

N° 8512⁶

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée
du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES

(16.7.2025)

1. Conformément à l'article 8 de loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46.1.e) de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après désignée la « Directive »), dans le cadre de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après la « la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») *« conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles »*

2. Par courriers en date respectivement du 28 mars 2025 et du 25 juin 2025, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »), ainsi que sur l'amendement parlementaire, adopté par la Commission des Affaires intérieures lors de sa réunion du 11 juin 2025.

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à réformer la procédure d'autorisation applicable à l'installation de dispositif de vidéosurveillance dans les lieux accessibles au public. Les auteurs du projet de loi considèrent que la procédure actuellement en vigueur est excessivement lourde et complexe ce qui *« ne permet pas de répondre de manière efficace au besoins sécuritaires. »*

4. La Commission nationale formulera ci-après ses remarques sur les dispositions du projet de loi initial ainsi que sur l'amendement parlementaire qui soulèvent des problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

I. Le droit de proposition du bourgmestre dans le cadre de la procédure d'autorisation de la vidéosurveillance

5. Selon l'article 1^{er}, point 1, a) du projet de loi, le bourgmestre dispose à présent de la faculté de proposer à la Police grand-ducale d'effectuer une analyse concernant les lieux accessibles au public présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales.

6. La Commission nationale tient à rappeler l'intérêt qu'elle porte depuis longue date à une meilleure implication des autorités communales dans la mise en œuvre des dispositifs de vidéosurveillance dans

les lieux publics. À travers ses avis, notamment ceux des 10 mai 2019¹, 28 février 2020² et 3 mars 2021³, la CNPD a régulièrement souligné l'importance du rôle actif que les bourgmestres pourraient jouer dans l'identification des lieux à risque, compte tenu de leur connaissance du terrain et des besoins spécifiques de leur commune.

7. Ainsi, la Commission nationale se félicite que les auteurs du projet de loi aient tenu compte des recommandations exprimées dans ses avis précités en prévoyant désormais la possibilité pour le bourgmestre de proposer qu'un lieu public situé sur le territoire de sa commune fasse l'objet d'un dispositif de vidéosurveillance.

II. L'instauration d'une procédure d'autorisation simplifiée pour les pôles d'échange et les parcs publics

8. L'article 1^{er}, point 1, b) du projet de loi initial instaure une présomption selon laquelle les conditions relatives à l'inefficacité des autres moyens préventifs et à l'existence d'un risque particulier d'infractions pénales sont réputées remplies pour les pôles d'échanges et les parcs publics. Cette disposition vise à simplifier la procédure d'autorisation en rendant ces lieux éligibles de plein droit à la vidéosurveillance, sans qu'une analyse préalable ne soit exigée.

9. Selon l'exposé des motifs, ces lieux seraient caractérisés par une forte fréquentation et ils seraient exposés à des risques accrus en matière de sécurité, notamment en tant que lieux de transit. Cependant, la CNPD observe que le projet de loi initial ne fournit aucun élément objectif ni justification circonstanciée qui permettrait d'établir que lesdits lieux présenteraient un niveau de risque particulier justifiant ainsi l'instauration d'une telle présomption.

10. La CNPD tient à rappeler que la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillance dans l'espace public constitue une ingérence importante dans le droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel des usagers, tels que garantis par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 20 de la Constitution ainsi que par la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale. Toute mesure de vidéosurveillance doit ainsi respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, impliquant une mise en balance des objectifs poursuivis et l'atteinte portée aux droits fondamentaux des personnes concernées.

11. S'agissant des parcs publics, il y a lieu de souligner que ces espaces de vie et de loisirs sont des lieux où les usagers sont légitimement en droit de s'attendre à ne pas faire l'objet d'une surveillance constante.

12. Dans ce contexte, la Commission nationale note avec satisfaction que la référence aux parcs publics a été supprimée par les auteurs de l'amendement unique, de sorte que ces derniers ne figurent plus parmi les lieux bénéficiant de la présomption prévue à l'article 1^{er}, point 1, b) du projet de loi. À cet égard, il convient de rappeler que toute dérogation au régime général d'autorisation doit être justifiée et limitée au strict nécessaire, afin d'éviter toute atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes concernées.

III. La prolongation de la durée de l'autorisation de la vidéosurveillance

13. L'article 1, point 2°, c) du projet de loi initial prévoit la possibilité de renouveler l'autorisation de vidéosurveillance pour une durée supplémentaire de cinq ans sur demande motivée du directeur général de la Police grand-ducale, à condition que le périmètre du lieu demeure inchangé par rapport à l'analyse d'impact initiale. La CNPD comprend dès lors que cette disposition permettrait une reconduction simplifiée des autorisations de vidéosurveillance dans les cas qui ne présentent pas de modifications substantielles des lieux.

¹ Délibération n°39/2019 du 10 mai 2019.

² Délibération n°04/2020 du 28 février 2020.

³ Délibération n°8/AV7/2021 du 3 mars 2021.

14. Toutefois, la Commission nationale s'interroge sur la portée concrète de la notion de « demande motivée ». En effet, le projet de loi initial reste muet quant à la teneur attendue de cette motivation et aucun élément n'est précisé quant aux justifications requises ni aux critères que cette demande doit satisfaire pour permettre une appréciation éclairée par le Ministre des Affaires intérieures.

15. Faute de précisions sur le contenu exigé de la motivation de cette demande, cette procédure de renouvellement risque de revêtir un caractère purement formel, réduisant ainsi l'effectivité du contrôle de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif de vidéosurveillance.

16. En l'absence de telle clarifications, il existe un risque que cette procédure se transforme en une simple formalité purement administrative, affaiblissant ainsi le contrôle de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif de vidéosurveillance. La CNPD se rallie à l'avis du Conseil d'Etat⁴, lequel souligne que tout renouvellement d'une mesure portant atteinte à la vie privée doit être soumis à des garanties procédurales effectives, notamment un réexamen indépendant des mesures attentatoires à la vie privée. La Commission nationale estime, à l'instar du Conseil d'Etat, qu'il est nécessaire de clairement définir les éléments que la demande motivée doit contenir, et ce, afin de garantir un encadrement juridique conforme aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 20 et 37 de la Constitution.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de saluer la modification apportée par les auteurs de l'amendement, qui présente un intérêt particulier dans la mesure où elle supprime la possibilité de renouveler l'autorisation sur simple demande motivée du directeur général de la Police grand-ducale après une période de cinq ans. En soumettant désormais toute demande de renouvellement à la même procédure que celle applicable à une première demande d'autorisation, cet amendement permet de garantir une réévaluation régulière et systématique de la pertinence du dispositif de vidéosurveillance.

IV. Revue périodique de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif de vidéosurveillance

17. La Commission nationale s'interroge par ailleurs sur l'opportunité d'introduire, dans le projet de loi une obligation de réexamen périodique (par exemple annuelle) de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif de vidéosurveillance. En effet, ce réexamen permettrait de vérifier si les conditions et critères ayant initialement justifié l'installation du dispositif de vidéosurveillance restent remplis, et le cas échéant, de prévoir le retrait de l'autorisation et la désinstallation dudit dispositif, et ce, avant l'expiration de l'autorisation.

Une telle disposition permettrait d'éviter que des dispositifs de vidéosurveillance restent en place dans des lieux où les risques initiaux auraient disparu, entraînant ainsi une surveillance injustifiée. Elle contribuerait à limiter le risque d'un usage disproportionné et prolongé de la vidéosurveillance, en assurant une mise en balance régulière entre les objectifs de sécurité poursuivis et le droit à la protection des données à caractère personnel.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 16 juillet 2025.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

⁴ Avis du Conseil d'Etat n°62.109 du 3 juin 2025, doc.parl. 8512/01.

