



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et amendements gouvernementaux relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat de villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure d'avoir, par courrier du 6 novembre 2020, sollicité son avis au sujet du projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et les amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi en question.

La législation actuelle ne permet pas à une commune d'installer un dispositif de vidéosurveillance dans les espaces publics à des fins de sécurité publique. Toutefois, de plus en plus de communes souhaitent installer de tels dispositifs à des fins de prévention et de détection d'infractions pénales. À l'heure actuelle, le système de vidéosurveillance policière (VISUPOL) est limité au territoire de la Ville de Luxembourg. Selon l'avis de la CNPD « une extension de ce dernier à d'autres communes n'est pas envisagée ¹ ».

Le projet de loi sous examen a pour objet de modifier la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de conférer une base légale à la vidéosurveillance effectuée par la Police grand-ducale dans le cadre de sa mission de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de celles-ci.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien de la commission consultative 1 (volet administratif) du SYVICOL, qui s'est réunie en janvier 2021 et sur base des entretiens individuels avec des communes concernées.

Il prend en considération, à côté du projet de loi déposé initialement, les amendements adoptés, respectivement, le 20 mars 2020 par le Gouvernement en conseil (7498⁰³) et le 19 novembre 2020 par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense de la Chambre des Députés (7498⁰⁶).

¹ Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet sur la Police grand-ducale, page 3/9



II. Remarques article par article

Article 1^{er} du projet de loi

L'article 1^{er} vise à ajouter un article 43bis dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, dont l'objet est d'encadrer la vidéosurveillance effectuée par la Police.

De manière générale, le SYVICOL salue le remplacement des termes « *risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » par la notion plus générale de « *risque particulier de commission d'infractions pénales* » comme critère pour l'installation de VISUPOL dans les lieux susceptibles d'être placés sous vidéosurveillance. Ceci évite de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales.

Paragraphe 1^{er} de l'article 43bis

Le nouvel article 43bis, paragraphe 1^{er}, dispose : « *La Police peut, avec l'autorisation du ministre, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.* »

Le SYVICOL regrette que seul le directeur général de la Police grand-ducale puisse prendre l'initiative, avec l'autorisation ministérielle, d'installer ces dispositifs.

En effet, plusieurs communes ont exprimé la volonté de pouvoir bénéficier d'un tel droit d'initiative, estimant la situation de sécurité à certains endroits de leur territoire et le sentiment de sécurité de leurs habitants requièrent une vidéosurveillance. Un droit d'initiative au profit des autorités communales n'aurait aucune répercussion sur la procédure en soi ou sur le traitement des données. Le commentaire des articles le confirme à la page 6 (ad paragraphe 3 et 4) : « *Il est dès lors exclu que le ministre autorise, de manière générale, la Police à mettre en œuvre la vidéosurveillance dans les lieux accessibles au public* ». La décision finale est prise par le ministre tout en respectant les procédures et conditions prévues par le projet de loi.

D'un point de vue politique, il est énormément important que le bourgmestre puisse agir, en prenant une initiative de demande, sur une question qui concerne la sécurité sur le territoire de sa commune, un domaine de compétence qui lui est attribué par la loi communale.

Dès lors, le SYVICOL propose de reformuler le paragraphe 1^{er} de la manière suivante : « *La Police peut, sur sa propre initiative ou sur proposition du bourgmestre territorialement compétent, avec l'autorisation du ministre, placer sous surveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales* ».



Paragraphe 2 de l'article 43bis

Le paragraphe 2 de l'article 43bis énumère sous les points 1° à 5° les lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces.

Le SYVICOL estime que la dernière partie de la première phrase du paragraphe 2, « à condition que les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission se soient avérés inefficaces », nécessite des explications plus précises. D'un côté, cette condition générale est impossible à remplir s'il s'agit d'un lieu ou d'une infrastructure nouvelle qui, par sa nature, a un besoin réel de vidéosurveillance à des fins policières. Certes, le nouveau stade national est visé explicitement au point 4° du paragraphe sous revue, mais un besoin de vidéosurveillance peut se présenter aussi à l'intérieur et dans la périphérie d'autres infrastructures communales importantes. L'obligation de prouver à chaque fois le manque d'efficacité d'autres moyens revient à attendre la commission d'infractions pénales – qui peuvent être lourdes de conséquences pour les victimes – avant d'envisager la mise en place d'une vidéosurveillance. Le SYVICOL est conscient du fait que la vidéosurveillance porte atteinte aux libertés individuelles et qu'elle est donc à mettre en œuvre avec parcimonie. Néanmoins, il aurait souhaité une approche plus proactive.

De l'autre côté, le SYVICOL s'est également interrogé sur la définition de la formulation d'« autres moyens » pour les lieux où cette condition pourrait théoriquement s'appliquer. Le projet de loi ne précise pas ce qu'on peut entendre par de tels moyens et laisse une grande marge d'interprétation qui joue un rôle primordial au moment où une demande sera refusée. Comme il s'agit d'un critère objectif dans le cadre de la procédure d'autorisation, il est crucial que ces critères soient clairs et précis pour comprendre par la suite tout refus de demande.

Le même raisonnement vaut pour la formulation d'un « grand nombre de personnes ». Cette formulation varie en fonction du lieu et devra ainsi être définie en fonction du lieu en question. On peut citer ici l'exemple d'un parc qui est bien évidemment accessible par un grand nombre de personnes mais ne sera pas forcément fréquenté simultanément par un grand nombre de personnes, contrairement à un stade national qui donne accès à grand nombre de personnes et rassemble en même temps un grand nombre de personnes. Dans les deux cas, la terminologie prend une envergure différente.

S'y ajoute que le projet de loi ne donne pas de définition du terme « lieu accessible au public ». S'agissant donc d'un critère objectif, il est nécessaire que celui-ci revête un caractère précis et clair.

Le SYVICOL demande donc que les auteurs du texte revoient le paragraphe sous revue en ces sens.

Paragraphes 3 et 4

Le paragraphe 3 prévoit que « l'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne, du procureur d'État et du bourgmestre



territorialement compétents, le conseil communal ayant été entendu en son avis, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure ».

Lus ensemble, les paragraphes 3 et 4 constituent la procédure pour la délivrance de l'autorisation ministérielle pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance. Le cœur de cette procédure se compose de l'analyse d'impact et des avis sollicités.

Le SYVICOL estime d'une part que le comité de prévention devrait être demandé en son avis, comme il possède selon la loi la compétence de « *procéder à l'étude et à l'analyse dans les communes des diverses formes de délinquance, de nuisances et de troubles portés à l'ordre public ainsi que de leur perception par la population* », mais aussi celle de « *définir au niveau communal des objectifs et des actions coordonnées auxquels l'État, d'une part, et la commune, d'autre part, décident d'un commun accord de contribuer, notamment dans le domaine de la prévention de la criminalité, des nuisances et des troubles susvisés* »². Même si le texte prévoit l'avis du bourgmestre et si le comité de prévention est composé entre autres des bourgmestres des communes relevant du territoire de compétence du commissariat de police, le SYVICOL plaide pour l'introduction, à côté de l'avis du bourgmestre, d'un avis provenant du comité de prévention. L'avis du comité de prévention ne reflète pas forcément l'avis du bourgmestre de la commune concernée et vice-versa.

D'autre part, le SYVICOL est étonné que le texte prévoit, à la suite des derniers amendements adoptés par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense, l'exigence d'un avis du conseil communal. Le commentaire de l'amendement 3 estime que le « conseil communal doit aussi être entendu en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune ». La justification ne semble pas claire aux yeux du SYVICOL, notamment comme la compétence en matière de police au niveau communal appartient au bourgmestre.

Le SYVICOL demande une révision du paragraphe sous revue de sorte que seul le comité de prévention et le bourgmestre soient sollicités en leur avis au niveau communal.

Paragraphe 5, 6, 7, 8, 9 et 10 de l'article 43bis

Sans commentaire

Article 2 du projet de loi

Sans commentaire

Adopté par le comité du SYVICOL, le 25 janvier 2021

² Article 38 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, JO, Mémorial A, n°621 du 28 juillet 2018