

N° 8512⁹

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 DU MINISTÈRE PUBLIC DE L'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

(20.5.2025)

Ad article 43 bis

(1) Alinéa 1 (inchangé)

La police peut, avec l'autorisation du ministre et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces, placer sous vidéosurveillance, aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales, les lieux accessibles au public qui présentent un danger particulier de commissions d'infractions pénales.

Alinéa 2 (nouveau)

Le bourgmestre territorialement compétent peut demander à la Police de réaliser une analyse sur les lieux visés à l'alinéa premier. En complément à cette analyse, la police identifie si d'autres moyens pour empêcher la commission d'infractions pénales peuvent être mis en œuvre et en informe le bourgmestre territorialement compétent et le ministre.

Alinéa 3 (nouveau)

Par dérogation à l'alinéa premier, les conditions relatives à l'inefficacité des autres moyens et aux risques particuliers de commission d'infractions pénales sont considérées comme remplies

Le premier alinéa ne supporte pas de modifications.

Il est d'ailleurs conforme aux principes constitutionnels et conventionnels de la Cour européenne des droits de l'homme, car il encadre l'usage de la vidéosurveillance par plusieurs garanties. Il y a une autorisation ministérielle préalable, une condition de subsidiarité et une condition de proportionnalité. Ce premier article en fait garantit une balance entre les objectifs de sécurité et les droits fondamentaux, notamment le droit à la vie privée dans l'espace public. Ce premier alinéa ne faisant pas l'objet de modifications, nous ne nous y attarderons pas davantage.

Quant au 2ème alinéa, il introduit un rôle consultatif du bourgmestre en matière de vidéosurveillance, ce qui peut soulever plusieurs questions.

Comme principe de base il est un fait que la surveillance des lieux publics aux fins de prévention et de constatation des infractions relève de la compétence de l'État lui-même, respectivement via la police et le ministre de tutelle. En introduisant toutefois un droit d'initiative du bourgmestre, le texte floute quelque peu la séparation entre pouvoir exécutif national et autorités communales, surtout si la demande du bourgmestre devient de facto contraignante.

Ce mécanisme pourrait être instrumentalisé pour répondre à des pressions locales ou électorales favorisant la vidéosurveillance, non sur la base de données objectives, mais d'une perception politique ou sociale du danger.

En ce qui concerne ce 2e alinéa, il est par conséquent nécessaire qu'un encadrement clair doit être mis en place pour éviter les dérives subjectives et maintenir la centralisation de l'autorité finale au niveau de l'État.

Ainsi, en indiquant que l'analyse est faite par la police et « *qu'en complément à cette analyse, la Police identifie si d'autres moyens pour empêcher la commission d'infractions pénales peuvent être*

mises en œuvre », l'initiative du bourgmestre est discutée dans le cadre du rapport d'analyse et des conclusions policières.

Cet encadrement préconisé ci-avant semble en définitive suffisamment garanti alors que le bourgmestre ne fera qu'une proposition qui sera ensuite suffisamment analysée dans le cadre de la procédure fixée. Le second alinéa n'est dès lors pas autrement à critiquer.

Le 3e alinéa pose des problèmes certains sur le plan juridique.

En effet, il y a un abandon du principe de proportionnalité et de subsidiarité.

Ainsi, dans une société démocratique fondée sur le respect des droits fondamentaux, la surveillance systématique de l'espace public peut sembler, à première vue, en tension avec les principes de liberté individuelle et de vie privée. Pourtant, lorsque l'on s'interroge sur la nature même de l'espace public, une autre lecture peut venir à l'esprit : l'espace partagé est aussi un espace de responsabilité collective, et donc potentiellement de contrôle.

Dans les zones urbaines à forte affluence telles que les gares, stades, places, grands parcs, zones commerciales, la concentration des individus crée mécaniquement des vulnérabilités accrues : risques de délinquance, de violences, de désordre, mais aussi de panique en cas d'incident. En conséquence, la paix civile passe par une certaine régulation des comportements, notamment dans les lieux où l'interaction entre inconnus est constante. Dès lors, la surveillance peut être vue comme une modalité contemporaine de cette fonction protectrice de l'autorité publique.

La caméra ne remplace pas nécessairement la présence humaine, mais elle matérialise le souci de vigilance dans les lieux d'exposition. En cela, on pourrait dire qu'elle participe à un effort pour préserver l'espace public comme un lieu praticable pour tous, notamment les plus vulnérables.

Cependant, la normalisation de la surveillance pose aussi des problèmes fondamentaux.

Quand la surveillance devient invisible et surtout permanente, elle peut transformer l'espace public en espace de soupçon, où chacun est potentiellement suspect.

En l'espèce, en présumant automatiquement rempli les 2 conditions essentielles, c'est-à-dire l'inefficacité des autres moyens et dangerosité particulière, le texte proposé tout simplement court-circuite les garanties de fond vues à l'alinéa premier. Il s'agit d'une présomption irréfragable, c'est-à-dire non susceptible d'être discutée ou vérifiée. Cela affaiblit considérablement le contrôle de l'égalité des mesures de surveillance.

Il y a aussi un risque de disproportion et de surveillance généralisée. Les pôles d'échange, par exemple les gares, les arrêts, les hubs multimodaux, les parcs publics sont des lieux hautement fréquentés, souvent par des populations vulnérables, les jeunes, les familles, des personnes précaires.

Vidéosurveiller ces pôles de manière systématique et sans évaluation préalable spécifique pourrait contrevenir à la Convention européenne des droits de l'Homme. (article 8 : droit au respect de la vie privée et familiale)

Le texte ne prévoit pas la durée de validité de cette présomption, ni si elle peut être levée en cas de changement de circonstances. Il ferme la porte à tout contrôle juridictionnel concret, ce qui est très préoccupant du point de vue des droits de l'homme.

Cet alinéa même si son but premier est d'alléger les procédures dans un souci de simplicité et de rapidité reste dans une seconde analyse fortement critiquable. La vidéosurveillance en elle-même semble justifiée, mais devrait être contrecarrée par des mesures de contrôle adéquats au lieu d'une présomption irréfragable éliminant de facto toute discussion ou tout mécanisme de contrôle.

(2) Pas de remarque quant au point °3.

Quant au passage : « Il a créé une commission consultative ayant pour mission de donner son avis sur la mise en place d'un système de vidéosurveillance pour chaque nouveau lieu à placer sous vidéosurveillance, ainsi que d'évaluer le système de vidéosurveillance pour chaque demande de renouvellement. La composition et les modalités de fonctionnement de la commission consultative sont fixées par le règlement grand-ducal. Les instances visées aux points 1 à 3 transmettent leur avis respectif au ministre dans un délai d'un mois à compter de leur saisine. »

Tout d'abord, il est essentiel de noter que la commission consultative prévue dans le texte de loi d'origine a été supprimée du texte de loi, ce qui pourrait soulever une première question sur la nature et l'étendue du contrôle exercé sur les demandes de vidéosurveillance. Alors que cette commission donnait l'impression de permettre un contrôle indépendant et diversifié par des experts, son écartement dans ce texte limite la diversité des perspectives sur les décisions liées à l'implantation de vidéosurveillance.

Ainsi, en supprimant la commission, la décision repose uniquement sur les avis des instances mentionnées dans les points 1 à 3. Il pourrait être affirmé que cela pourrait créer un manque d'objectivité dans l'évaluation des projets de vidéosurveillance.

Toutefois, à côté du conseil communal interviennent dorénavant la CCDH et le Parquet qui tous deux sont totalement transparents et indépendants dans le cadre de leur prise de position. Leur avis sera complet et devrait satisfaire aux exigences d'éclaircissement des autorités politiques. La commission consultative n'apporte aucune plus-value à nos yeux, il s'agit d'un outil superfétatoire et son élimination ne souffre pas de critique de notre part.

Quant à la fixation du délai d'un mois pour la transmission des avis des instances visées, celui-ci peut sembler particulièrement critiquable, surtout lorsqu'il s'agit d'une question aussi délicate que la vidéosurveillance, qui touche à la protection des libertés publiques et à la proportionnalité des mesures prises.

Un mois est un délai très court pour évaluer la nécessité, la proportionnalité et l'impact d'un système de vidéosurveillance, particulièrement lorsqu'il s'agit de lieux publics sensibles. Une évaluation appropriée nécessite une analyse détaillée, qui peut impliquer des consultations avec des experts, des enquêtes sur l'impact potentiel sur la vie privée et les libertés individuelles, ainsi qu'une réflexion sur les mesures alternatives possibles. Ce délai risque donc d'aboutir à une prise de décision hâtive et non réfléchie.

Aussi, le processus de décision pourrait devenir automatique, avec peu de place pour des débats substantiels ou pour une réflexion approfondie sur les conséquences des installations de vidéosurveillance.

Les enjeux sont trop complexes pour être résolus en seulement un mois, ce qui remet en question la qualité des décisions qui en découleraient.

En conclusion, ce volet du texte propose un processus de consultation trop rapide, qui pourrait entraîner des décisions peu réfléchies, sans véritable contrôle démocratique. Il conviendrait de réexaminer le délai accordé pour les avis.

Quant au passage « L'autorisation ministérielle est délivrée pour une durée maximale de 3 à 5 ans, renouvelable selon la même procédure, sur demande motivée du directeur général de la police, à condition que le périmètre du lieu à placer sous vidéosurveillance demeure inchangé par rapport au périmètre initial déterminé par l'analyse d'impact réalisé par le directeur général de la police. Dans le cas où des modifications sont à apporter au périmètre du lieu à placer sous vidéosurveillance, le renouvellement s'effectue conformément à la procédure décrite à l'alinéa premier. Elle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Le texte mentionne que l'autorisation ministérielle pour la vidéosurveillance est désormais renouvelable sur demande motivée du directeur général de la police, et non plus selon la procédure initiale. Cette modification, notamment l'absence d'une procédure formalisée et indépendante pour le renouvellement, pose plusieurs questions juridiques et pratiques.

Dans la version antérieure, la procédure de renouvellement de l'autorisation se faisait en suivant un processus certes critiqué car faisant intervenir notamment une commission consultative nécessitant du temps, mais aussi une procédure formelle et transparente, ce qui permettait une évaluation « indépendante » de la situation. Le renouvellement sur demande motivée par le directeur général de la police sans autre intervention constitue un changement majeur, qui soulève plusieurs problèmes de transparence et de démocratie.

Le fait que le renouvellement ne suive plus une procédure « rigide et formalisée », mais dépende d'une demande interne à l'institution policière, soulève la question de l'indépendance de cette décision.

L'absence de contrôles externes ou d'avis indépendants pour évaluer les demandes de renouvellement pourrait entraîner un manque de recul critique sur la pertinence de l'autorisation de vidéosurveillance.

Puisque la décision de renouvellement repose désormais uniquement sur une demande interne à la police, il existe un risque de manque d'auto-contrôle, où l'institution pourrait être tentée de prolonger la vidéosurveillance sans une évaluation réelle de sa proportionnalité et de son impact sur les libertés individuelles.

Cela pose la question du conflit d'intérêts : la police, en tant qu'organe en charge de la mise en place de la vidéosurveillance, pourrait être perçue comme juge et partie.

Le texte ne spécifie pas clairement comment la demande motivée par le directeur général de la police sera évaluée et quels critères seront pris en compte. L'absence de garanties juridiques sur cette évaluation continue crée un vide qui peut être problématique. Il serait crucial de préciser les critères d'évaluation (par exemple, l'efficacité de la vidéosurveillance, son impact sur les libertés publiques, la conformité avec les principes de nécessité et de proportionnalité) pour garantir que cette décision soit fondée sur des critères objectifs et mesurables, plutôt que sur une évaluation subjective et interne.

Ainsi, le texte indique que le renouvellement s'effectue selon la procédure décrite par le projet (sur avis motivé du directeur de la police) si le périmètre reste inchangé. Cependant, si des modifications sont apportées au périmètre du lieu à surveiller, il semble que le renouvellement suive à nouveau la procédure initiale.

Quelles sont les raisons qui empêchent les autorités, si elles s'y prennent suffisamment à temps, de solliciter l'avis des organes compétents afin de procéder au renouvellement, que celui-ci concerne le même périmètre ou un périmètre différent ?

Il y va de la limitation de droits fondamentaux, la question du délai seul comme argument contraire ne saurait suffisamment faire le poids.

Il est dorénavant prévu que l'autorisation est délivrée pour une durée maximale de 5 ans. Bien que cette durée semble raisonnable dans un premier temps, plusieurs problèmes surgissent quant à la durée du renouvellement et au manque de vérifications périodiques.

Ainsi, si une autorisation est renouvelée tous les cinq ans sur la base d'une demande motivée du directeur général de la police, il n'y a pas de contrôle régulier de l'impact de la vidéosurveillance au cours de cette période. Une surveillance de longue durée sans réévaluation continue de son efficacité et de son respect des droits fondamentaux constitue un risque de dérive et de prolongation injustifiée de la mesure. Le système pourrait devenir un privilège durable de contrôle sans justification continue.

En conclusion, il serait essentiel de maintenir une procédure de contrôle externe et de garantir des réévaluations périodiques au cas où les délais accordés deviennent trop importants afin d'assurer que la vidéosurveillance reste conforme aux principes de nécessité, de proportionnalité, et de respect des libertés publiques.

Quant au passage : « *Le délai de 5 ans prévu à l'alinéa 2 prend effet le premier jour de la mise en service de la vidéosurveillance du lieu concerné, respectivement le jour de la publication de l'autorisation ministérielle s'il s'agit d'une autorisation renouvelée. Le directeur général de la police informe le ministre de la date de la mise en service des zones de vidéosurveillance par écrit.* », il n'y a pas de remarque particulière à formuler.

Quant au passage : « *En dehors de l'analyse d'impact, le directeur général de la police communique au ministre les informations suivantes. Sauf si la police estime que la nécessité de la mise en place d'une zone de vidéosurveillance n'est pas avérée, le directeur général de la police communique au ministre, en dehors de l'analyse d'impact, dans un délai de 3 mois à compter de la réception de la présente, les informations suivantes.* »

Cette approche ne souffre pas de critiques, alors qu'effectivement si une zone de vidéosurveillance n'est pas avérée, il est superfétatoire de communiquer des informations qui de toute façon ne conduiront pas à mettre la vidéosurveillance en place. Le délai de 3 mois peut être vu comme un délai contraignant qui impose une certaine réactivité de la part de la police.

Quant au paragraphe (10) : pas de remarque particulière.

Luxembourg, le 20 mai 2025

Pour le Procureur d'Etat

David LENTZ

Procureur d'Etat adjoint