



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2021

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 3 mars 2021
2. 7498 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale
- Rapportrice : Madame Stéphanie Empain

- Continuation des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, M. Laurent Mosar (en rempl. de M. Léon Gloden), Mme Lydia Mutsch

Mme Lydie Polfer, observatrice

M. Henri Kox, Ministre de la Sécurité intérieure

Mme Béatrice Abondio, Direction, M. Laurent Weber, Direction (adj.), Mme Barbara Ujlaki, du Ministère de la Sécurité intérieure

Inspection générale de la Police (IGP) :

Mme Monique Stirn, Inspecteur général de la Police, M. Vincent Fally, Inspecteur général adjoint de la Police

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

Madame la Présidente passe la parole après quelques mots d'introduction à Monsieur le Ministre qui salue la discussion menée la semaine dernière par la commission au sujet de l'étude réalisée par l'Inspection générale de la Police (IGP) sur l'efficacité de la vidéosurveillance. S'agissant du volet opérationnel, cette étude montre des pistes relatives au fonctionnement, à une éventuelle extension et à l'efficacité de la vidéosurveillance. Pour ce qui est de la base légale de la vidéosurveillance, l'étude fait des suggestions, rappelant notamment la motion déposée par Monsieur Félix Braz dans le cadre de l'interpellation du 8 juin 2010 sur les systèmes de vidéosurveillance sur le territoire luxembourgeois.

En parallèle à la poursuite de la procédure législative, dont l'étape suivante est l'adoption d'amendements suite au deuxième avis complémentaire que le Conseil d'État a rendu le 23 février 2021, Monsieur le Ministre discutera déjà avec la Police au niveau interne la démarche à suivre. N'estimant pas nécessaire de revenir à la question de l'opportunité et de l'utilité de la vidéosurveillance, l'orateur suggère de se pencher sur celle d'un meilleur encadrement législatif. Le ministère a élaboré des amendements qui tiennent compte, à côté des observations et de l'opposition formelle du Conseil d'État, d'une proposition de l'IGP.

Concernant l'article 43bis nouveau, paragraphe 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, tel que prévu par l'article 1^{er} du projet de loi, les auteurs proposent de suivre le Conseil d'État dans ses doutes exprimés au sujet de la nécessité de demander tant l'avis du bourgmestre que celui du conseil communal avant la délivrance de l'autorisation ministérielle. En effet, le Conseil d'État rappelle que, d'une part, l'article 28, alinéa 1^{er} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 charge le conseil communal de donner « son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure » et, d'autre part, que « le bourgmestre, en tant que membre et président de droit du conseil communal, est en mesure de faire valoir son point de vue au sein du conseil ». Partant, seul l'avis du conseil communal est à demander. Dans le nouvel agencement de l'alinéa 1^{er}, la précision « territorialement compétent » est supprimée pour le conseil communal, conformément à la remarque du Conseil d'État que le bourgmestre ou le conseil communal sont uniquement compétents sur le seul territoire de la commune concernée. La même précision est par contre à maintenir pour le procureur d'État.

Le même paragraphe 3 est complété par un alinéa 2 nouveau portant création d'une nouvelle commission consultative, dont l'avis sera demandé avant toute prise de décision de délivrer une autorisation ministérielle, cet avis s'ajoutant à ceux du procureur d'État territorialement compétent et du conseil communal. Le but est d'associer un organe externe et indépendant à la procédure de mise en place et de renouvellement de la vidéosurveillance. La création d'une telle commission répond aux suggestions formulées par l'IGP dans son étude mentionnée ci-dessus. En se référant aux idées exprimées dans la motion précitée du 8 juin 2010, l'IGP suggère qu'il soit procédé à une évaluation de la vidéosurveillance par un organe indépendant de la Police, pour chaque demande de renouvellement, ainsi qu'à la consultation d'une commission indépendante pour chaque nouvelle demande de placer un lieu sous vidéosurveillance. La commission consultative procédera également à l'évaluation du système de vidéosurveillance dans le cadre des demandes de renouvellement qui pourront se faire toutes les trois années pour les lieux déjà placés sous vidéosurveillance. Toute demande pour l'extension ou la prolongation d'une zone existante ou tendant à la mise en place d'une nouvelle zone devra prendre en compte diverses contraintes et dimensions de l'espace public, de nature sécuritaire, sociale, urbanistique, organisationnelle ou technique. En outre, cette commission pourra évaluer l'impact de la vidéosurveillance sur différents aspects de la vie publique dans la zone surveillée, tel que l'impact sur l'action sociale.

Un règlement grand-ducal déterminera la composition et les modalités de fonctionnement de cette commission qui englobera des experts externes concernés par la demande de

placement sous vidéosurveillance, notamment des représentants de l'IGP et de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH).

L'article 43bis nouveau, paragraphe 11, ajouté par amendement parlementaire de décembre 2020, est destiné à permettre à la Police, dans le cadre d'interventions d'envergure qui peuvent se dérouler dans des lieux sous vidéosurveillance, de se servir des images enregistrées pour effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type. Le Conseil d'État a exprimé une opposition formelle en raison du manque de précision concernant les données à utiliser. Ces données sont donc à préciser et les auteurs du projet de loi prévoient notamment d'ajouter un alinéa 2 nouveau, selon lequel des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation, si les images utilisées permettent d'identifier directement une personne concernée. Un délai maximal de dix ans est proposé pour la conservation des données.

Mme Monique Stirn rend attentif aux deux suggestions distinctes de l'IGP. La première se rapporte aux lieux déjà placés sous vidéosurveillance ; pour le renouvellement de celle-ci, il serait utile de procéder tous les trois ans à une évaluation par un organe indépendant de la Police, comme demandé par la Chambre des Députés par la motion précitée du 8 juin 2010. La seconde concerne les lieux à placer nouvellement sous vidéosurveillance ; la consultation d'une commission multidisciplinaire serait ici de mise pour permettre « la prise en compte des diverses dimensions concernées par cette mesure et des diverses contraintes induites par celle-ci ».

- M. Dan Biancalana (LSAP) constate sur base des explications données que la commission consultative aura des compétences étendues, puisque l'analyse qu'elle fera pour son avis sur les demandes nouvelles de placement sous vidéosurveillance devront prendre en compte de multiples paramètres.

Concernant l'analyse d'impact, l'orateur souhaiterait connaître sur quoi elle porte précisément.

Monsieur le Ministre explique que cette analyse s'impose toujours pour des besoins de protection des données et qu'elle doit tout d'abord vérifier la nécessité et la proportionnalité de la mesure. La décision de procéder à la vidéosurveillance reste toujours une décision politique, les études sur son opportunité et utilité allant en effet dans différents sens, ayant trait notamment au sentiment de sécurité et à l'élucidation d'infractions. Cette dernière est facilitée par la vidéosurveillance. En matière de stupéfiants, l'analyse doit aussi déterminer qui doit être protégé en particulier, améliorant ainsi le sentiment de sécurité. Dans le quartier de la Gare, les lieux particulièrement vulnérables à inclure dans les zones à surveiller sont les écoles. L'analyse d'impact s'intéresse aussi à la dimension sociale, veillant à éviter un effet involontaire de la vidéosurveillance sous la forme d'un déplacement de la criminalité vers l'Abrigado, centre d'accueil pour toxicomanes, Monsieur le Ministre rappelant que des réflexions sont en cours sur la délocalisation du centre. Toujours dans le contexte social, il importe de consulter dans le cadre de l'analyse d'impact les acteurs concernés comme le service « à vos côtés » d'Inter-Actions a.s.b.l..

À côté de l'analyse d'impact, l'avis du procureur d'État territorialement compétent et du conseil communal sont obligatoires avant la délivrance de l'autorisation ministérielle. Ces avis se basent sur les faits des affaires judiciaires et policières ; les autorités communales et policières collaborent d'ailleurs dans le cadre du comité de prévention communal.

Monsieur le Ministre souligne l'importance d'une analyse variée et factuelle comme fondement de la décision de mise en place de la vidéosurveillance et de son exploitation

optimale, mais permettant aussi d'arrêter la vidéosurveillance des lieux qui ne présentent plus le besoin requis.

- La réponse à la question de M. Marc Goergen (Piraten) au sujet de la reconnaissance faciale se trouve explicitement à l'article 43*bis*, paragraphe 5, alinéa 2 qui exclut le recours à des techniques de reconnaissance faciale.

En ce qui concerne la question de savoir si le conseil communal dispose d'un droit de veto pour s'opposer à la mise en place de caméras, Monsieur le Ministre estime que le plus souvent, la demande pour obtenir une vidéosurveillance provient des autorités communales. Si la situation inverse se présente et que celles-ci s'y opposent, il incombe au ministre de prendre sa responsabilité dans l'intérêt de la sécurité intérieure dont il est en charge.

- Relativement à l'exigence de la nécessité, Mme Lydie Polfer (DP) voudrait savoir si celle-ci n'est pas simplement constatée au moyen des chiffres de la délinquance des mois et années passés, se basant donc sur les faits au lieu d'un sentiment de sécurité ou d'insécurité.

Monsieur le Ministre répond que ces faits comptent pour la prise de décision. Toutefois, si les caméras contribuent à une meilleure élucidation des infractions, il s'avère qu'elles ne permettent pas seules de maîtriser la criminalité liée à la drogue. En matière de flagrant délit, une utilisation optimale du moyen de la vidéosurveillance par l'interaction directe entre les agents qui visionnent les images en temps réel et les policiers sur le terrain permet d'effectuer des coups de poing. Toujours est-il que les délinquants s'adaptent aussi. La vidéosurveillance est certes utile, mais ne peut pas résoudre tous les problèmes. Les statistiques policières sont importantes, mais il faut tenir compte de tous les aspects.

Mme Polfer précise que le quartier de Bonnevoie n'est pas seulement concerné par la criminalité des stupéfiants, mais aussi par d'autres formes de délinquance et en particulier les cambriolages. Tenant compte des chiffres, la Ville de Luxembourg réitère sa demande d'une vidéosurveillance du quartier.

- Au regard de l'exigence de la proportionnalité, Mme Stéphanie Empain (déi gréng) insiste à déterminer clairement ce qui est mesuré : l'élucidation, l'effet dissuasif, l'effet sur le flagrant ? Estimant qu'il s'agit pour l'essentiel de l'effet dissuasif, l'oratrice se demande au sujet du nombre d'arrestations en flagrant délit qui se trouve en chute libre (moyenne de 7 cas annuels entre 2014 et 2020) si cela est dû à un effet dissuasif considérable des caméras ou à l'inefficacité de la vidéosurveillance en matière de flagrant délit ? Il importe donc de déterminer ce qui est mesuré pour savoir quel but sera à atteindre et décider ou non la mise en place ou l'arrêt de la vidéosurveillance.

Monsieur le Ministre donne à considérer que les délinquants s'adaptent aux circonstances. Les statistiques montrent une augmentation à Bonnevoie des délits en relation avec les stupéfiants et des cambriolages dans les caves, spécifiquement pendant la pandémie. Une meilleure utilisation de la vidéosurveillance dépend notamment des effectifs disponibles. Les actions de coup de poing nécessitent une longue préparation et font leurs preuves.

Monsieur l'Inspecteur général adjoint explique que l'idée à l'origine de la mise en place d'un système de vidéosurveillance était de l'utiliser dans un but dissuasif, ce qui est sans doute dans une certaine mesure encore le cas. La contribution de la vidéosurveillance pour détecter les situations de flagrant délit a diminué, sauf de manière ponctuelle lorsque la vidéosurveillance est utilisée pour le guidage des patrouilles. Pendant l'année 2020, 7 opérations coup de poing ont été réalisées. Il s'agit là de deux finalités différentes, à savoir la prévention/dissuasion et le flagrant délit. Au fil du temps, la vidéosurveillance s'est

avérée en revanche très utile comme moyen de retraçage, constituant une troisième finalité.

Il convient de distinguer suivant les infractions commises. Ainsi, la vidéosurveillance n'a que peu d'impact sur les infractions non préméditées ou les incivilités, alors qu'elle montre un effet en matière de violences.

Quant aux délits de drogues, Monsieur le Ministre rappelle que les chiffres augmentent avec l'activité de la Police, les infractions ne devenant visibles que si la Police intervient (puisque les consommateurs et trafiquants ne s'adressent évidemment pas d'eux-mêmes à la Police). Au cours des dernières années, la coopération internationale, surtout entre le Luxembourg, la France et la Belgique, a été renforcée dans ce domaine, de même que des actions au niveau d'EUROPOL ont été organisées.

Le critère de l'élucidation joue également son rôle dans le cadre de la vidéosurveillance, celle-ci permettant d'élucider plus d'infractions. Ce critère est comme les autres à prendre en considération pour évaluer la vidéosurveillance, aussi bien avant la prise de décision que pour apprécier ensuite son efficacité.

Monsieur le Ministre met l'accent sur le caractère global du sujet ; la vidéosurveillance en est un élément, mais ne saurait à elle seule procurer un meilleur sentiment de sécurité aux citoyens. Il importe d'améliorer l'efficacité de la vidéosurveillance et d'adopter une attitude plus offensive pour insister sur son utilité et sa mise en œuvre aux endroits nécessaires en se basant sur les différents aspects concernés et en dialogue avec les citoyens.

Monsieur le Ministre transmettra une nouvelle version d'amendements à la commission, tenant compte de certaines réflexions et suggestions faites par l'IGP dans son étude.

La commission adoptera la version actualisée des amendements par écrit (courriel) avant l'envoi au Conseil d'État.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain