

N° 7498²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018
sur la Police grand-ducale**

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME**

(25.2.2020)

I. INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qui a pour objet « *d'encadrer la vidéosurveillance par la police* ». ¹ La CCDH tient à remercier les collaborateurs de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), de la Direction centrale de la Police Grand-Ducale et du Ministère de la Sécurité intérieure pour les informations utiles à la rédaction de cet avis.

Le régime actuel de la vidéosurveillance repose sur la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données à caractère personnel, le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance et les divers règlements ministériels pris en exécution de ce dernier. Entretemps, la loi de 2002 a été abrogée, ² de sorte qu'il n'y a, à l'heure actuelle, pas de base légale spécifique et suffisante pour la mise en place et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance. ³ La CCDH se réjouit dans ce contexte que le projet de loi sous avis vise à remédier à cette situation. Elle salue plus particulièrement les efforts entrepris par le gouvernement pour créer un cadre légal qui prend en compte, entre autres, les considérations liées à la protection des données à caractère personnel.

Néanmoins, la CCDH note que le gouvernement a décidé de ne pas suivre ⁴ la recommandation de la CNPD, qui se demandait s'il ne fallait pas plutôt se doter « *d'une loi spécifique encadrant l'installation et l'exploitation de dispositifs de vidéosurveillance dans l'espace public à des fins policières* », ⁵ au lieu de l'intégrer dans la loi sur la Police grand-ducale.

La CCDH se doit de constater que le projet de loi, en ce qu'il rend légitime et promet le recours à la vidéosurveillance, fait partie du nombre croissant de mesures répressives adoptées par le gouvernement. Il est vrai que l'État doit prendre des mesures pour mettre les individus à l'abri d'éventuelles violences. ⁶ Le développement d'un environnement international de plus en plus instable et la croissance démographique posent des défis particuliers pour la sécurité, par conséquent aussi pour la protection des droits de l'Homme. C'est dans ce contexte que les avancées technologiques de surveillance en

1 Projet de loi n°7498, exposé des motifs, p. 3.

2 Abrogée et remplacée par la 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.

3 À part 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.

4 Projet de loi n°7498, exposé des motifs, p. 4.

5 CNPD, *Avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique*, p. 12.

6 Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, PUF, 11e édition, p. 164 et suivantes.

général et la vidéosurveillance en particulier sont vues par certains comme des mesures performantes, susceptibles de rendre la prévention et la poursuite des infractions plus efficaces. Au lieu de s'interroger sur les raisons économiques, sociales et politiques de ces phénomènes, et encore moins d'agir sur ces dernières, les États ont tendance à recourir à la surveillance pour repérer « *certaines caractéristiques ou régularités statistiques à partir desquelles on pourra catégoriser, trier, corréler et, in fine, anticiper, prévenir, préempter, ajuster – mais aussi, quand cela sera nécessaire, cibler et réprimer* ». ⁷

Or, « *[c]elui qui renonce à la liberté pour gagner la sécurité, finit par perdre l'une et l'autre* ». ⁸ Même si une grande partie de la population semble indifférente, voire favorable à la vidéosurveillance, ⁹ le recours à des mesures de contrôle puissantes, telle que la vidéosurveillance, risque de bafouer les droits fondamentaux. Si le citoyen consent à la sécurité, consent-il automatiquement aux modalités et conséquences souvent inconnues de la mise en place des mesures techno-sécuritaires dans la société numérisée ?

C'est dans ce contexte que la CCDH analyse le présent projet de loi: la surveillance doit être encadrée juridiquement tout en garantissant un équilibre entre « *la sécurité voulue par l'État, et les libertés et droits fondamentaux des individus* ». ¹⁰ Dans un premier temps, il faut analyser la compatibilité générale de la vidéosurveillance avec les droits de l'Homme (II), avant d'apprécier, dans un deuxième temps, les modalités prévues par le projet de loi n°7498 et les risques qui peuvent en découler pour les droits précités (III).

*

II. LA COMPATIBILITE DE LA VIDEOSURVEILLANCE AVEC LES DROITS DE L'HOMME

Si la CCDH met en garde contre les aspects négatifs qu'une vidéosurveillance peut avoir sur les droits des personnes filmées (A), elle rappelle néanmoins que la sécurité publique et la lutte contre la criminalité sont des objectifs légitimes à poursuivre par l'État (B).

A. Les aspects négatifs de la vidéosurveillance sur les droits de l'Homme

Il est tout d'abord important de rappeler que le fait de filmer les personnes circulant dans les espaces publics constitue une **ingérence dans leur vie privée** au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). La notion de vie privée ne se limite pas à un « *cercle intime* », mais s'applique également à un contexte public. ¹¹ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) est claire à cet égard : « (...) *[L]a création d'un enregistrement systématique ou permanent [d'activités] appartenant au domaine public peut donner lieu à des considérations liées à la vie privée* » ¹² et « *[l]e droit de chaque personne à la protection de son image constitue (...) l'une des conditions essentielles de son épanouissement personnel et présuppose principalement la maîtrise par l'individu de son image. [Cette maîtrise] comprend le droit pour lui de s'opposer à la captation, la conservation et la reproduction de celle-ci par autrui.* » ¹³ La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a souligné que la vidéosurveillance est, à plusieurs égards, beaucoup plus efficace que l'observation humaine et qu'elle « *pourrait donc être bien plus attentatoire aux droits de l'Homme* ». ¹⁴

7 Félix Tréguer, La „ville sûre“ ou la gouvernance par les algorithmes, Le monde diplomatique, juin 2019, p. 23.

8 Jean-Jacques Lavenue, *Anormalité, surveillance et fichiers de police*, pp. 235-260, dans *Vidéosurveillance et détection automatique des comportements anormaux*, Jean-Jacques Lavenue et Bruno Villalba, 2011, Presses universitaires du Septentrion, p. 2.

9 Selon un sondage réalisé en 2014, 70% des résidents verraient leur propre sécurité augmentée : Statec, *Regards sur la protection des logements privés et la vidéo-surveillance publique*, juillet 2014, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2014/PDF-12-2014.pdf>, consulté le 20.01.2020.

10 Clémence Codron, *Peut-on éviter la surveillance ?*, pp. 227-232, dans *Vidéo-surveillance et détection automatique des comportements anormaux*, Jean-Jacques Lavenue et Bruno Villalba, 2011, Presses universitaires du Septentrion, p. 232.

11 CourEDH, *P.G. et J.H. c. Royaume-Uni*, arrêt du 6 février 2001, § 56.

12 *Ibid.*, §57.

13 CourEDH (Grande chambre), *López Ribalda et autres c. Espagne*, 17.10.2019, n°1874/13 et 8567/13, §89.

14 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Avis sur la vidéosurveillance dans les lieux publics par les autorités publiques et la protection des droits de l'Homme*, 23 mars 2007, p. 6, points 17 et suivants.

Ensuite, le droit à la protection de la vie privée est étroitement lié à d'autres droits fondamentaux, telle que la **protection des données**. La visualisation et l'enregistrement d'un individu comportent un traitement de ses données et l'individu filmé ne sait pas forcément quelles données sont collectées, comment elles sont traitées, qui pourra les consulter et quelles en seront les conséquences.¹⁵

Puis, la présence de caméras peut avoir des effets négatifs sur le **droit à la libre circulation**.¹⁶ Il en va de même du droit de ne pas être tracé en permanence. Les personnes peuvent être amenées à modifier leurs comportements et éviter la fréquentation de certains lieux vidéosurveillés.¹⁷

De même, la vidéosurveillance peut affecter la **liberté de religion, de conscience et d'opinion**.¹⁸ Si les caméras filment par exemple les alentours des lieux de culte, elles sont susceptibles d'enregistrer des données liées aux convictions religieuses.

De même, surveiller les bâtiments ou les alentours d'établissements de presse peut poser un risque pour la **liberté de presse**.¹⁹ Des journalistes critiques à l'égard des autorités pourraient s'exposer à des répressions et à une surveillance accrue, voire exercer une autocensure. Il y'a également un risque que les lanceurs d'alerte ou des informateurs évitent des locaux de presse en raison de la présence de caméras.

En ce qui concerne la **liberté de manifestation et d'expression**,²⁰ la vidéosurveillance pourrait décourager certaines personnes de participer à des rassemblements et de manifester leurs opinions politiques, sous crainte de représailles éventuelles.

Toutes ces données sont considérées comme étant particulièrement sensibles et leur traitement doit être assorti de garanties approfondies.²¹

Finalement, la CCDH tient particulièrement à mettre exergue le **risque de discrimination** que les nouvelles technologies peuvent comporter. En effet, la vidéosurveillance peut affecter plus sévèrement certaines parties de la population. Une étude réalisée au Royaume-Uni a, par exemple, établi que les personnes d'ascendance africaine encourraient un risque deux fois plus élevé d'être ciblées par la vidéosurveillance par rapport aux blancs.²² Les hommes seraient trois fois plus souvent surveillés que les femmes – non pas à cause d'activités criminelles, mais à cause d'une suspicion générale. De plus, la vidéosurveillance dite « *intelligente* »²³ risque de détecter plus souvent certaines catégories de personnes à cause d'algorithmes mal paramétrés. Par ailleurs, il s'agirait surtout des « *incivilités* » qui sont ciblées par la vidéosurveillance et la présence de caméras pourrait chasser de la voie publique, par exemple, les jeunes qui y consomment de l'alcool, les personnes sans domicile fixe ou encore les toxicomanes.²⁴ Or, la vidéosurveillance ne doit pas avoir pour finalité, ni pour effet, de cibler, stigmatiser ou discriminer certaines parties de la population.

La liste susmentionnée n'est pas exhaustive et ne sert qu'à titre d'exemple. La CCDH se doit de souligner qu'à ce jour, il n'y a pas d'analyse sérieuse de la conformité des dispositifs de la vidéosur-

15 *Ibid*, p. 9, points 39 et suivants ; Benjamin J. Goold, *CCTV and Human Rights*, dans *Citizens, Cities and Video Surveillance*, European Forum for Urban Security, juin 2010, p. 29.

16 Article 2 du protocole additionnel n°4 de la CEDH ; Commission de Venise, *supra* n°14, p. 9, point 38.

17 Benjamin J. Goold, *supra* n°15, p. 30 : « *[They will change how they behave], not because they believe they are doing anything wrong, but because they don't want to be the subject of police attention or risk having their actions misinterpreted* ».

18 Article 9 de la CEDH ; Commission de Venise, *supra* n°14, p. 4, point 12.

19 Article 10 de la CEDH.

20 Article 11 de la CEDH ; Qasim M. Rajpoot et Christian D. Jensen, *Video Surveillance: Privacy Issues and Legal Compliance*, in V. Kumar & J. Svensson, *Promoting social change and democracy through information technology*, 2015, p. 10.

21 L'article 10 de la directive (UE) 2016/680 ne permet le traitement de données personnelles qui révèlent « *l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, (...) et le traitement des données (...) biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique* » uniquement « *en cas de nécessité absolue, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée* ».

22 Qasim M. Rajpoot et Christian D. Jensen, *supra* n°20 ; Clive Norris et Gary Armstrong, *CCTV and the social-structuring of surveillance*, *Crime Prevention Studies*, V. 10, pp. 157-178, p. 175.

23 La vidéosurveillance « *intelligente* » est une technologie qui a recours à des automatismes, à savoir une sorte d'intelligence artificielle qui fonctionne sur base d'algorithmes. L'idée est par exemple de détecter automatiquement des situations et personnes.

24 Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 52 : « *Migration, Verarmung und Desintegration bilden dabei den sozialen Hintergrund der aufgezeigten Formen von Unordnung* ». Voir aussi Claude Frenzt, *Die Überwacher*, Forum 313, Décembre 2011, p. 6 ; Anne Heniqui, « *Do ass nach ni vill gelaaf* », D'Lëtzebuurger Land, 11.11.2010.

veillance « *intelligente* », avec les différents droits fondamentaux, ni de leur efficacité.²⁵ En tout état de cause, la vidéosurveillance peut, sous certaines conditions, légitimement restreindre les droits susmentionnés (B).

B. La vidéosurveillance – une ingérence justifiée par le besoin de sécurité ?

La CCDH rappelle que la « *vidéosurveillance menée compte tenu d'impératifs de sécurité ou de sûreté, ou dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la criminalité, doit respecter les conditions énoncées à l'article 8 de la CEDH* ». ²⁶ La CourEDH accorde généralement une large marge d'appréciation à cet égard aux États.²⁷

Tout d'abord, le **principe de légalité** doit être respecté, c'est-à-dire la vidéosurveillance doit être prévue par la « *loi* » (voire avoir une base juridique suffisante).²⁸ Ensuite, la vidéosurveillance **doit être nécessaire** notamment à la sécurité nationale, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le terme « *nécessaire* » requiert que la vidéosurveillance soit efficace, « *moins intrusive par rapport aux autres moyens de réaliser le même objectif* » et qu'elle soit réellement capable d'achever l'objectif poursuivi.²⁹ La vidéosurveillance doit aussi être **proportionnée** au but légitime poursuivi : elle ne doit pas aller au-delà de sa finalité et les avantages résultant de la vidéosurveillance ne doivent pas être contrebalancés par les inconvénients causés par la mesure au regard de l'exercice des droits fondamentaux. La CCDH rappelle que la Commission de Venise considère que « *l'objectif de la prévention de la délinquance ne saurait justifier, sauf dans des cas exceptionnels de menace imminente pour la sécurité ou de risque de crime grave, un système de surveillance non sélectif donnant lieu à des atteintes considérables au droit à la vie privée et à la liberté de circulation du grand public, car on peut penser que des méthodes de surveillance plus sélectives et suffisamment efficaces peuvent être utilisées.* »³⁰

*

III. LES MODALITES DE LA VIDEOSURVEILLANCE PREVUE PAR LE PROJET DE LOI N°7498

Il résulte de ce qui précède que la décision de l'installation des caméras (A), les techniques et modalités de surveillance (B) et le traitement des données (C) doivent être strictement encadrés et assortis de garde-fous suffisants.

A. La mise en place des caméras

La CCDH reconnaît la difficulté d'évaluer empiriquement la contribution des caméras à la prévention et la répression de la délinquance. Or, elle estime que si la vidéosurveillance n'est pas efficace, elle ne peut être ni nécessaire ni proportionnelle à l'objectif poursuivi (1).³¹ Pour être conforme au principe de proportionnalité, la vidéosurveillance doit être bornée dans le temps et dans l'espace.³² La

25 Félix Tréguer, La « *ville sûre* » ou la *gouvernance par les algorithmes*, Le monde diplomatique, juin 2019, p. 23. Il y a cependant certains qui se sont occupés de ce sujet : Commission de Venise, *supra* n°14 ; Qasim M. Rajpoot et Christian D. Jensen, *supra* n°21.

26 Commission de Venise, *supra* n°14, p. 17.

27 Commission de Venise, *supra* n°14, p. 12, point 62.

28 À noter qu'il ne doit pas nécessairement s'agir d'une « *loi* » au sens formel du terme. La « *loi* » doit être accessible au public, c'est-à-dire le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants sur les normes juridiques applicables à un cas donné (CouEDH, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, 26.04.1979, §47 et 49). Elle doit être libellée de manière suffisamment précise afin qu'un citoyen puisse être à même de prévoir les conséquences (CouEDH, *Landvreugd c. Pays-Bas*, 4.06.2002, §54). Finalement, des garanties suffisantes contre les abus doivent être prévues en délimitant l'étendue du pouvoir des autorités (CouEDH, *Olsson c. Suède*, 24.03.1988, §61.)

29 European Data Protection Supervisor, *Guide pour l'évaluation de la nécessité des mesures limitant le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel*, pp. 5 et 18.

30 Commission de Venise, *supra* n°14, p. 13.

31 « *Die unerlässliche Legitimität aller polizeilichen Massnahmen, auch der Videoüberwachung bemisst sich letztlich am Erfolg der Kriminalitätsbekämpfung* », dans Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, Gutachten Visupol, octobre 2011, p. 56.

32 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*.

CCDH salue dans ce contexte que le gouvernement l'ait soumis à des autorisations ministérielles préalables (2) et délimité la possibilité de recourir à la vidéosurveillance à des zones spécifiques (3).³³

1. La nécessité de la vidéosurveillance en termes de prévention et de répression

À titre préliminaire, et sans procéder à une analyse détaillée et exhaustive de l'opportunité et l'efficacité de la vidéosurveillance, la CCDH s'interroge sur la disponibilité de statistiques ou d'études spécifiques permettant de conclure à la nécessité du recours à la vidéosurveillance au Luxembourg. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que ce dernier vise à autoriser la Police à recourir à la vidéosurveillance dans « certaines zones sensibles » à cause de « l'augmentation de la délinquance en certains lieux et (...) l'impossibilité matérielle pour la Police d'y assurer une présence permanente ».³⁴ Dans ce contexte, la CCDH souhaiterait connaître les raisons pour lesquelles une présence permanente de la Police est visée dans un certain lieu, tout en rappelant que la surveillance permanente d'un endroit a comme effet principal de déplacer la délinquance vers un autre endroit (voir ci-dessous).

Selon les informations à la disposition de la CCDH, il n'y a, à l'heure actuelle, pas de données suffisantes, ni au Luxembourg ni à l'étranger, à cet égard. La CCDH salue cependant que le Ministre de la Sécurité intérieure a chargé l'Inspection générale de la Police d'une analyse de l'« efficacité du système et ses limites ».³⁵ Regrettant que les résultats de cette analyse ne seront probablement pas disponibles avant la fin de l'année 2020, la CCDH estime qu'ils auraient été utiles pour l'élaboration du projet de loi. En tout cas, elle incite le gouvernement à rendre public le rapport final de cette analyse.

Au Luxembourg, une première étude du dispositif de vidéosurveillance « Visupol » a été réalisée en 2011.³⁶ La CCDH regrette que les impacts sur les droits fondamentaux et la protection des données n'y ont pas été étudiés. Selon l'étude, le but de Visupol aurait été d'améliorer le sentiment de sécurité, notamment, en déplaçant la criminalité liée aux drogues de la ville-haute vers d'autres quartiers, afin de protéger les élèves, les touristes et les frontaliers et d'améliorer l'image de la ville haute – des objectifs qui auraient été atteints.³⁷ L'étude fait donc principalement état d'un déplacement de la délinquance et d'une réduction partielle des incivilités et légères infractions.³⁸ À noter cependant que le déplacement de la délinquance aurait causé de nouveaux problèmes dans d'autres quartiers.³⁹ Aucune réduction n'aurait pu être constatée en ce qui concerne les vols simples. Les autres vols seraient restés constants ou auraient régressé. En ce qui concerne la répression, l'étude retient qu'il n'y a pas de données précises permettant de déterminer le nombre d'affaires pénales qui auraient pu être élucidées grâce à la vidéosurveillance.⁴⁰ En même temps, l'étude souligne que la vidéosurveillance, la présence policière et les sanctions ne sont pas aptes à résoudre les problèmes sociaux : ces méthodes ne peuvent pas éradiquer la pauvreté, la dépendance ou la désintégration.⁴¹

Il faut noter que l'étude susvisée a fait l'objet d'interprétations divergentes : tandis que certains critiquaient tant Visupol que l'étude,⁴² d'autres se sont basés sur les résultats pour justifier le maintien

33 Projet de loi n°7498, Art. 43bis, paragraphes 1 et 3.

34 Projet de loi n°7498, exposé des motifs, p. 3.

35 Réponse du Ministre de la Sécurité intérieure à la question n°123 de Monsieur L. Mosar et M. Léon Gloden concernant la vidéosurveillance.

36 Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011.

37 *Ibid*, pp. 3, 52 et 53.

38 *Ibid*, p. 52.

39 *Ibid*, p. 41.

40 *Ibid*, p. 50.

41 *Ibid*, pp. 57-58.

42 C'est ainsi que la Ville de Luxembourg s'exprimait en 2011 contre le maintien de la vidéosurveillance « étant donné que l'étude « Visupol » a démontré l'inefficacité du système de surveillance par caméras dans la prévention de la criminalité dans les espaces publics » (Anne Heniqui, *Showtime*, Lëtzebuurger Land, 25.11.2011, www.land.lu/page/article/997/4997/FRE/index.html, consulté le 15.01.2020). « Les problèmes ne sont pas traités à la racine (...) même si au centre-ville et à la place de la gare la situation s'est calmée un peu, la délocalisation de la petite délinquance touche maintenant les quartiers résidentiels et scolaires » (Xavier Bettel, dans l'article du Land précité). Voir aussi Claude Frenzt, *Die Überwacher*, Forum 313, décembre 2011, www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/7304_313_Frenzt.pdf; Raymond Klein, *Videoüberwachung : Vom Recht auf Kameras*, Woxx, 21.10.2011, www.woxx.lu/5090/?highlight=visupol, consulté le 23.01.2020.

et l'extension du dispositif.⁴³ Dans un souci de transparence, la CCDH recommande au gouvernement de publier cette étude.

La CCDH regrette également que les rapports annuels de la Police ne contiennent pas de statistiques pertinentes par rapport à Visupol.⁴⁴ Depuis 2010, les informations publiées ont progressivement diminué. Ces informations sont cependant recueillies et évaluées dans des rapports internes de la Police Grand-Ducale. La CCDH recommande au gouvernement de veiller à ce que cette dernière ait les ressources financières et humaines nécessaires pour qu'elle puisse non seulement réaliser, mais aussi publier des évaluations exhaustives et qualitatives relatives au dispositif Visupol.⁴⁵

Des études menées à l'étranger, notamment en France et en Grande-Bretagne, semblent confirmer que les caméras contribuent principalement au déplacement géographique, temporel et fonctionnel (commission d'une infraction de nature différente) de la délinquance.⁴⁶ L'effet dissuasif sur les terroristes ne serait pas non plus établi.⁴⁷ Selon l'étude britannique « *Assessing the Impact of CCTV* », les infractions impulsives seraient d'ailleurs moins susceptibles d'être réduites que les infractions préméditées.⁴⁸ En ce qui concerne la poursuite et l'élucidation des infractions, le recours aux caméras semble pouvoir accélérer le travail des enquêteurs, mais de manière très modeste : les cas d'élucidation permis par la vidéosurveillance représentent probablement entre 1 à 3% du total des images réquisitionnées.⁴⁹

La CCDH se demande par ailleurs si une fiche financière a été réalisée pour **évaluer les frais par rapport à l'efficacité de la vidéosurveillance**. Les coûts risquent d'être importants et ne se limitent pas à l'achat, l'installation et l'entretien des caméras, mais s'étendent également au personnel qui les opère.

La CCDH tient encore à souligner que le « *sentiment de sécurité* » et la prétendue acceptation de la vidéosurveillance exprimés par une partie de la population, même majoritaire, ne sauraient légitimer le recours à cette technologie.⁵⁰ La vidéosurveillance doit être justifiée par son utilité et sa finalité directe et non par une éventuelle acceptation majoritaire de la population. Il échet d'ailleurs de souligner qu'une telle acceptation est souvent déduite des réponses succinctes à des questions non représentatives sans prise en compte de toutes les considérations dans un domaine technique, complexe, pas toujours transparent et constamment en développement.⁵¹ Il est important de sensibiliser la population à l'utilité réelle et aux risques de l'utilisation de telles caméras. En même temps, il faut veiller que le sentiment

43 Le ministre de la Sécurité intérieure de l'époque s'est basé sur l'étude pour justifier la prolongation de la vidéosurveillance (Réponse du Ministre de la Sécurité intérieure à la question parlementaire n°560 du 29 septembre 2014 de Monsieur le Député Justin TURPEL).

44 Rapports d'activités 2010 à 2019. Voir aussi la réponse du Ministre de la Sécurité intérieure à la question parlementaire n°2264 de Madame Claudia Dall'Agnol : « *La publication des résultats d'enquête en relation avec le système VISUPOL suit le principe selon lequel la Police ne communique pas le déroulement des enquêtes judiciaires, notamment dans le souci de respecter le secret de l'instruction et la présomption d'innocence*. (...) [Pour ces mêmes raisons] la Police n'envisage pas d'insérer un chapitre spécifique relatif à l'évaluation du système VISUPOL à son rapport d'activités annuel ».

45 Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 58.

46 Laurent Muccielli, *Vous êtes filmés! Enquête sur le bluff de la vidéosurveillance*, Armand Colin, Malakoff, 2018 ; Cyrielle Chazal, *La vidéosurveillance est-elle efficace ?*, Le Monde, 17.05.2018, www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/05/17/la-videosurveillance-est-elle-efficace_5300635_4355770.html, consulté le 13.01.2020. Voir aussi Dan Biancalana, *De la vidéosurveillance, du sentiment d'insécurité et de la gestion du risque*, Forum, septembre 2005, www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/5327_249_Biancalana.pdf, p. 24 ; Ben Brown, *CCTV in Town Centres: Three Case Studies, Crime Detection and Prevention Series*, Paper 68, Police Research Group, 1995.

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*; voir aussi Nathalie Silbert, *Vidéoprotection: Jusqu'où iront les villes*, Les Echos, 9.01.2019, www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/vidioprotection-jusquou-iront-les-villes-347536, consulté le 13.01.2020 ; Tanguy Le Goff, *Le faux et coûteux miracle de la vidéosurveillance*, *Après-Demain* 2010/4 (N°16, NF), pp. 28 à 30 ; Dr. R. Kaenzig et Pr. F. Klausner, *Evaluation de la vidéoprotection dans le quartier des Pâquis (Genève) (2014-2016)*, Université de Neuchâtel, novembre 2016. Selon une étude britannique, la vidéosurveillance aurait un impact sur la poursuite des infractions dans le domaine des trains et chemins de fer, voir Matthew P. J. Ashby, *The Value of CCTV Surveillance Cameras as an Investigative Tool: An Empirical Analysis*, *Eur J Crim Policy Res* (2017) 21 :441-459. L'auteur souligne cependant qu'il était impossible de déterminer si la vidéosurveillance permettait de faire la différence entre la détection et la non-détection du délinquant.

50 Dominic Kudlacek, *Akzeptanz von Videoüberwachung: Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung technischer Sicherheitsmassnahmen*, Springer-Verlag, p. 149.

51 *Ibid.*, p. 147; Claude Frentz, supra n°24, pp. 5-6 ; S. Roche, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, Sociologie d'aujourd'hui, 1993, p. 39.

de sécurité, souvent purement subjectif, ne soit pas le moteur qui induise la décision d'installer des caméras.

Au vu de ce qui précède, la CCDH invite le gouvernement à étudier de manière objective, publique et exhaustive l'utilité du recours à la vidéosurveillance et de ses différentes composantes et variations, notamment par rapport aux risques pour les droits de l'Homme et les différentes parties de la population. La charge de la preuve incombe à ceux et à celles qui prétendent que des sacrifices en termes de droits humains sont nécessaires et que les mesures proposées sont des instruments efficaces pour protéger la société.⁵² Une éventuelle facilité tant au niveau économique et organisationnel de la vidéosurveillance ne saurait justifier sa mise en place dans une société démocratique tant que sa nécessité et son efficacité ne sont pas établies et que toute répercussion sur les droits de l'Homme n'est pas analysée.⁵³ La CCDH exhorte également le gouvernement à renforcer toutes ses politiques socio-économiques afin de s'attaquer aux racines de la délinquance.

2. Le système d'autorisations préalables et les analyses d'impact

L'article 43bis (3) du projet de loi prévoit pour chaque lieu à surveiller, l'obligation d'obtenir au préalable une **autorisation** du Ministre ayant la Police dans ses attributions (ci-après « le Ministre »), valable pour trois ans. La vidéosurveillance pourra ensuite être renouvelée à l'expiration de ce délai, suivant la même procédure. Les systèmes de vidéosurveillance existants devront également être autorisés endéans 12 mois.⁵⁴ La CCDH note que le Ministre devra rendre sa décision sur base d'une **analyse d'impact** des effets de la vidéosurveillance sur les droits fondamentaux, conformément à l'article 26 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). Cette analyse devra être réalisée par le directeur général de la Police. Les avis des procureurs d'État et bourgmestres territorialement compétents devront également être pris en compte par le Ministre.

Le commentaire des paragraphes 3 et 4 fait mention d'une « **analyse de situation** », expression non prévue dans le texte du projet de loi, qui « *doit démontrer que dans la zone de sécurité envisagée il y a un risque accru de devenir victime d'une infraction (...) ou que le sentiment d'insécurité est particulièrement prononcé* ». Par ailleurs, le paragraphe 4 précise certaines informations que le directeur général de la Police devra communiquer au Ministre « *en dehors de l'analyse d'impact* ». La CCDH se réjouit dans ce contexte que le directeur général de la Police devra justifier la nécessité de la vidéosurveillance au regard de sa finalité, communiquer la délimitation des lieux surveillés, le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras, le nombre des personnes concernées ainsi que le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance. Or, la CCDH estime que la distinction entre les différents types d'informations n'est pas suffisamment claire. En effet, on peut se poser la question de savoir si les éléments du paragraphe 4, ne devraient pas faire partie intégrante de l'analyse d'impact. La CCDH incite, dès lors, le gouvernement à clarifier ces notions et recommande d'éviter le recours à des notions vagues comme le « *sentiment d'insécurité* », qui sont tout à fait subjectives et contribuent à l'insécurité juridique. Pour tout lieu, il doit être démontré que la vidéosurveillance est en effet l'outil le plus efficace pour lutter contre les infractions identifiées et s'inscrire dans un plan stratégique contre cette délinquance plus général – la seule preuve de l'existence d'infractions ne suffit pas pour justifier la nécessité de la vidéosurveillance.

Sans remettre en question les compétences ni la qualité du travail des autorités concernées, la CCDH invite le gouvernement, par ailleurs, à réfléchir sur la possibilité de conférer ces analyses à un **organe externe, indépendant et compétent en matière de la protection des données**, ou à tout le moins y

⁵² Traduction libre de Giovanni Buttrelli, *Legal Restrictions – Surveillance and Fundamental Rights*, discourse delivered by the Assistant European Data Protection Supervisor at the Palace of Justice, Vienna, June 2009.

⁵³ European Data Protection Supervisor, *supra* n°30, p. 18.

⁵⁴ Projet de loi n°7498, article 2.

associer un tel organe ou des experts externes.⁵⁵ Une telle approche permettrait d'améliorer davantage la légitimité, la transparence et l'objectivité de l'analyse.⁵⁶ La CCDH exhorte en outre le gouvernement à accorder les **ressources financières et humaines** nécessaires à l'organe en charge de la réalisation de ces analyses. La CCDH estime qu'en tout état de cause, l'analyse d'impact devrait obligatoirement être communiquée à et avisée par la CNPD.

La CCDH souligne encore qu'un **droit de retrait** doit être prévu : s'il s'avère, sur base d'une évaluation, que la vidéosurveillance ne relève plus d'une nécessité, il faut être possible de retirer, modifier ou redéployer les caméras.⁵⁷ Elle recommande de prévoir une procédure en cas de refus de renouvellement d'une autorisation.

La CCDH s'interroge également sur les **voies de recours disponibles** contre une autorisation ministérielle d'installer des caméras. Les activités du directeur de la Police, qui sera le responsable de traitement de l'exécution de la vidéosurveillance, pourront être contrôlées par la CNPD. La décision ministérielle d'autoriser la vidéosurveillance échappe cependant à son contrôle, de sorte que la CCDH se demande s'il ne faudrait pas prévoir une voie de recours spécifique contre cette décision ministérielle.

En même temps, la CCDH recommande de **rendre public tout avis, analyse ou étude** ayant contribué à la délivrance d'une autorisation, laquelle sera publiée au Journal officiel.⁵⁸ Elle recommande aussi de fournir des **informations complètes, compréhensibles et en langage facile** sur les zones vidéosurveillées, les modalités utilisées et les voies de recours disponibles (p. ex. sur un site internet et lors de réunions d'informations ouvertes au grand public).

3. Les lieux qui peuvent être placés sous vidéosurveillance

Le projet de loi limite la vidéosurveillance par la Police aux **lieux accessibles au public** où il existe un « *risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » – les lieux non-ouverts au public sont par contre exclus du projet de loi.⁵⁹ La CCDH estime que le terme « *accessible au public* » peut prêter à confusion et recommande de le définir dans la loi à venir.⁶⁰

Le deuxième paragraphe de l'article 43bis précise les **lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier**: il s'agit des lieux (1) où sont commis, de manière répétée, les mêmes types de crimes ou délits ; (2) les lieux qui, par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions, à condition que les autres moyens mis en oeuvre pour en empêcher la commission se sont avérés inefficaces ; (3) les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale⁶¹; et (4) les lieux qui, par leur nature, rassemblent un grand nombre de personnes.⁶²

Si la CCDH salue l'énumération exhaustive des lieux susceptibles d'être placés sous vidéosurveillance, elle se doit de constater que ces définitions sont très vagues. La CCDH rappelle que la vidéosurveillance doit uniquement cibler des délits ou des crimes pour lesquels il y a des preuves que la vidéosurveillance est un remède efficace. En ce qui concerne les « *lieux qui (...) sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions* », la CCDH estime qu'il n'est pas clair quels

55 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*. Dans le même sens : « [Il] faut charger des experts externes de cette évaluation, des criminologues ou des chercheurs de l'université par exemple », précise François Bausch qui met en garde contre « un faux sentiment de sécurité » causé par la présence des caméras. Car selon lui, il est clair que la vidéosurveillance n'est pas un outil de dissuasion ni de prévention. " (Anne Heniquei, *Un amas de statistiques*, d'Letzebuurger Land, 17.12.2009, www.land.lu/page/article/084/84/DEU/index.html, consulté le 23.01.2020).

56 Avis de la CNCDH sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, 15 avril 2010, point 11, p. 4; Commission de Venise, supra n°14, point 78.

57 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*.

58 Projet de loi n°7498, article 43bis, paragraphe 3 alinéa 2.

59 Projet de loi n°7498, commentaire de l'article, p. 5.

60 Voir notamment la notion utilisée dans le cadre du projet de loi n°7346 sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public.

61 La surveillance ne sera pas activée en permanence, mais uniquement lors de l'événement dans le contexte duquel des atteintes sont susceptibles de produire (p. ex. un match de football) : Projet de loi n°7498, commentaire de l'article, p. 6.

62 Le commentaire de l'article précise qu'il s'agit d'endroits tels que des plateformes d'échange importants de transports multimodales qui, par leur nature, regroupent quotidiennement un grand nombre de personnes.

lieux seront visés par cette catégorie. La définition des « *lieux qui rassemblent un grand nombre de personnes* », qui selon les commentaires viserait les gares et pôles d'échanges, permettrait de surveiller toute rue ou grande place fréquentée par un certain nombre de personnes. La CCDH exhorte le gouvernement à revoir ces définitions et les préciser davantage.

Comme la finalité de la vidéosurveillance est la prévention et l'élucidation d'infractions, la CCDH souligne que pour chaque lieu à surveiller, il doit y avoir des preuves suffisantes par rapport à la criminalité existante, justifiant la mise en place de la vidéosurveillance. Le seul fait qu'un lieu appartienne à l'une des catégories prévues par le projet de loi ne suffit en principe pas pour justifier la vidéosurveillance. Afin de se conformer au critère de la nécessité, la CCDH estime en outre que pour tout lieu susceptible d'être mis sous vidéosurveillance, d'autres **mesures moins invasives** doivent d'abord avoir été étudiées, prises ou exclues.⁶³ Uniquement si celles-ci s'avèrent insuffisantes, le recours à la vidéosurveillance pourra être envisagé. La CCDH regrette que le projet de loi exige ce critère exclusivement pour les lieux qui « *par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions* ». En tout état de cause, la CCDH rappelle que la vidéosurveillance ne doit représenter qu'une partie d'une réponse coordonnée au problème identifié⁶⁴ et recommande d'incorporer ce principe dans le texte de la loi.

B. Le volet technique : le visionnement en direct, l'enregistrement des images et la détection automatique de situations

Le paragraphe 5 de l'article 43bis prévoit que le système de vidéosurveillance permettra de **capter les images** des personnes qui circulent dans le champ de vision et de les enregistrer sur support informatique, avec le jour et l'heure de l'enregistrement. Ces images seront visionnées en direct par des agents spécialement habilités à cette fin par le directeur général de la Police.⁶⁵ Lorsqu'ils constatent une infraction, ces agents pourront transférer les images aux autorités compétentes qui peuvent décider d'intervenir. La CCDH recommande de prévoir un cadre détaillé et transparent pour le fonctionnement de l'équipe de visionnement. Les types de comportements et situations à « *signaler* » doivent être clairement établis. A titre d'exemple, il faut préciser si les « *incivilités* »⁶⁶ seront aussi visées ou si les signalements se limitent uniquement aux infractions et personnes en détresse.

Une fois enregistrées, les images ne pourront être visionnées que par les membres de la police « *pour l'exercice d'une mission précise* ».⁶⁷ Le commentaire de l'article 43bis (1) précise que les images captées pourront être « *utilisées pour élucider, d'après les règles de la procédure pénale, des infractions autres que celles qui ont justifié la mise en place de la vidéosurveillance.* »⁶⁸ La CCDH estime que le terme « *mission précise* » et le pouvoir « *d'élucidation* » doivent être définis dans le texte du projet de loi. En effet, si la CCDH peut comprendre que les membres de la Police judiciaire doivent pouvoir accéder aux images dans le cadre d'une enquête pénale particulière, il doit être garanti que cet accès ne soit pas détourné pour faire une surveillance plus générale et détecter d'autres infractions ou activités.

La CCDH souligne **l'importance de former tous les agents** concernés en matière de protection des données et des droits de l'Homme, avec un focus particulier sur les droits des personnes qui sont exposées à un risque de discrimination particulier fondé notamment sur le sexe, la race, la couleur, l'âge, l'identité

63 A titre d'exemple : améliorer l'éclairage, utiliser une peinture anti-graffiti, augmenter la présence d'agents sur le terrain, renforcer les services sociaux et les politiques socio-économiques, sensibiliser et former, revoir le rôle de l'ITM (Traite), ...

64 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*; Réponse de Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure François Bausch à la question parlementaire n°123 du 20 décembre 2018 des honorables Députés Laurent Mosar et Léon Gloden.

65 Projet de loi n°7498, paragraphe 10. En pratique, il s'agit d'une équipe de policiers et de civilistes assermentés.

66 Certains considèrent la mendicité, l'urination en public, la consommation d'alcool ou encore un groupe de personnes qui font du bruit comme des « *incivilités* » qu'il faut éliminer. Voir Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011.

67 Projet de loi n°7498, paragraphe 10, alinéa 2.

68 Projet de loi n°7498, commentaire de l'article, p. 6.

de genre, l'orientation sexuelle, le handicap, la religion, les origines ou le statut social et économique.⁶⁹ La vidéosurveillance ne doit pas avoir un effet discriminatoire pour une partie de la population.

Le 2^e alinéa du paragraphe 5 prévoit que des « **techniques de focalisation** » (une technique de *zoom* performant) et de « **détections automatiques de situations** » (voir ci-dessous) peuvent être utilisées. Le commentaire de ce paragraphe indique que le **captage de son**, ainsi que toute autre forme de « *détection automatique* », telle que la **reconnaissance faciale**, seront exclues.⁷⁰ La CCDH salue cette autolimitation et note que l'exclusion du recours à ces deux dernières techniques particulièrement intrusives et performantes réduit l'ingérence dans les différents droits fondamentaux mentionnés ci-dessus. La CCDH se demande toutefois si le texte actuel interdira également l'utilisation d'autres moyens techniques une fois que les images auront été enregistrées. Par exemple, après la commission d'un crime, sera-t-il permis d'utiliser un logiciel de reconnaissance faciale pour trouver les images correspondantes ou est-ce que les vidéos devront-elles être analysées manuellement ? Est-ce que ces images pourront être comparées via un outil informatique avec les images ou données biométriques contenues dans d'autres bases de données gérées par les autorités nationales, étrangères ou internationales ? Est-ce que les caméras utilisées seront techniquement en mesure d'enregistrer du son ou de faire de la reconnaissance faciale ou est-ce qu'il restera possible d'installer un logiciel par après ? Étant donné que le texte actuel du projet de loi ne permet pas de répondre à ces questions et pour des raisons de sécurité juridique, la CCDH insiste à ce qu'il soit précisé dans le texte l'interdiction de recourir à la reconnaissance faciale, à l'enregistrement de son ou à d'autres technologies intrusives.

La CCDH estime qu'il est important, pour plus de clarté, de faire une différence entre les caméras de vidéosurveillance proprement dites et **les logiciels qui les gèrent**. En effet, l'autorisation ministérielle n'est pas uniquement donnée pour l'installation des caméras, mais également pour les logiciels. Il faudra éviter que les logiciels soient échangés, modifiés et/ou actualisés par la suite sans autorisation préalable.

En ce qui concerne plus particulièrement la **détection automatique de situations**, la CCDH note que cette technique n'est, à ce jour, pas encore utilisée au Luxembourg, mais selon les auteurs elle serait « *nécessaire au vu du nombre croissant de caméras qui ne permet plus d'assurer la finalité de prévention sans augmenter considérablement le nombre des écrans de visualisation et d'opérateurs* ». ⁷¹ Au vu des différentes études qui semblent relever que les effets sur la prévention sont modestes, et que le déplacement de la délinquance dans d'autres quartiers a un effet de réaction en chaîne entraînant l'installation de caméras supplémentaires dans les quartiers avoisinants, la CCDH s'interroge sur la pertinence de ce raisonnement.⁷²

La détection automatique de situations est un outil sophistiqué qui fonctionne sur base d'algorithmes développés spécifiquement pour repérer des situations ou comportements dits « *anormaux* » : l'idée étant non seulement d'élucider les infractions après coup, mais de les prévenir en temps réels.⁷³ Il s'agit « *d'identifier intelligemment les comportements et les lieux à risque afin de cerner notamment des délits ne se produisant pas* ». ⁷⁴ Les méthodes et technologies qui peuvent être utilisées sont variables : détection de gestes, de déplacements, de foules, de stress (détection par infra-rouge), d'émotions ou d'objets suspects. Selon les informations à la disposition de la CCDH, la détection de comportements est une technologie très performante qui pourrait permettre d'identifier les personnes sur base de leurs gestes, leurs mouvements et leur posture. L'arrivée de ces algorithmes pose cependant de nouvelles questions : à qui reviendra la mission de définir ce qu'est un comportement suspect ou anormal – la Police, les fabricants des logiciels, le Ministre, ou une autorité de contrôle ? Quelle technologie sera finalement utilisée ?

Ces questions sont d'autant plus importantes alors que les algorithmes ne sont pas entièrement fiables, fonctionnent sur base de probabilités, commettent des erreurs et doivent « *apprendre* ». Ainsi, certaines catégories de personnes passeraient soit à travers les mailles du système, soit seraient détectées

69 Benjamin J. Goold, *CCTV and Human Rights, dans Citizens, Cities and Video Surveillance*, European Forum for Urban Security, juin 2010, p. 27.

70 Projet de loi n°7498, commentaire des articles, p. 7.

71 Projet de loi n°7498, commentaire des articles, p. 7.

72 Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 58.

73 Annika Will et Côme Peguet, *L'Ère des caméras « intelligentes »*, Arte, 14 juillet 2017, www.info.arte.tv/fr/big-brother-surveillance-leurope, consulté le 13.01.2020.

74 Dan Biancalana, *supra* n°46, p. 26

de manière prépondérante ou erronée. Selon certains rapports, les intelligences artificielles, notamment de détection faciale, auraient tendance à ne pas détecter les femmes et certaines autres personnes vulnérables et marginalisées.⁷⁵ La CCDH incite le gouvernement à faire des études approfondies à cet égard et de prévoir toutes les garanties nécessaires pour s'assurer que les technologies utilisées, y compris la détection automatique de situations, ne soient pas discriminatoires et puissent détecter toutes les personnes qui sont en détresse.

La CCDH exhorte le gouvernement à encadrer davantage la détection automatique de situations et rappelle de nouveau que tous les agents opérant cette technologie doivent être formés et sensibilisés en matière des risques et protections des droits de l'Homme.

En outre, la CCDH souligne l'importance de prévoir les **garanties nécessaires pour veiller à la sécurité des données collectées**. La CCDH salue que les caméras fonctionnent actuellement en circuit fermé et ne soient pas reliées au réseau internet, ce qui permet d'éviter des cyberattaques. Elle salue également les mesures de sécurité existantes relatives à l'accès aux locaux de Visupol. Or, la CCDH se demande dans ce même contexte qui sera en charge de l'installation des caméras et du type et du logiciel utilisé ? Qui occupera la fonction de l'administrateur du système ? Il devra être veillé à ce que l'installateur ou le fournisseur n'aura pas d'accès au réseau ou au circuit, notamment en établissant un certificat y relatif.⁷⁶ Par ailleurs, toute entreprise et toute personne en charge de l'installation et de l'administration des caméras doit être sensibilisée aux droits de l'Homme et appliquer une diligence raisonnable conformément aux principes directeurs des Nations unies relatifs aux « Entreprises et droits de l'Homme »,⁷⁷ sachant que le secteur de la technologie et de l'informatique est un secteur à risque.

La CCDH note que le projet de loi réserve la détermination des « *mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement (art. 43bis (10))* » à un règlement grand-ducal. Elle regrette que le projet de ce règlement ne soit pas rendu public ensemble avec le projet de loi et exhorte le gouvernement à revoir sa pratique y relative.

Le projet de loi prévoit formellement **l'interdiction de filmer l'intérieur de lieux d'accès privés et de manière spécifique les entrées** à ces lieux (paragraphe 6). En résumé, les fenêtres ne devront donc en aucun cas être visionnées, alors que les entrées peuvent être filmées seulement si cette visualisation résulte d'une vue globale (p. ex. vidéosurveillance d'une rue ou d'une grande place publique). Dans ce dernier cas, le directeur général de la Police « *doit recourir à des procédés de masquage irréversible* ». (Paragraphe 6, alinéa 2). La CCDH salue ces garde-fous qui sont en phase avec les différentes recommandations internationales : « (...) *un système de surveillance d'espace public ne peut avoir comme effet secondaire la surveillance de l'espace privé* ». ⁷⁸ Selon les informations à la disposition de la CCDH, le masquage est fait automatiquement par le logiciel, et non pas manuellement par les membres de la Police. La CCDH salue cette façon de procéder et recommande de la formaliser en prévoyant une disposition spécifique dans ce sens dans la loi.

La CCDH souhaite encore préciser que **certains lieux présentent une sensibilité particulière**, notamment en raison des données et personnes en cause. Il s'agit par exemple des alentours des bâtiments des organes de presse, des lieux de culte, des hôpitaux ou encore des écoles. Si d'un côté la CCDH peut comprendre le désir de vouloir protéger davantage ces lieux, elle souligne que le fait de les placer sous vidéosurveillance peut avoir des lourdes conséquences sur les droits fondamentaux en jeu. Elle estime d'ailleurs que le fait de « *masquer irréversiblement* » les entrées à ces lieux ne sera pas toujours suffisant, sachant qu'il sera possible de voir et d'identifier la personne juste avant ou après le passage dans cette zone de masquage. La CCDH invite le gouvernement à entamer des réflexions profondes sur cette problématique et soit envisager des alternatives moins invasives, soit prévoir les garanties supplémentaires et adéquates.

La CCDH prend acte du choix du gouvernement d'intégrer la vidéosurveillance dans la loi sur la Police grand-ducale. Or, elle regrette que le sujet n'ait pas été abordé de manière plus générale et extensive, notamment en vue des possibilités et défis futurs des nouvelles technologies. Qu'en est-il

75 Déborah Loye, *La discrimination, côté obscur de l'intelligence artificielle*, Les Echos, 2 mars 2018, <https://start.lesechos.fr/innovations-startups/tech-futur/la-discrimination-cote-obscur-de-l-intelligence-artificielle-11242.php>, consulté le 20.01.2020.

76 Voir par exemple l'article R252-3 4° du Code de la sécurité intérieure en France.

77 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf. Voir aussi le 2e Plan d'action national du Luxembourg « Entreprises et droits de l'Homme 2020-2022 », p. 17, et la prise de position de la CCDH (<https://ccdhd.public.lu/dam-assets/fr/avis/2019/Prise-de-position-Entreprises-et-droits-de-l-Homme-version-finale.pdf>), pp. 6 et 7.

78 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*.

des drones ? Quelles sont les règles qui s'appliquent à l'utilisation des drones pour surveiller certains événements ou « élucider » des infractions ? Qu'en est-il des données enregistrées par les caméras utilisées pour surveiller le trafic ou les infractions au Code de la route ? Y aura-t-il des règles spécifiques pour l'introduction des caméras portées sur le corps ou installées dans des véhicules, prévue dans l'accord de coalition?⁷⁹ Qu'en est-il des caméras utilisées par les communes « à des fins de protection de biens ou de sécurité des usagers ou par des institutions publiques à des fins notamment de sécurisation de bâtiments »⁸⁰ ou encore les caméras de surveillance installées dans les locaux de la Police, qui sont exclus du champ d'application du projet de loi sous avis ?⁸¹ Y a-t-il des projets de surveillance développés au niveau international et européen et quelle place va jouer la vidéosurveillance luxembourgeoise dans ce contexte ?⁸²

C. Le traitement des données collectées

La CCDH rappelle que le système de vidéosurveillance doit être conçu sur base du principe du « *Privacy by design* », c'est-à-dire la protection des données personnelles doit être prise en compte dès la conception même des équipements de vidéosurveillance.

La CCDH salue que le projet de loi prévoit un **délai de conservation de deux mois** après lequel les données devront être effacées définitivement.⁸³ La seule exception prévue par le projet de loi est le cas d'une enquête préliminaire ou d'une instruction judiciaire, où aucun délai n'est prévu.

La CCDH note que l'accès aux données sera réglé par règlement grand-ducal. Dans ce contexte, la CCDH réitère sa recommandation de publier systématiquement les projets de règlements grand-ducaux avec les projets de loi.

La CCDH rappelle que les personnes doivent avoir le droit d'accéder à leurs données et de demander la rectification voire l'effacement des images. Or, ce droit d'accès peut et doit être limité notamment s'il s'agit d'éviter de nuire aux enquêtes et poursuites pénales en cours ou d'éviter la violation des droits des tiers (il faut éviter qu'une personne puisse obtenir des informations personnelles sur les autres personnes circulant sur la voie publique).⁸⁴

En outre, la CCDH rappelle l'obligation de tenir un **registre des activités de traitement**. Si la CCDH salue que la Police Grand-Ducale enregistre les traitements, elle recommande de prévoir les modalités concrètes dans le projet de loi au lieu de faire une simple référence à la loi du 1^{er} août 2018 (paragraphe 8). Le registre doit être inclus dans le logiciel de la vidéosurveillance, qui enregistre les traitements de manière automatisée.

La CCDH salue que le gouvernement tient à respecter son **devoir de transparence** en prévoyant l'information « *claire et permanente* » de l'existence du système de vidéosurveillance. Or, la CCDH regrette l'absence d'informations supplémentaires y relatives et recommande de prévoir soit dans la loi, soit dans un règlement grand-ducal, les informations qui doivent figurer sur les « *panneaux installés dans la zone surveillée* ». ⁸⁵ À l'heure actuelle, la signalisation utilisée paraît insuffisante.⁸⁶ Il faudrait des informations supplémentaires, notamment par rapport à la technique utilisée, les voies de recours, le droit d'accès, des liens vers le site internet où on peut trouver plus d'informations, le nom et les coordonnées de contact de l'autorité compétente et de contrôle. Ensuite, il devrait également être possible de trouver les informations, par exemple, sur un site internet par rapport aux finalités de la vidéosurveillance, aux zones surveillées, aux mesures spécifiques de protection des images, au registre

⁷⁹ Accord de coalition 2018-2023, p. 207.

⁸⁰ CNPD, Avis du 10 mai 2019 relatif au recours à la vidéosurveillance par les communes.

⁸¹ Projet de loi n°7498, commentaire des articles, p. 5.

⁸² Voir par exemple le projet INDECT (un projet de recherche financé par l'UE destiné à développer un système automatisé d'observation qui contrôle en permanence les sites web, les caméras de surveillance et les systèmes des ordinateurs personnels), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0160+0+DOC+XML+VO//FR. Voir aussi Foo Yun Chee, *EU drops idea of facial recognition ban in public areas : paper*, Reuters, 30.01.2020, www.reuters.com/article/us-eu-ai/eu-drops-idea-of-facial-recognition-ban-in-public-areas-paper-idUSKBN1ZS37Q?feedType=RSS&feedName=technologyNews.

⁸³ Projet de loi n°7498, paragraphe 9.

⁸⁴ Roger von Laufenberg, *Exercising democratic rights under surveillance regimes (Luxembourg country reports)*, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie Österreich, 12.05.2014, p. 44.

⁸⁵ Projet de loi n°7498, commentaire des articles, pp. 7-8.

⁸⁶ Roger von Laufenberg, *supra* n°84, p. 20-21.

d'utilisation, aux autorités destinataires des images, aux résultats et l'atteinte des objectifs, le tout dans un langage clair et intelligible. L'analyse d'impact et les informations ciblées au paragraphe 4 devraient également y figurer. Finalement, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller au droit d'information des personnes handicapées. À cette fin, il faut prévoir des alternatives accessibles et adaptées permettant aux personnes en situation de handicap de prendre connaissance de toutes les informations susvisées.

*

IV. CONCLUSION

D'un point de vue général, la CCDH salue le fait que la vidéosurveillance sera encadrée par la loi. La vidéosurveillance est une ingérence aux droits de l'Homme, qui peut être justifiée sous certaines conditions, notamment pour la protection de la sécurité publique. En effet, elle peut, dans des situations bien délimitées, présenter une certaine utilité. Si le projet de loi satisfait largement au principe de légalité et essaie, dans une certaine mesure, de tenir compte des principes de nécessité et de proportionnalité, il ne paraît, sous sa forme actuelle, pas accorder une place suffisante aux droits de l'Homme. Pour établir la nécessité de la vidéosurveillance, il faut d'abord qu'il y ait une étude récente, exhaustive et indépendante par rapport à son efficacité, tenant également compte des risques pour les droits de l'Homme. Les types de caméras ainsi que les technologies prévues ou exclues doivent être précisées davantage dans le projet de loi. Les finalités de la vidéosurveillance doivent être clairement définies, sachant que ses effets peuvent différer considérablement en fonction de ses finalités (la prévention ou l'élucidation d'infractions), du type de l'infraction (préméditée ou impulsive), du lieu et du temps.

Même si la CCDH peut dans certains cas comprendre l'utilité de la mise en place de caméras, elle déplore néanmoins que la différenciation entre « *hardware* » et « *software* » ne soit pas plus précise. En effet, ce sont les logiciels qui gèrent les caméras et non l'inverse. Dès lors, ces logiciels devront être programmés en tenant compte de la diversité des droits de tout un chacun. Il est donc important de garder à l'esprit, non seulement la mise en place de caméras et la récupération de données, mais surtout l'utilisation éventuelle de ces données par des logiciels externes et indépendants dont il n'est pas fait explicitement référence dans ce projet de loi.

L'installation de quatre caméras de surveillance peut paraître anodine pour certains. Leur mise en réseau l'est déjà beaucoup moins et l'ajout de quelques caméras à des endroits stratégiques permettrait à terme d'observer l'entièreté d'un territoire. L'utilisation de certains logiciels permettrait l'observation de l'entièreté de la population. La mise en commun des réseaux au niveau européen, certes dans des cas exceptionnels, n'est plus du ressort de la science-fiction.

La vidéosurveillance peut parfois paraître comme une solution miracle (« *silver bullet* ») pour créer un sentiment de sécurité et lutter contre la criminalité. À défaut d'une analyse de sa nécessité réelle et de toutes ses implications, elle risque de rester une réponse qui adresse seulement les symptômes, et non pas les racines à l'origine du problème visé. La vidéosurveillance ne doit être qu'un outil parmi d'autres et pas une fin en soi. Les droits de l'Homme doivent être pris en compte dès la conception de la vidéosurveillance, sinon celle-ci risque d'être inefficace et de produire des effets négatifs disproportionnés, surtout pour certaines parties de la population.

Au vu des développements qui précèdent, la CCDH recommande au gouvernement de revoir le projet de loi sous avis en prenant dûment compte de ses recommandations.

*

V. RECOMMANDATIONS

A. L'évaluation de la nécessité et de l'efficacité de la vidéosurveillance

- La CCDH incite le gouvernement à étudier de manière objective, exhaustive et transparente l'utilité du recours à la vidéosurveillance, notamment par rapport aux risques pour les droits de l'Homme et les différentes parties de la population.
- La CCDH invite le gouvernement à rendre publique l'analyse du système Visupol qui sera réalisée par l'Inspection générale de la Police ainsi que celle réalisée en 2011. En même temps, elle recommande au gouvernement de réaliser une fiche financière exhaustive des frais liés à la vidéosurveillance.
- La CCDH souligne l'importance de sensibiliser la population à l'utilité réelle et aux risques de l'utilisation de caméras.
- La CCDH invite également le gouvernement à renforcer toutes ses politiques socio-économiques afin de s'attaquer aux racines de la délinquance.

B. L'installation des systèmes de vidéosurveillance

- Tout fournisseur en charge de l'installation et de la gérance des caméras doit être sensibilisée et avoir une diligence raisonnable en matière des droits de l'Homme.
- La CCDH invite le gouvernement à clarifier les notions de l'analyse de situation, d'analyse d'impact et les critères prévus au paragraphe 4 de l'article 43*bis*.
- La CCDH invite le gouvernement à envisager la possibilité de conférer ces analyses à un organe externe indépendant ou d'y associer des experts externes compétents en matière des droits de l'Homme, y compris de la protection des données. Elle exhorte le gouvernement à publier ces analyses et à fournir les ressources financières et humaines nécessaires à l'organe en charge des analyses.
- La CCDH recommande au gouvernement de fournir aux administrés des informations complètes, compréhensibles, accessibles et en langage facile sur les autorisations, les zones vidéosurveillées, les méthodes utilisées et sur les voies de recours disponibles.
- La CCDH recommande de prévoir une procédure pour retirer, modifier ou redéployer les caméras en cas de refus de renouvellement d'une autorisation.
- La CCDH exhorte le gouvernement à revoir les définitions des lieux qui peuvent être placés sous vidéosurveillance et les préciser davantage.
- Elle rappelle que la vidéosurveillance ne doit représenter qu'une partie d'une réponse coordonnée au problème identifié et que d'autres mesures, moins invasives, doivent d'abord avoir été étudiées, prises ou écartées avant de recourir à la vidéosurveillance. Elle recommande d'intégrer ces principes dans la loi. En même temps, la CCDH recommande au gouvernement de fournir les ressources nécessaires à la Police Grand-Ducale pour accomplir ses missions.

C. La mise en œuvre de la vidéosurveillance

- La CCDH incite le gouvernement à garantir que les technologies utilisées ne soient pas discriminatoires, notamment à cause d'algorithmes mal paramétrés ou de suspicions généralisées. Elle souligne qu'il est important que les logiciels soient programmés en tenant compte de la diversité des droits de tout un chacun.
- La CCDH recommande de former les agents concernés en matière de protection des données et des droits de l'Homme, avec un focus particulier sur les droits des personnes qui sont exposées à un risque de discrimination particulier fondé notamment sur le sexe, la race, la couleur, l'âge, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, le handicap, la religion, les origines ou le statut social et économique.
- La CCDH recommande d'évaluer et de publier régulièrement les informations relatives à l'efficacité de Visupol ainsi que de son impact sur les droits de l'Homme.

- La CCDH recommande d'incorporer et de préciser l'interdiction formelle de recourir à la reconnaissance faciale et à l'enregistrement de son dans la loi. De même, elle exhorte le gouvernement à préciser le type de caméras à utiliser et d'encadrer davantage la détection automatique de situations.
- La CCDH invite le gouvernement à entamer des réflexions sur la sensibilité particulière de certains lieux, et à envisager des alternatives moins invasives, soit prévoir les garanties supplémentaires et adéquates.

D. La protection des données collectées

- La CCDH rappelle l'obligation de tenir un registre des activités de traitement et recommande d'inclure ce registre dans le logiciel de la vidéosurveillance. Les modalités concrètes devront être prévues dans la loi à venir.
- La CCDH recommande de publier les projets de règlements grand-ducaux systématiquement avec les projets de loi.
- La CCDH invite le gouvernement à revoir les panneaux installés dans les zones de sécurité qui doivent être visibles, attirer l'attention sur la localisation des caméras et prévoir des informations par rapport à la technique utilisée, le droit d'accès, des liens vers le site internet où on peut trouver plus d'informations, ainsi que le nom et les coordonnées de contact de l'autorité responsable et de contrôle. La CCDH invite le gouvernement à prévoir des alternatives accessibles pour les personnes en situation de handicap, suivant la logique du « *design for all* ».

Adopté lors de l'assemblée plénière du 25 février 2020.

