La simplification de la procédure d'autorisation pour les parcs publics et les pôles d'échange

La CCDH constate que le projet de loi prévoit de considérer que les pôles d'échanges et les parcs publics sont des lieux où les conditions de risque particulier de commission d'infractions pénales et d'inefficacité des autres moyens sont considérées comme remplies.[36] Elle regrette que les auteurs du projet de loi ne fournissent aucune

[33] Bref rappel de la procédure actuellement en vigueur : L'autorisation est délivrée pour une durée de trois ans, renouvelable selon la même procédure que la demande initiale. La CCEV a pour mission de donner son avis sur la mise en place d'un système de vidéosurveillance pour chaque nouveau lieu ainsi que d'évaluer le système de vidéosurveillance pour chaque demande de renouvellement.
[34] Projet de loi 8512, *Commentaire des articles*, p. 2.
[35] Voir, dans ce contexte, la réponse du Ministre des Affaires intérieures à la question parlementaire n°1587 du 27 novembre 2024, disponible sur https://wdocs-pub.chd.lu/ et à la question parlementaire n°2044 du 6 mars 2025, disponible sur https://wdocs-pub.chd.lu/.
[36] Projet de loi 8512, Article 1er 1° b).

explication ou justification y relative qui permettrait de conclure à la nécessité d'une telle présomption.

Il s'y ajoute que les notions de « parcs » et de « pôles d'échange » ne sont pas plus amplement définies, laissant une marge d'interprétation importante aux autorités. Le commentaire des articles fait uniquement un renvoi au projet de loi 8335[37] qui définit les pôles d'échange comme des « *lieux de transit à forte concentration de personnes, identifiés comme zone à risque accru de commission de crimes et délits* ». La CCDH tient à souligner dans ce contexte que l'article 43*bis* (2) de la loi actuellement en vigueur fournit déjà une liste de lieux considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, dont certains sont particulièrement vagues et permettent ainsi de viser les parcs et pôles d'échange en exigeant un minimum de réflexions et de justifications.[38] La CCDH ne comprend dès lors pas la nécessité d'affaiblir davantage le seuil permettant de recourir à la vidéosurveillance pour ces lieux. **Bien au contraire, au vu des autres simplifications et affaiblissements procéduraux proposés par le projet de loi, la CCDH recommande au gouvernement et au parlement de renforcer davantage les exigences permettant d'installer un système de vidéosurveillance pour éviter une banalisation de celle-ci.**

Par ailleurs, la CCDH s'interroge sur l'impact de cette modification au vu des exigences posées par l'article 43*bis* (4), qui obligent la Police à faire une analyse d'impact, à justifier la nécessité de la vidéosurveillance, à préciser la délimitation des lieux à surveiller, le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras, à faire une évaluation du nombre de personnes concernées et à indiquer le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance. La CCDH estime que ces exigences devraient en tout état de cause continuer à s'appliquer aux parcs publics et aux pôles d'échange.

Au vu de ce qui précède, la CCDH met en garde contre une approche qui risque de permettre le placement sous vidéosurveillance de tous les parcs et de tous les

[37] Projet de loi 8335 relatif à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics, disponible sur https://www.chd.lu/.

[38] Il s'agit 1. des lieux où sont commis, de manière répétée, des infractions pénales revêtant un certain degré de gravité (c'est-à-dire des crimes et des délits) ; 2. des lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ; 3. des alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des évènements d'envergure nationale ou internationale ; 4. des abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ; 5. des lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

pôles d'échanges, indépendamment du risque réel de commission d'infractions pénales et de l'efficacité des autres moyens moins intrusifs.

III. Recommandations

Observations générales :

- Malgré de plus en plus d'études s'interrogeant sur **l'efficacité de la vidéosurveillance** pour prévenir et élucider les infractions pénales, elle continue à être promue comme une réponse adéquate à la délinquance.
- Ce n'est généralement pas la vidéosurveillance en tant que telle qui pose un problème en termes de respect des droits humains, mais un encadrement juridique et une mise en œuvre inadéquate. Une **analyse approfondie de la nécessité réelle et de toutes ses implications pour les droits humains** permet de réduire le risque que la vidéosurveillance ne constitue qu'une mesure coûteuse et inefficace qui produit des effets négatifs sur l'exercice de certains droits humains. Il est dès lors particulièrement important de veiller à ce que ces derniers soient pris en compte dès la conception de la vidéosurveillance.

L'octroi d'une nouvelle mission à la CCDH

- Dans la mesure où le gouvernement souhaite abolir la CCEV et la CCDH estime qu'une **analyse indépendante demeure essentielle**, elle ne peut que favorablement accueillir l'intention des auteurs du projet de lui conférer cette mission. Elle déplore toutefois que le projet de loi se limite à supprimer les dispositions relatives à la CCEV en les remplaçant par une simple référence à la CCDH, sans fournir des précisions quant à sa mission et les moyens à sa disposition.
- La CCDH ne pourra **en aucun cas avoir pour rôle de certifier formellement la validité d'un système de vidéosurveillance**. En revanche, sous condition d'avoir accès à toutes les données qu'elle estime nécessaire, elle pourrait p.ex. signaler certains risques pour l'exercice des droits humains et analyser si les justifications avancées par la Police et/ou les bourgmestres sont basées sur les principes pertinents découlant du droit national, européen et international des droits humains. Le projet de loi devra lui conférer tous les moyens et pouvoirs requis à cette fin.

- Pour **éviter que sa consultation ne devienne qu'une simple formalité**, la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à intégrer des précisions et garanties supplémentaires dans le texte de la loi :
    - La CCDH devra recevoir des **ressources humaines et financières** supplémentaires dans les meilleurs délais, en tout cas avant l'entrée en vigueur de la loi. Elle devra aussi pouvoir recourir à des experts externes.
    - Elle devra avoir **accès à toutes les informations et données** dont elle aura besoin, avant et après la mise en place du système de vidéosurveillance. Il faudra garantir que les autorités ne puissent pas lui refuser l'accès p.ex. à cause d'une confidentialité éventuelle.
    - Il est éminemment important que la CCDH dispose d'un **délai raisonnable à partir de la réception de toutes les informations** requises pour rédiger son avis. Le délai d'un mois prévu par le projet de loi ne lui permettra pas d'exercer sa mission et est dès lors inacceptable.
    - La CCDH invite le gouvernement et le parlement à prévoir que ses **avis seront contraignants et non seulement consultatifs**. À défaut, la loi devrait au minimum exiger du Ministre de motiver de manière circonstanciée toute décision de s'écarter de l'avis de la CCDH.
    - Conformément au principe d'indépendance des institutions nationales des droits humains, la CCDH doit pouvoir **publier ses avis** et partager ses recommandations.

Modifications procédurales

- La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à **revoir le délai de trois mois imposé à la Police** pour réaliser ses analyses. Il est crucial d'allouer un maximum de temps et de ressources à l'analyse de la nécessité et de la proportionnalité en amont de la mise en place d'une zone de vidéosurveillance.
- La CCDH s'interroge sur les **critères qu'une demande** pour un système de vidéosurveillance émanant **de la part d'une commune** doit remplir. Elle invite le gouvernement et le parlement à préciser les exigences y relatives dans le texte de la loi.
- Si la CCDH peut comprendre l'extension de la durée de validité des autorisations de vidéosurveillance, elle souligne que celle-ci doit aller de pair avec des exigences plus poussées concernant l'autorisation voire le renouvellement d'une zone de

vidéosurveillance. Or, le projet de loi simplifie davantage la procédure de renouvellement en permettant au directeur de la Police d'y procéder par simple demande motivée adressée au Ministre si le périmètre reste inchangé, sans qu'une réévaluation approfondie ne soit nécessaire. La CCDH exhorte par conséquent le gouvernement et le parlement à **veiller à ce que le renouvellement d'une autorisation ne devienne pas un automatisme**.

- Enfin, la CCDH met en garde contre une approche qui **risque de permettre le placement sous vidéosurveillance de tous les parcs et de tous les pôles d'échanges**, indépendamment du risque réel de commission d'infractions pénales et de l'efficacité d'autres moyens moins intrusifs.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 3 juin 2025.