

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(3 juin 2025)

En vertu de l'arrêté du 18 mars 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, de l'acte qu'il s'agit de modifier, une fiche financière, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet d'adapter l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, article relatif à la vidéosurveillance dans l'espace public. Il vise à réformer la procédure qui encadre l'autorisation de placement sous vidéosurveillance des lieux accessibles au public, laquelle est, selon les auteurs du projet de loi et au regard de l'expérience acquise depuis l'introduction de cet instrument en juillet 2021, trop compliquée pour « répondre de manière efficace aux besoins sécuritaires ». Les adaptations proposées portent notamment sur les autorités habilitées à proposer des lieux à soumettre sous vidéosurveillance, la liste des lieux présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, les entités intervenant dans la procédure d'autorisation, la durée de validité de l'autorisation de vidéosurveillance ainsi que les modalités de son renouvellement.

Les modifications projetées devront être analysées, d'une part, au regard des instruments internationaux consacrant le droit à la vie privée, à savoir l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, d'autre part, au regard de l'article 20 de la Constitution qui prévoit que « [t]oute personne a droit au respect de sa vie privée ». La clause transversale inscrite à l'article 37 de la Constitution, inspirée de l'article 18 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ouvre la possibilité, pour le législateur, de limiter l'exercice d'une liberté publique, tout en subordonnant cette ingérence à la triple condition :

- qu'elle résulte d'une loi ;
- qu'elle laisse subsister le contenu essentiel de la liberté concernée ;
- qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique, proportionnée au but poursuivi et assortie de garanties appropriées limitant l'atteinte à la liberté en question.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

Le point 1^o de l'article 1^{er} modifie l'article 43*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 18 juillet 2018 sur deux points.

Le texte vise d'abord à introduire la faculté pour le bourgmestre d'une commune de proposer à la Police grand-ducale des lieux présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales. Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État, étant donné que le droit de proposition conféré au bourgmestre s'exerce dans le respect des mêmes garanties et modalités procédurales applicables aux demandes d'autorisation de vidéosurveillance introduites par la Police grand-ducale.

Ensuite, pour ce qui est des « pôles d'échanges » et des « parcs publics », il est établi une présomption selon laquelle les conditions relatives à l'inefficacité des autres moyens préventifs et à l'existence d'un risque particulier de commission d'infractions pénales sont réputées remplies, et ce aux fins de simplification de la procédure, ainsi qu'il ressort du commentaire des articles.

À ce sujet, le Conseil d'État relève tout d'abord que les notions de « pôles d'échanges » et de « parcs publics » sont, en l'absence de toute définition légale, difficiles à cerner. S'agissant des « pôles d'échanges », les auteurs du projet de loi renvoient, au niveau du commentaire des articles, à une définition figurant dans le projet de loi n° 8335 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 publics¹. Toutefois, ce texte ne contient pas de définition. La définition évoquée dans le commentaire des articles, bien qu'absente du texte même du projet de loi n° 8335 précité, met l'accent sur les lieux de transit à forte concentration de personnes. Or, en l'absence de définition normative précise, le texte soumis à l'avis du Conseil d'État pourrait être interprété comme visant tout espace destiné à faciliter l'intermodalité entre différents modes de transport de voyageurs, indépendamment de sa taille, de sa fréquentation ou de sa localisation géographique.

Il en va de même pour la notion de « parcs publics ». En l'absence de critères définis, cette dernière pourrait viser, par exemple, l'ensemble des « zones de parc urbain », notion qui sera introduite dans les plans d'aménagement général des communes par le biais d'une modification

¹ Selon le commentaire de la disposition sous examen, la définition est la suivante : « Les pôles d'échange sont des lieux de transit à forte concentration de personnes, identifiés comme zones à risque accru de commission de crimes et délits. »

projetée du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune². La notion pourrait également englober d'autres zones faisant partie des zones vertes énumérées à l'article 27 dudit règlement grand-ducal.

En l'état, et en l'absence de définitions claires et précises, la délimitation des lieux visés par la présomption instaurée par le projet de loi sous avis demeure incertaine. Cette absence de définition implique que le pouvoir exécutif a le pouvoir d'interpréter ces notions à sa guise. Pourtant, dans une matière réservée à la loi formelle en application des articles 20 et 37 de la Constitution, l'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi³.

Même en présence d'une définition précise, le Conseil d'État se doit encore de relever que toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée, tel que garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 20 de la Constitution, ne peut être justifiée que si les motifs invoqués par les autorités sont à la fois pertinents et suffisants⁴. Partant, toute mesure adoptée en ce sens doit répondre au critère de nécessité dans une société démocratique, ce qui implique qu'elle soit non seulement adaptée au but poursuivi, mais également proportionnée, c'est-à-dire qu'il soit établi qu'aucune mesure moins attentatoire à la vie privée ne permettrait d'obtenir un résultat équivalent. Or, le projet de loi sous avis instaure une présomption d'inefficacité des autres moyens de prévention pour certaines catégories de lieux, sans fournir d'éléments concrets permettant d'établir, d'une part, l'existence d'une recrudescence particulière d'infractions dans lesdits espaces et, d'autre part, l'échec de dispositifs alternatifs moins intrusifs.

Si une extension du recours à la vidéosurveillance fondée sur une présomption de respect des conditions précitées peut, en principe, être envisagée, dès lors que la mise en place du dispositif de surveillance demeure subordonnée au respect des garanties procédurales prévues au paragraphe 3, l'absence d'éléments circonstanciés dans le dossier soumis à l'analyse du Conseil d'État – tels que des données attestant d'une hausse de la criminalité dans les lieux visés à la disposition sous examen ou de l'inefficacité de mesures alternatives – ne permet pas une appréciation effective de la nécessité de l'ingérence projetée. Dans ces conditions, le respect du principe de nécessité dans une société démocratique ne saurait être vérifié, de sorte que le Conseil d'État se voit dans l'impossibilité de se prononcer sur la conformité du texte à l'article 37 de la Constitution. Dans l'attente d'explications de la part des auteurs, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Point 2°

Les lettres a) et b) ont pour objet, d'une part, de supprimer, au paragraphe 3 de l'article 43*bis*, la commission consultative pour l'évaluation

² Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, n° 62.036.

³ Par analogie en matière réglementaire, voir : Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023 (Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023) .

⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Olsson c. Suède (N° 1)*, arrêt du 24 mars 1988, n° 10465/83, § 68.

de la vidéosurveillance, et, d'autre part, de compléter la liste des entités à consulter dans le cadre de la procédure d'autorisation par la Commission consultative des droits de l'homme, cette dernière ayant par ailleurs été représentée au sein de la commission consultative désormais supprimée. Le Conseil d'État rappelle avoir émis, à l'époque de sa création, des doutes quant à l'utilité et à la contribution effective de cette commission⁵.

La lettre c) de l'article 1^{er}, point 2°, porte la durée de validité de l'autorisation ministérielle de vidéosurveillance de trois à cinq ans. Il est aussi prévu de supprimer la référence à une durée maximale, de sorte que la durée de validité devient fixe. Le renouvellement de l'autorisation ne sera plus soumis à la procédure applicable à une première demande, mais pourra être accordé sur demande motivée du directeur général de la Police, pour autant que le périmètre du lieu de la vidéosurveillance reste inchangé. La lettre d) prévoit, quant à elle, l'insertion d'un alinéa 3 nouveau selon lequel le point de départ de cette durée de validité est désormais fixé à la date de mise en service de la zone de surveillance, alors que l'article 43*bis*, dans sa version actuelle, ne précise aucun point de départ. Ce dernier semble se situer, à la lecture du commentaire des articles, à la date de l'autorisation ministérielle.

En ce qui concerne d'abord la prolongation de la durée de validité de l'autorisation ministérielle de trois à cinq ans, il est précisé au commentaire des articles que cette mesure permet une meilleure évaluation de l'efficacité du dispositif de vidéosurveillance. Le Conseil d'État rappelle que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la durée d'une mesure portant atteinte au droit au respect de la vie privée doit être adaptée à l'objectif poursuivi.

Une durée de cinq ans, qui correspond à celle retenue par le législateur français pour la vidéoprotection des lieux publics⁶, peut paraître relativement longue, mais demeure admissible en matière de surveillance des espaces publics, dès lors que les exigences plus strictes posées par la Cour européenne des droits de l'homme concernent essentiellement des mesures de surveillance secrète, par nature plus intrusives.

Le Conseil d'État observe encore que les auteurs du projet de loi sous avis proposent de faire courir la durée de validité de cinq ans de la mesure de surveillance à compter de la mise en service de la zone de surveillance, laquelle peut, selon le commentaire des articles, requérir « un laps de temps non négligeable », dépendant de l'avancement des travaux d'installation du système. Dès lors, le cumul de cette phase préparatoire avec la durée fixe de cinq ans est susceptible de conduire à une période de validité de l'autorisation excédant cinq ans, sans qu'un réexamen de fond ne soit prévu.

Se pose dans ce contexte la question de la compatibilité du mécanisme de renouvellement de l'autorisation de vidéosurveillance, sur simple demande motivée du directeur général de la Police, avec les garanties procédurales requises en cas d'ingérence dans une liberté publique. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, toute mesure de surveillance doit être encadrée par des garanties adéquates et suffisantes,

⁵ Troisième avis complémentaire du Conseil d'État du 1^{er} juin 2021 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, n° 60.043, doc parl. n° 7498¹².

⁶ Code de la sécurité intérieure français, art. L252-4, alinéa 1^{er} : « Les systèmes de vidéoprotection sont autorisés pour une durée de cinq ans renouvelable. »

incluant notamment des mécanismes d'autorisation et de contrôle propres à prévenir tout risque d'abus⁷.

À cet égard, le Conseil d'État s'interroge sur la conformité du dispositif prévu par le projet de loi sous avis, en ce qu'il permet à l'autorité exploitante – en l'occurrence la Police grand-ducale – de solliciter elle-même la prolongation d'une mesure sans reprise des formalités ayant entouré l'autorisation initiale, telles que la réalisation d'une nouvelle analyse d'impact ou la consultation des instances externes compétentes (procureur d'État, conseil communal, Commission consultative des droits de l'homme). Il rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme attache une importance particulière à l'existence d'un contrôle indépendant, tant lors de l'autorisation initiale qu'au cours de l'exécution de la mesure⁸.

Les principes de nécessité et de proportionnalité, qui encadrent toute ingérence au droit au respect de la vie privée, doivent faire l'objet d'une appréciation évolutive, y compris au moment du renouvellement de la mesure, afin de vérifier que l'ingérence demeure nécessaire et justifiée dans son contexte actuel. L'exigence d'un réexamen régulier et indépendant vise précisément à éviter qu'une autorisation initiale ne serve de fondement à une surveillance prolongée de manière quasi permanente, sans contrôle effectif.

En conséquence, le Conseil d'État considère que l'absence, à l'échéance de la période de validité de cinq ans – période dont la durée effective peut même dépasser cinq ans en fonction de l'envergure des travaux d'installation du système de vidéosurveillance –, d'une nouvelle analyse d'impact et de nouvelles consultations constitue une atteinte aux exigences de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'aux articles 20 et 37 de la Constitution. Il s'oppose partant formellement au mécanisme de renouvellement tel que prévu par le projet de loi sous avis.

Point 3°

Le point sous examen introduit, au niveau du paragraphe 4 de l'article 43*bis*, un délai de trois mois dans lequel le directeur général de la Police doit transmettre certaines informations au ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions, dans le cadre d'une demande d'autorisation de vidéosurveillance.

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée du bout de phrase « Sauf si la Police estime que la nécessité de la mise en place d'une zone de vidéosurveillance n'est pas avérée ». Il ressort en effet de l'article 43*bis*, paragraphe 1^{er}, qu'il revient à la Police grand-ducale de proposer la mise sous surveillance d'une zone soit de sa propre initiative, soit sur demande d'un bourgmestre, de sorte que le cas de figure évoqué par cette clause ne devrait se présenter. Ladite formule, susceptible de prêter à confusion, apparaît superfétatoire et peut dès lors être supprimée.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Weber et Saravia c. Allemagne*, arrêt du 29 juin 2006, n° 54934/00, § 106 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Podchasov c. Russie*, arrêt du 13 février 2024, n° 33696/19, § 62

⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Klass et autres c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, n° 5029/71 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Roman Zakharov c. Russie*, arrêt du 4 décembre 2015, n° 47143/06.

Point 4°

Le point sous revue supprime l'obligation, actuellement prévue, pour le directeur général de la Police, de désigner les membres d'un service ayant accès aux images de vidéosurveillance. Désormais, il lui suffira de désigner les services de la Police grand-ducale habilités à visionner ces images.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette disposition. Il tient toutefois à rappeler qu'il incombe au responsable du traitement, conformément à 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, de veiller à ce que l'accès aux données soit strictement limité aux seules personnes dûment autorisées et nécessitant cet accès en raison de leurs fonctions. Même en l'absence d'une obligation légale de désignation nominative, il doit être possible d'identifier, à tout moment, les personnes effectivement autorisées à accéder aux images. À défaut, une autorisation trop générale risquerait de compromettre la capacité du responsable du traitement à démontrer qu'il respecte l'exigence de limitation de l'accès aux seules personnes strictement concernées.

Article 2

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les termes à remplacer ou à insérer ne sont pas à présenter en caractères italiques.

Intitulé

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Article 1^{er}

Les articles du dispositif d'un acte sont à présenter sous la forme abrégée « **Art.** ».

Au point 2°, lettre a), il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire « Commission consultative des droits et l'homme ».

Au point 2°, lettre b), alinéa 2, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État signale qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il y a lieu d'écrire « Les instances visées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 3°, transmettent

[...] ». Cette observation vaut également pour la lettre c) où il convient de viser « l'alinéa 3, première phrase » et le point 3° où il faut viser la « phrase liminaire » et non pas l'« alinéa 1^{er} ».

Au point 2°, lettre c), le Conseil d'État suggère de procéder au remplacement intégral de l'article 43*bis*, paragraphe 3, alinéa 3, première phrase, compte tenu de l'envergure des modifications à effectuer. Par ailleurs, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Au point 2°, lettre d), phrase liminaire, et à la lecture du texte coordonné de l'article 43*bis* joint au dossier lui soumis, le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet de loi sous avis souhaitent insérer un alinéa 4 nouveau au paragraphe 3, de sorte que la phrase liminaire est à adapter en conséquence. À l'alinéa 4 (selon le Conseil d'État), première phrase, à insérer, les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir.

Au point 3°, et conformément aux observations précédentes, il convient de viser la « phrase liminaire » et non pas l'« alinéa 1^{er} ».

Tenant compte des observations qui précèdent, l'article 1^{er} est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 1^{er}.** L'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, sont insérés les alinéas 2 et 3 nouveaux, libellés comme suit :

« [...] » ;

2° Au paragraphe 3 sont apportées les modifications suivantes :

a) À l'alinéa 1^{er}, point 3°, les mots [...] ;

b) L'alinéa 2 prend la teneur suivante :

« [...] » ;

c) L'alinéa 3, première phrase, prend la teneur suivante :

« [...] » ;

d) À la suite de l'alinéa 3, il est inséré un alinéa 4 nouveau, libellé comme suit :

« [...] » ;

3° Au paragraphe 4, phrase liminaire, les mots [...] ;

4° Au paragraphe 10 sont apportées les modifications suivantes :

a) À l'alinéa 1^{er}, le mot [...] ;

b) À l'alinéa 2, les mots [...] »

Article 2

À l'indication de l'article sous revue, il convient d'ajouter un point après la forme abrégée « Art ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 3 juin 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes