

N° 8584⁹
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**relatif à l'introduction d'un système de reconnaissance
automatique des plaques d'immatriculation des véhicules
et modifiant la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant
réorganisation du Service de renseignement de l'État**

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR
LA PROTECTION DES DONNÉES**

(8.4.2026)

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 physiques 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 « loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale »), 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 courrier en date du 25 juillet 2025, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8584 relatif à l'introduction d'un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules et modifiant la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet d'introduire au Luxembourg un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation (ci-après le « système ANPR ») afin de renforcer la lutte contre la criminalité grave, notamment transfrontalière, et le terrorisme.

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

**I. Quant aux données à caractère personnel collectées par le système ANPR,
à leur consultation et à leur durée de conservation**

5. La Commission nationale relève que l'article 3 du projet de loi prévoit que le système ANPR, peut collecter non seulement des données relatives au véhicule et à sa plaque d'immatriculation, mais également des photos du conducteur ainsi que des passagers du véhicule. La collecte de telles photos présente une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles¹, dès lors qu'elle est susceptible de concerner indistinctement un très grand nombre de personnes,

¹ Art. 20 et 31 de la Constitution luxembourgeoise ; Art. 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

y compris celles qui n'ont aucun lien avec les finalités poursuivies par le système ANPR. Dans ces conditions, la Commission nationale estime qu'un encadrement strict du traitement de ces données s'impose au regard du principe de nécessité et de minimisation des données afin de limiter la collecte et l'utilisation des photos à ce qui est strictement nécessaire.

6. À cet égard, la Commission nationale observe qu'en France, le Code de la sécurité intérieure prévoit des garanties spécifiques pour les données enregistrées par des dispositifs similaires, notamment lorsqu'il n'y a pas de concordance positive à la suite du traitement automatisé. L'article L.233-2 du Code de la sécurité intérieure français², limite strictement l'accès aux données collectées en l'absence de « hit ». En effet, cette disposition prévoit que lorsqu'aucune concordance positive n'a lieu, il est interdit de consulter les données collectées par le système ANPR pendant la période de conservation de celles-ci, sans préjudice des nécessités de leur consultation pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière. La Commission nationale se demande si les auteurs du projet de loi ne pourraient pas utilement s'inspirer de cette disposition française.

7. Par ailleurs, l'article 6 du projet de loi prévoit un délai de conservation de vingt-huit jours, tandis que la législation française prévoit une durée de conservation de seulement quinze jours maximum. Dans un souci de réduire l'ingérence dans le droit à la vie privée et à la protection des données des usagers de la route, la CNPD suggère aux auteurs du projet de loi de réduire la durée de conservation des données et de prévoir une interdiction de consultation des données pendant cette durée en l'absence d'un rapprochement positif suite aux traitements automatisés de données, à l'instar de la législation française.

8. Enfin, elle estime nécessaire de prévoir également une durée de conservation précise quant aux données enregistrées au-delà du délai de vingt-huit jours ayant donné lieu à un rapprochement positif.

II. Quant aux traitements effectués

9. L'article 4 du projet de loi prévoit que les données collectées par le système ANPR font l'objet d'une mise en relation avec des fichiers nationaux et internationaux exploités par la Police grand-ducale, respectivement par l'Administration des douanes et accises, ainsi qu'avec les fichiers qui sont légalement accessibles à ces administrations dans l'exercice de leurs missions.

10. La Commission nationale observe que, si le commentaire des articles et l'exposé des motifs mentionnent le Système d'information Schengen et le fichier des véhicules volés, la disposition ne précise pas quels autres fichiers seraient effectivement concernés par cette mise en corrélation. Ainsi, la référence générale à des fichiers mis en œuvre par les autorités compétentes précitées, ou les fichiers « légalement accessibles » à celles-ci, ne permet pas d'identifier de manière précise l'étendue des interconnexions qui seraient concernées.

11. La mise en corrélation de données à caractère personnel avec d'autres fichiers constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée ainsi que le droit à la protection des données. Dès lors, dans un souci de sécurité juridique et afin de garantir un niveau suffisant de transparence et de prévisibilité, les fichiers susceptibles d'être consultés ou croisés devraient être explicitement prévus par la loi.

12. Ainsi, la Commission nationale estime qu'en l'état actuel, l'article 4 du projet de loi ne respecte pas les exigences de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal et ne peut pas être considéré comme étant conforme ni à l'article 8 de la Convention européenne des droits de

² Art. L.233-2 du Code de la sécurité intérieure dispose que « (...) les données à caractère personnel collectées à l'occasion des contrôles susmentionnés peuvent faire l'objet de traitements automatisés mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie nationales et les services des douanes et soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ces traitements comportent une consultation du traitement automatisé des données relatives aux véhicules volés ou signalés ainsi que du système d'information Schengen. Afin de permettre cette consultation, les données collectées sont conservées durant un délai maximum de quinze jours au-delà duquel elles sont effacées dès lors qu'elles n'ont donné lieu à aucun rapprochement positif avec les traitements mentionnés au précédent alinéa. Durant cette période de quinze jours, la consultation des données n'ayant pas fait l'objet d'un rapprochement positif avec ces traitements est interdite, sans préjudice des nécessités de leur consultation pour les besoins d'une procédure pénale ou douanière. »

l'homme ni à l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³. Elle recommande dès lors aux auteurs du projet de loi de préciser de manière exhaustive les fichiers pouvant faire l'objet d'une corrélation avec les données collectées par le système ANPR.

III. Quant aux données de journalisation

13. L'article 5.5 du projet de loi prévoit que « *les données de journalisation collectées (...) sont conservées pendant un délai d'au moins dix-huit mois* ».

À cet égard, la Commission nationale souligne que la journalisation constitue une garantie indispensable permettant d'assurer la traçabilité des accès et des actions effectuées par les personnes dûment autorisées à accéder au système ANPR, ainsi que de détecter et d'investiguer d'éventuels accès ou usages abusifs du système. La Commission nationale relève que la durée de conservation prévue par le projet de loi apparaît insuffisante au regard des objectifs poursuivis par la journalisation. La Commission nationale recommande, à ce titre, de conserver les données de journalisation pendant une période de 5 ans alors que ce délai correspond au délai de prescription en matière délictuelle. Or, une conservation limitée à une durée minimale de dix-huit mois pourrait s'avérer insuffisante pour garantir l'effectivité des contrôles.

14. La CNPD observe par ailleurs que la formulation retenue par le projet de loi, en ce qu'elle prévoit une conservation « *d'au moins* » dix-huit mois, ne détermine aucune limite maximale de conservation. L'absence de fixation d'une durée maximale de conservation soulève des interrogations au regard du principe de limitation de la durée de conservation des données.

15. Par conséquent, la Commission nationale recommande que les données de journalisation soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

IV. Quant à l'accès du Service de renseignement de l'État au fichier ANPR

16. La Commission nationale observe que l'article 4.3 du projet de loi, relatif à la consultation des données enregistrées dans le fichier ANPR par le Service de renseignement de l'État (ci-après le « SRE »), ainsi que l'article 5.3 relatif à l'accès direct audit fichier, renvoient tous les deux à l'article 10 de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État, lequel prévoit l'accès direct du SRE à des données nécessaires à l'exercice de ses missions.

17. Dès lors, la Commission nationale s'interroge sur la portée de ces deux dispositions dans le projet de loi et, plus particulièrement, sur la nécessité de maintenir un double fondement juridique relatif à l'accès du SRE au fichier ANPR. Par conséquent, la Commission nationale recommande que les auteurs du projet de loi clarifient l'articulation entre ces deux dispositions, soit en regroupant les fondements relatifs à l'accès du SRE au fichier ANPR dans un seul article, soit en précisant explicitement les différences de portée ou de finalité, si tel devait être le cas, entre l'accès prévu à l'article 4.3 et celui prévu à l'article 5.3 du projet de loi.

V. Quant à l'information du public sur l'existence du système ANPR

18. En ce qui concerne l'article 7 du projet de loi, la Commission nationale note que cette disposition prévoit que les usagers de la route sont informés de manière claire et permanente de l'existence du système ANPR. Elle entend féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir introduit une telle disposition dans le projet de loi, laquelle constitue une garantie importante au regard du principe de transparence et du droit à l'information des personnes concernées.

19. Cependant, la Commission nationale s'interroge sur les modalités concrètes de mise en œuvre de cette disposition. Elle constate que le projet de loi reste silencieux quant à la forme et aux modalités pratiques et concrètes selon lesquelles cette information devra être fournie aux usagers de la route. Elle observe en outre que les commentaires des articles n'apportent pas de précisions supplémentaires à cet égard.

³ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619.

20. La Commission nationale relève par ailleurs que le projet de loi distingue entre les dispositifs fixes et les dispositifs mobiles. Elle estime dès lors que l'information du public devrait être adaptée aux spécificités de ces deux types de dispositifs. En effet, les modalités d'information susceptibles d'être mises en œuvre pour les dispositifs fixes, notamment au moyen d'une signalisation permanente, ne paraissent pas être applicables aux dispositifs mobiles. Il conviendrait ainsi de préciser les modalités d'information applicables à chacun de ces dispositifs afin de garantir une information appropriée des usagers de la route.

21. Dans ce contexte, la Commission nationale considère qu'il conviendrait de prévoir que la forme et les modalités pratiques de l'information du public soient déterminées par voie de règlement grand-ducal, ce qui permettrait notamment de préciser les supports d'information à utiliser, les informations requises au titre de l'article 12 de la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, les exigences relatives à la visibilité de cette information ainsi que le cas échéant les modalités spécifiques applicables aux dispositifs mobiles.

VI. Quant aux transferts de données à caractère personnel

22. L'article 9 du projet de loi prévoit que *« les données contenues dans le fichier ANPR peuvent être transmises, dans le cadre d'engagements internationaux introduits dans l'ordre juridique interne, à des organismes de coopération internationale en matière de police judiciaire ou à des services de police étrangers ou à des autorités douanières étrangères, qui représentent un niveau de protection suffisant de la vie privée, des libertés et des droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet ou peuvent faire l'objet »*.

23. De plus, si l'article 9 énumère les critères destinés à apprécier le caractère *« suffisant »* du niveau de protection que doit assurer le destinataire, la Commission nationale constate toutefois que ni le texte ni le commentaire des articles n'expliquent comment ces critères doivent être interprétés ou appliqués en pratique. Ainsi, il n'est pas précisé à qui il revient d'analyser, d'apprécier ou d'évaluer le niveau de protection suffisant de la législation relative à la vie privée, des libertés et droits fondamentaux d'un Etat étranger qui ne fait pas partie de l'Union européenne ou ne bénéficie pas d'une décision d'adéquation de la Commission européenne au sens de l'article 35 de la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, alors que le projet de loi ne définit pas qui est le responsable du traitement du système ANPR. S'agit-il de la Police grand-ducale, du ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions, ... ? Par ailleurs, la Commission nationale regrette que l'article 9 du projet de loi reprenne quasi littéralement les dispositions de l'article 235-1 du Code de la sécurité intérieure français, sans pour autant l'adapter au cadre juridique national.

24. Dans ce contexte, la Commission nationale tient à rappeler que les transferts de données à des fins répressives ne peuvent intervenir qu'à la condition expresse de reposer, en premier lieu, sur une base légale appropriée, tel qu'un traité, une convention ou un accord en vigueur en matière de coopération pénale ou policière entre le Luxembourg et le pays tiers destinataire. Ensuite, dans un deuxième temps, ces transferts de données doivent être opérés dans le respect des conditions et garanties prévues par les articles 34 à 38 de la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

25. Compte tenu de ces éléments, la Commission nationale estime nécessaire que, dans un souci de cohérence et de sécurité juridique, les auteurs du projet de loi clarifient et précisent le texte, afin de garantir une articulation claire entre les règles de coopération internationale pénale avec celles de la protection des données et d'éviter toute ambiguïté d'interprétation quant au régime juridique applicable aux transferts des données.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 8 avril 2026.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire