



**Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Avis

sur

**la mise en place d'une zone de vidéosurveillance dans la zone
« Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch »**

Avis 04/2026

L'avis en bref

L'analyse d'impact relative à la zone « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* » intègre quelques observations formulées dans les derniers avis de la CCDH et de la CCEV. Les ajustements reflètent une volonté d'améliorer les demandes d'autorisation visant à mettre en place une nouvelle zone de vidéosurveillance. Il subsiste toutefois plusieurs lacunes, auxquelles il convient de remédier afin de garantir un juste équilibre entre les objectifs de prévention, de recherche et de constatation des infractions pénales, d'une part, et la protection des droits humains, d'autre part.

Légalité, nécessité et proportionnalité du dispositif sous avis :

- La CCDH rappelle que l'imprécision de sa mission légale, ainsi que le manque d'informations et de ressources à sa disposition, alourdissent la présente analyse ;
- L'absence du règlement grand-ducal prévu par l'article 43*bis* (8) de la loi modifiée du 18 juillet 2018, censé préciser les mesures de sécurité du traitement ainsi que les modalités d'exercice du droit d'accès, continue de créer une incertitude persistante et paraît difficilement conciliable avec le principe de légalité ;
- La possibilité de recourir à la « *détection automatique des situations* » est invoquée sans pour autant fournir des précisions suffisantes quant aux modalités et impacts potentiels, ce qui soulève des questions quant à la prévisibilité du dispositif ;
- Les statistiques policières relatives aux infractions pénales demeurent insuffisamment contextualisées. Faute d'éléments comparatifs, elles ne permettent pas, à elles seules, d'établir la nécessité de la vidéosurveillance ;
- Bien que l'analyse d'impact recense les mesures préventives existantes, elle n'établit pas leur éventuelle insuffisance. Plutôt, les données fournies indiquent une baisse de 17,2 % des infractions pénales entre 2024 et 2025, que les auteurs de l'analyse d'impact eux-mêmes attribuent à l'introduction de la Police locale à Esch-sur-Alzette ;
- L'analyse d'impact ne comporte aucune réflexion quant à la complémentarité de la nouvelle zone de vidéosurveillance avec la zone « *CFL Gare* », autorisée en 2024. La CCDH rappelle le risque d'une logique d'extension progressive de la vidéosurveillance, dans laquelle le déplacement de certains comportements vers des zones non couvertes pourrait ensuite être invoqué pour justifier la création de nouvelles zones ;
- Malgré les ajustements apportés, l'utilité de la vidéosurveillance pour la prévention, la recherche et la constatation d'infractions pénales gagnerait à être clarifiée, notamment en situant les saisies pénales issues des enregistrements VISUPOL par rapport à l'ensemble des saisies réalisées dans la zone concernée ;
- Sous réserve des observations qui précèdent et de l'implication des établissements accueillant des publics vulnérables dans la mise en place du dispositif, la CCDH estime que le périmètre limité de la zone sous avis et les garanties prévues peuvent influencer positivement sur l'analyse de la proportionnalité du dispositif.

Ainsi, la CCDH exhorte le ministre à examiner de manière plus exhaustive la nécessité de placer la zone « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* » sous vidéosurveillance.

Table des matières

I. Introduction	4
II. Observations générales	6
A. La mission légale de la CCDH.....	6
B. La méthodologie de la CCDH	7
III. L'analyse de la zone « Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch ».....	8
A. L'analyse de la légalité de la demande d'autorisation	8
B. La question de la nécessité de la vidéosurveillance pour l'achèvement des objectifs poursuivis	10
C. L'analyse de la proportionnalité	13
IV. Conclusion.....	15

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

I. Introduction

Conformément à l'article 43bis (3) de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après la « loi du 18 juillet 2018 »), le ministre des Affaires intérieures a sollicité, en date du 7 août 2026, l'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (ci-après la « CCDH ») relatif à la mise en place d'une nouvelle zone de vidéosurveillance « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* ». Il s'agit de la deuxième demande de vidéosurveillance concernant la ville d'Esch-sur-Alzette, le Ministre ayant déjà autorisé en 2024 l'installation de 27 caméras pour la zone « Gare CFL », couvrant une superficie brute de 15.600m².¹ Selon la demande d'autorisation introduite par la Police grand-ducale, la nouvelle zone présenterait un risque particulier de commission d'infractions pénales² et il est estimé que le recours à la vidéosurveillance pourrait contribuer à leur prévention, leur recherche et leur constatation. Le dispositif envisagé prévoit ainsi l'installation de 62 caméras supplémentaires, couvrant une superficie brute de 44.900m².³



Figure 1 – Zone « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* »
© Police Grand-Ducale, Analyse d'impact sur la vidéosurveillance

¹ Arrêté ministériel du 12 novembre 2024 portant autorisation de la mise en place de la vidéosurveillance dans des nouvelles zones de sécurité, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

² Police Lëtzebuerg, *Analyse d'impact relative à la mise en place d'une nouvelle zone de vidéosurveillance dans la zone « Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch »*, 15 juillet 2026, p. 25.

³ Ibid., p. 7.

En tant qu'ancienne membre de la Commission consultative pour l'évaluation de la vidéosurveillance (ci-après la « CCEV »), la CCDH s'était déjà positionnée sur le placement sous vidéosurveillance de plusieurs zones de sécurité.⁴ À cela s'ajoute l'avis n°01/2026 relatif à la création d'une zone « *Luxembourg-Gare bis* », élaboré dans la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 2025 portant modification de l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018.⁵ Forte de cette expérience, la CCDH avait constaté que les analyses d'impact et les données transmises dans le cadre des demandes d'autorisation se révélaient progressivement moins étayées, limitant sa capacité à apprécier l'efficacité des dispositifs proposés.⁶ La CCDH déplore également que la zone « *Luxembourg-Gare bis* » précitée ait été autorisée par le ministre malgré les nombreuses lacunes qu'elle avait identifiées, et ce sans la moindre explication.⁷

La CCDH constate cependant que l'analyse d'impact de la Police relative à la zone « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* » semble répondre à certaines des critiques formulées dans son dernier avis. Les adaptations effectuées constituent un développement positif, en ce qu'elles témoignent d'une prise en considération accrue des exigences applicables à la mise en place de nouvelles zones de vidéosurveillance. Toutefois, d'importantes lacunes méthodologiques subsistent.

Dans ce qui suit, la CCDH rappelle brièvement la mission dans laquelle s'inscrit le présent avis (II). Elle procède ensuite à l'examen de la demande d'autorisation visant à placer la zone « *Esch-sur-Alzette – Brill et Al Esch* » sous vidéosurveillance (III). Cette analyse portera successivement sur la légalité du dispositif proposé, puis sur la nécessité et la proportionnalité au regard des objectifs de prévention, de recherche et de constatation d'infractions pénales.

⁴ Arrêté ministériel du 15 juillet 2022 portant autorisation du maintien de la vidéosurveillance dans les zones de sécurité soumises à la vidéosurveillance de la Police grand-ducale (...); Arrêté ministériel du 6 juin 2023 portant autorisation de la mise en place de la vidéosurveillance dans des nouvelles zones de sécurité; Arrêté ministériel du 12 novembre 2024 portant autorisation de la mise en place de la vidéosurveillance dans des nouvelles zones de sécurité; Arrêté du 11 juin 2025 portant autorisation de la mise en place de la vidéosurveillance dans la nouvelle zone de sécurité Bonnevoie; Arrêté ministériel du 14 juillet 2025 portant renouvellement de la vidéosurveillance dans les zones de sécurité autorisées par l'arrêté ministériel du 22 juillet 2022.

⁵ Loi du 28 novembre 2025, disponible sur <https://legilux.public.lu/>. Pour une version consolidée de la loi en question, voir <https://legilux.public.lu/>.

⁶ CCDH, Avis sur la mise en place d'une nouvelle zone de vidéosurveillance « *Luxembourg-Gare bis* » sur base de l'article 43*bis* (3) de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, p. 5, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁷ Arrêté ministériel du 13 avril 2026 portant autorisation de la mise en place de la vidéosurveillance dans la zone « *Luxembourg-Gare bis* », disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

II. Observations générales

A. La mission légale de la CCDH

La mission légale de la CCDH est ancrée dans l'article 43*bis* (3) de la loi modifiée du 18 juillet 2018, lequel prévoit qu'une « *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 : 1. du procureur d'État territorialement compétent ; 2. du conseil communal, et 3. de la [CCDH]* ». ».

S'agissant de la demande d'autorisation d'une zone de vidéosurveillance « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* », la CCDH relève que le ministre des Affaires intérieures a transmis tant l'analyse d'impact établie par la Police grand-ducale que l'avis du procureur d'État, répondant ainsi à l'une des observations formulées dans son avis n°01/2026. Cependant, l'avis du conseil communal ne lui a pas encore été transmis. Dans la mesure où l'analyse de l'impact de la Police renvoie à des mesures alternatives moins intrusives à mettre en œuvre par les autorités communales, la CCDH rappelle que le partage de cet avis serait avantageux pour une meilleure appréciation de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif.

La CCDH rappelle en outre certaines autres recommandations qu'elle avait adressé dans ses avis précédents⁸ au gouvernement pour éviter que son intervention ne se limite pas à une simple formalité :

- **L'accès aux informations** : la loi aurait dû conférer à la CCDH tous les moyens et pouvoirs (dont notamment l'accès aux informations) qu'elle estime nécessaires pour remplir sa nouvelle mission avec toute la diligence et exactitude nécessaires ;
- **Le délai d'un mois** : le délai d'un mois retenu par le législateur doit être réexaminé afin de garantir que les instances visées à l'article 43*bis* (3) puissent formuler leurs avis dans des conditions adéquates. À tout le moins, la mise en place d'une nouvelle zone de vidéosurveillance devrait être suspendue jusqu'à ce que chaque acteur se soit prononcé ;
- **La portée des avis** : les avis de la CCDH devraient avoir un caractère contraignant, afin de refléter pleinement son rôle d'organe externe compétent en

⁸ CCDH, *Avis sur la mise en place d'une nouvelle zone de vidéosurveillance Luxembourg-Gare bis*, 18 mars 2026, p. 7, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Avis sur le projet de loi 8512 (vidéosurveillance)*, 3 juin 2025, p. 7, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

matière de droits humains. À défaut, le ministre devrait être tenu de motiver de manière circonstanciée toute décision de s'écarter des avis de la CCDH.

Dans les conditions actuelles, il est particulièrement difficile, voire impossible, de réaliser la présente analyse en bonne et due forme. Ceci-dit, la CCDH reste convaincue qu'une analyse indépendante demeure essentielle pour éviter une banalisation de la vidéosurveillance qui engendre des coûts considérables et, dans le pire des cas, des impacts négatifs disproportionnés, notamment pour certaines parties de la population.⁹

B. La méthodologie de la CCDH

Tel qu'indiqué dans son avis n°01/2026, les avis formulés dans le cadre de la présente mission de la CCDH ne visent pas à certifier formellement la validité d'un système de vidéosurveillance, ni de mener des analyses exhaustives sur les spécificités des différents types de caméras déployées. La présente analyse se limite au signalement de certains risques pour l'exercice des droits humains et à l'analyse des justifications avancées par la Police afin de vérifier si elles sont suffisamment basées sur les principes pertinents découlant du droit national et européen des droits humains.

Selon ces principes, les États peuvent recourir à la vidéosurveillance dans l'espace public, pour autant que l'installation de caméras et les modalités de traitement associées soient strictement encadrées. Toute mesure susceptible de restreindre un droit humain doit respecter les principes de légalité, de poursuite d'un but légitime, de nécessité et de proportionnalité. Ces exigences structurent le contrôle des ingérences étatiques dans la vie privée et elles guideront également la présente analyse.

L'instauration d'une zone de vidéosurveillance au Luxembourg est régie par l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018. En sus des principes susmentionnés, cette disposition fixe plusieurs critères permettant de déterminer si un lieu accessible au public peut être placé sous vidéosurveillance, notamment :

- **Article 43*bis* (1)** : le lieu en question doit présenter un risque particulier de commission d'infractions pénales d'une certaine gravité, c'est-à-dire correspondant à des délits ou des crimes, et les autres moyens de prévention

⁹ Voir, dans ce sens, l'avis de la CCDH sur le projet de loi 7498 (vidéosurveillance), 25 février 2020, pp. 2 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>. Certaines études et rapports font état d'impacts négatifs sur les personnes se trouvant dans des situations défavorisées et/ou stigmatisées, telles que les personnes sans domicile fixe, les toxicomanes, les personnes d'ascendance africaine. La vidéosurveillance peut également impacter l'exercice de certains droits humains, p.ex. par les journalistes ou les manifestants.

doivent s'être révélés insuffisants. Ce critère est réputé rempli pour les pôles d'échange. La loi fournit une liste exhaustive des lieux visés¹⁰ ;

- **Article 43bis (4)** : le directeur général de la Police doit préalablement avoir transmis au ministre les informations suivantes :
 - la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard du critère du risque particulier de commission d'infractions pénales et des finalités poursuivies, énumérées exhaustivement par la loi (prévention, recherche et constatation d'infractions pénales) ;
 - la délimitation des lieux à surveiller ;
 - le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ;
 - une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ;
 - le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance.
- **Article 43bis (8)** : les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement doivent être fixées par un règlement grand-ducal afin d'assurer la sécurité des données recueillies par le système de vidéosurveillance.

L'analyse de la CCDH portera donc à la fois sur le respect des principes découlant des droits humains internationalement reconnus et du cadre national applicable en matière de vidéosurveillance.

III. L'analyse de la zone « Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch »

A. L'analyse de la légalité de la demande d'autorisation

Dans le cadre de la demande d'autorisation de la zone de vidéosurveillance « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* », la CCDH souligne que le principe de légalité requiert un encadrement juridique suffisamment précis des modalités de mise en œuvre du dispositif. En outre, le cadre légal doit répondre aux exigences qualitatives

¹⁰ L'article 43bis (2) de la loi modifiée du 18 juillet 2018 considère comme présentant un risque particulier de commission des infractions pénales : 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, des infractions pénales revêtant d'un certain degré de gravité ; 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ; 3° les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale ; 4° les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ; 5° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

d'accessibilité et de prévisibilité, sachant que la vidéosurveillance peut être utilisée pour la constatation d'infractions pénales et contribuer aux processus répressifs qui en découlent. Il ne suffit donc pas que la vidéosurveillance soit prévue par la loi : encore faut-il que toute personne puisse identifier les règles applicables et anticiper, avec un degré raisonnable de certitude, les obligations y afférentes.

La loi modifiée du 18 juillet 2018 pourrait, *a priori*, satisfaire au principe de légalité. Or, en sus des questionnement soulevés dans ses avis précédents,¹¹ force est de constater que le règlement grand-ducal prévu à l'article 43*bis* (8) qui devrait déterminer les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre pour assurer la sécurité du traitement et régler les modalités d'exercice du droit d'accès, ne semble toujours pas avoir été déposé.¹² La CCDH note que l'analyse d'impact précise certaines modalités techniques et organisationnelles et que l'encadrement de l'accès fait l'objet d'une prescription de service interne de la Police. Or, la CCDH estime qu'en l'absence de règles claires et accessibles y relatives, en particulier sur les modalités du droit d'accès, chaque demande d'autorisation soumis à avis risque de porter atteinte au critère de prévisibilité. **La CCDH exhorte le gouvernement à élaborer, voire adopter le règlement grand-ducal en question, afin de garantir un cadre normatif pleinement conforme au principe de légalité.**

Par ailleurs, il importe d'apprécier le degré de précision de l'analyse d'impact transmise par la Police grand-ducale au regard des exigences fixées par la loi. Ici, la CCDH relève positivement que, contrairement au dispositif relatif à la zone « Luxembourg-Gare *bis* », l'analyse d'impact confirme le caractère permanent de la vidéosurveillance, apportant une clarification utile. Cependant, une part substantielle des observations formulées dans l'avis n°01/2026 n'a pas été prise en compte pour l'analyse soumise à avis, de sorte que la CCDH se voit contrainte d'en reprendre les éléments essentiels :

- **Délimitation des lieux à surveiller** : la demande d'autorisation indique que « *l'emplacement [des caméras] puisse changer de quelques mètres pour des raisons techniques ou infrastructurelles* ». ¹³ Si la CCDH peut comprendre que des légers ajustements s'avèrent nécessaires, elle estime qu'il constituerait une bonne pratique de prévoir l'élaboration systématique d'un rapport

¹¹ CCDH, *Avis sur le projet de loi 8512 (vidéosurveillance)*, 3 juin 2025, disponible sur <https://ccdh.public.lu/> ; CCDH, *Avis sur le projet de loi 7498 (vidéosurveillance)*, 25 février 2020, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹² La CCDH salue, dans ce contexte, les précisions apportées par la police grand-ducale concernant l'accès aux images, lesquelles confirment que celui-ci est strictement réservé aux services et personnes désignés par leur directeur général – conformément à une prescription de service interne.

¹³ Police Lëtzebuerg, *Analyse d'impact*, *op. cit.*, p. 7.

complémentaire confirmant le positionnement final des caméras et signalant toute divergence par rapport aux plans initiaux.

- **Champ de vision des caméras** : contrairement aux pratiques suivies dans le cadre de certaines analyses d'impacts antérieures,¹⁴ le dispositif sous avis ne précise pas davantage les champs de vision des caméras, à part de « *plans globaux du positionnement* » des différentes caméras. Les champs de vision concrets constituent un élément essentiel pour identifier d'éventuelles failles ou zones sensibles,¹⁵ de sorte que la CCDH recommande de rétablir cette pratique.
- **Techniques de focalisation et détection automatique de situations** : l'analyse d'impact mentionne la possibilité du recours à ces techniques, en soulignant que la Police n'y aurait actuellement pas recours et qu'elle se conformerait aux dispositions applicables préalablement à son utilisation. Dans un contexte marqué par l'usage croissant de l'intelligence artificielle (IA), la CCDH rappelle que les modalités du recours à de telles technologies devraient être précisées explicitement dans l'analyse d'impact, préalablement à sa mise en place, sachant que le recours à l'IA aura un impact non-négligeable sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité de la vidéosurveillance.

L'ensemble de ces recommandations vise à assurer un équilibre entre l'objectif de prévention, constatation et recherche des infractions pénales et le respect des droits des personnes concernées. La CCDH estime que le dispositif pourrait être plus en phase avec le principe de légalité à la triple condition que le règlement grand-ducal prévu à l'article 43*bis* (8) soit adopté, que le recours à la détection automatique de situations soit précisée et motivée davantage avant son éventuel déploiement et que les informations relatives au champ de vision des caméras soient plus détaillées et systématiquement communiquées dans les demandes d'autorisation à venir.

B. La question de la nécessité de la vidéosurveillance pour l'achèvement des objectifs poursuivis

Selon l'analyse d'impact, la prévention, la recherche et la constatation d'infractions pénales, ainsi que l'analyse du déroulement d'interventions policières et la formation

¹⁴ Zones A (Limpertsberg-Glaxis), B (Hamilius), C (Gare), D (Stade), E (ECCL) et F (Pont Adolphe).

¹⁵ Grâce à ces informations, la CCEV avait notamment pu signaler des caméras visionnant des entrées et fenêtres privées ou des terrasses ; problèmes au niveau du masquage ; problèmes juridiques et pratiques relatifs à la zone ECCL. À noter aussi que l'article 43*bis* de la loi requiert que le Ministre doit être informé de « l'emplacement et le champ de vision des caméras » au moment de la demande d'autorisation.

interne des agents de Police, constituent les finalités de la vidéosurveillance dans la zone « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* ». Ces objectifs, repris tels quels de la loi, peuvent être *a priori* considérés comme des objectifs légitimes au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir la sécurité nationale, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, ou la protection des droits et libertés d'autrui.

Or, la mise en place de la vidéosurveillance doit, en sus de poursuivre de tels objectifs légitimes, respecter le critère de la nécessité. Dans ce dernier contexte, l'examen de la CCDH porte sur la capacité de la vidéosurveillance à atteindre les objectifs poursuivis, sans pour autant constituer une ingérence plus intrusive que les autres moyens raisonnablement envisageables pour parvenir au même résultat.¹⁶

De manière générale, la CCDH tient à féliciter les auteurs pour les précisions supplémentaires apportées dans le cadre de la présente analyse d'impact. Elle relève positivement la clarification du type de lieu que représente la zone « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* », l'ajout de précisions relatives aux statistiques collectées, la section C.5 consacrée à l'évaluation des moyens de prévention des infractions pénales, ainsi que la section E portant sur l'appréciation du dispositif VISUPOL. Ces ajustements témoignent d'une volonté d'améliorer la conformité des analyses d'impact avec les articles 43*bis* (2) et (4) de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Cependant, la CCDH se doit de formuler quelques observations afin de consolider davantage les dispositifs à venir :

- **Quant aux statistiques policières** : dans son avis n°01/2026, la CCDH avait relevé que les seules statistiques relatives aux infractions pénales commises à l'intérieur de la zone projetée ne permettent pas d'apprécier la nécessité du recours à la vidéosurveillance.¹⁷ Or, malgré les précisions ajoutées, les informations fournies¹⁸ dans la présente analyse d'impact demeurent insuffisantes pour établir la pertinence du dispositif. À ce stade, seule l'indication selon laquelle près de 80% des interventions policières se concentrent dans les quartiers Brill et Al Esch¹⁹ permet de tirer des conclusions préliminaires. Cela

¹⁶ Selon les auteurs de la présente analyse d'impact, la vidéosurveillance répond à deux finalités distinctes : elle vise, d'une part, à contribuer à la prévention, à la recherche et à la constatation d'infractions pénales et, d'autre part, à soutenir l'analyse de déroulement des interventions policières ainsi que les activités de formations. Dans ce qui suit, l'appréciation de la CCDH se concentre sur la finalité primaire du dispositif.

¹⁷ CCDH, Avis 01/2026, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸ Les observations relatives aux statistiques concernent, d'une part, la modification de la dénomination des catégories d'infractions (2025) et, d'autre part, l'effet de la dépénalisation du cannabis sur les faits liés aux stupéfiants.

¹⁹ Police Lëtzebuerg, *Analyse d'impact*, *op. cit.*, p. 14.

constitue certes un indicateur non-négligeable, mais afin de mieux apprécier la nécessité de la vidéosurveillance, la CCDH estime qu'il serait utile d'intégrer, dans les futures analyses, des données comparatives portant sur les infractions pénales dans les quartiers avoisinants.

- **Quant à l'inefficacité des mesures préventives moins attentatoires :** la CCDH avait également relevé dans son avis n°01/2026 que les analyses d'impact ne documentent ni l'(in)efficacité des mesures préventives existantes, ni leur année de mise en œuvre. La section C.5 de l'analyse d'impact sous avis semble entendre répondre à cette critique en rappelant, d'une part, que la Police grand-ducale ne peut évaluer des dispositifs relevant d'acteurs tiers et, d'autre part, que la datation rétroactive de mesures demeure difficile. S'agissant du premier point, la CCDH estime qu'en l'absence de précisions policières, la transmission en temps utile de l'avis communal est indispensable pour apprécier la portée des mesures locales. Sur le deuxième point, elle recommande de procéder à une catalogisation systématique des mesures introduites dans les quartiers susceptibles d'être placés sous vidéosurveillance, y compris leur date de mise en place. Si cette démarche ne peut être appliquée rétroactivement, elle constituerait une base d'évaluation importante pour les futures analyses.
- **Quant à l'efficacité de la vidéosurveillance pour la prévention, la recherche et la constatation d'infractions pénales :** enfin, les auteurs justifient le recours à la vidéosurveillance en s'appuyant à la fois sur une note interne, suggérant que la présence de caméras « *semble* » avoir un effet préventif, ainsi que sur un tableau recensant les saisies pénales issues des enregistrements VISUPOL. Si cette première justification gagnerait à être étayée par des sources externes et indépendantes, la CCDH constate que le tableau des saisies constitue un apport concret pour apprécier la nécessité du dispositif. Or, afin d'évaluer plus précisément l'impact de la vidéosurveillance sur la constatation d'infractions, il conviendrait de situer ces saisies par rapport à l'ensemble des saisies réalisées dans la zone concernée. La CCDH recommande d'intégrer cette comparaison dans les futures analyses d'impact.

Tout en reconnaissant les améliorations apportées, la CCDH estime que, **faute de données comparatives permettant de contextualiser les statistiques policières (infractions constatées et saisies pénales fondées sur les enregistrements VISUPOL), le dispositif ne permet toujours pas d'établir en quoi la**

vidéosurveillance constituerait une mesure nécessaire au regard des objectifs poursuivis et des infractions identifiées.

À cela s'ajoute que les auteurs de l'analyse relèvent eux-mêmes qu'« *une légère diminution globale des statistiques peut être observée sur la période référencée* », ²⁰ affaiblissant l'hypothèse d'une inefficacité des mesures préventives actuellement en place. En effet, selon les calculs effectués par la CCDH, le nombre d'infractions pénales est passé de 844 en 2024²¹ à 699 en 2025, correspondant à une baisse d'environ 17,2%. Dans un contexte où la simple « *présence, visibilité et accessibilité* » des forces de police²² semble contribuer à une réduction des infractions d'une ampleur comparable, il se pose la question en quoi l'introduction d'un dispositif de vidéosurveillance constituerait une ingérence moins attentatoire au respect de la vie privée que celles déjà mises en œuvre.

La CCDH recommande dès lors de poursuivre l'évolution des infractions pénales en 2026, afin d'apprécier l'impact réel des mesures récemment introduites, plutôt que d'engager immédiatement la création d'une zone de vidéosurveillance.

Enfin, la CCDH regrette que l'analyse d'impact ne comporte aucune réflexion quant à la complémentarité, voire la nécessité, de cette nouvelle zone de vidéosurveillance par rapport à la zone « *Gare CFL* » déjà autorisée par le Ministre en 2024²³ sur le territoire de la Ville d'Esch-sur-Alzette, au-delà de la seule proximité géographique entre les deux périmètres.

C. L'analyse de la proportionnalité

L'autorisation d'une zone de vidéosurveillance suppose également le respect du principe de proportionnalité : il s'agit de vérifier que les avantages attendus de la vidéosurveillance ne sont pas contrebalancés par les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'exercice des droits fondamentaux des citoyens. Si la proportionnalité d'un dispositif ne peut en principe pas être appréciée en l'absence d'une confirmation préalable de sa légalité et de sa nécessité, la CCDH procèdera tout de même à un examen préliminaire.

²⁰ Police Lëtzebuerg, *Analyse d'impact*, op. cit., p. 14.

²¹ Il convient de noter que le projet « Police locale » a été mis en place le 1^{er} juillet 2024.

²² Police Lëtzebuerg, *Analyse d'impact*, op. cit., p. 11.

²³ Arrêté ministériel du 12 novembre 2024 portant autorisation de la mise en place de la vidéosurveillance dans des nouvelles zones de sécurité, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

Il relève de la demande d'autorisation sous avis qu'« *un ensemble complet de mesures techniques et opérationnelles destiné à réduire l'ingérence dans la vie privée est mis en œuvre dans le cadre du VISUPOL. Ces mesures comprennent notamment des limitations strictes d'accès aux flux vidéo en temps réel et aux enregistrements, restreignant leur consultation aux personnes autorisées et pour des finalités légalement définies [minimisant ainsi] l'impact de la vidéosurveillance sur les libertés individuelles* ». ²⁴

La CCDH constate que les auteurs de l'analyse d'impact fournissent une description détaillée des mesures de prévention entourant le traitement des données à caractère personnel. Elle relève dans ce contexte positivement les ajouts concernant les modalités d'accès aux images, les procédures de répartition des tâches ainsi que la mention explicite de suites disciplinaires en cas de manquement par les agents policiers aux obligations liées au traitement des images.

Elle se doit toutefois de rappeler son interrogation sur le fait que « *[l]es opérateurs du VISUPOL ne disposent pas d'outils pour masquer à posteriori des images enregistrées* ». Si cette situation peut se justifier par le besoin d'éviter toute manipulation des images après leur enregistrement, la CCDH continue de se demander quelles mesures sont prévues et quelles pourraient être les conséquences lorsque des zones non autorisées (par exemple les entrées et fenêtres de lieux non accessibles au public) sont filmées par inadvertance, comme cela s'est déjà produit notamment dans la zone « *Luxembourg-Gare* ». ²⁵

Concernant les risques en termes d'impacts négatifs sur les droits humains, la CCDH partage l'appréciation de la Police selon laquelle le dispositif envisagé présente un risque « élevé » d'atteinte aux droits et libertés des personnes résidant dans la zone surveillée. Comme mentionné ci-dessus, l'analyse d'impact détaille davantage les mesures destinées à encadrer l'utilisation de la vidéosurveillance et à limiter les risques d'atteinte aux droits fondamentaux. ²⁶

²⁴ Ibid., 26.

²⁵ CCEV, Avis sur les zones Luxembourg Limpertsberg-Glacis, Gare, Stade de Luxembourg et Passerelle Pont Adolphe, 2022, point 3.6, disponible sur <https://legilux.public.lu/>

²⁶ À savoir : la publication de l'autorisation ministérielle et du plan de la zone de surveillance dans le Journal officiel ; l'encadrement de l'accès aux enregistrements dans une prescription de service interne, dont tout manquement expose le membre de la Police à une suite disciplinaire ; la remise des enregistrements à un membre de la Police en charge d'une affaire pénale uniquement dans le cadre d'une saisie conformément au Code de procédure pénale ; la limitation du visionnage en temps réel des images à des services de la Police désignés par le Directeur général de la Police ; l'effacement automatique des enregistrements après deux mois, sauf en cas d'utilisations dans le cadre d'une enquête pénale ou instruction judiciaire ou de l'analyse interne du déroulement d'une intervention.

La CCDH demeure toutefois réservée face à l'idée que les non-résidents ne courent qu'un risque « moyen » d'atteintes aux libertés au motif qu'ils pourraient aisément éviter les zones placées sous vidéosurveillance. En effet, il ressort de l'analyse d'impact que les quartiers Brill et Al Esch regroupent une diversité de lieux et de services fréquentés quotidiennement par un large public, notamment des entreprises, des cabinets médicaux, des commerces, des établissements de l'HORECA, des bâtiments et espaces publics ainsi que des habitations.

Cela étant, la CCDH considère que le périmètre concerné demeure relativement circonscrit et qu'il couvre principalement deux grandes places publiques ainsi que l'axe piétonnier et commercial principal, sans qu'il ne semble comprendre un nombre important d'établissements dont le public pourrait *a priori* être particulièrement affecté par la présence de caméras. Cet élément, combiné aux garanties et mesures d'encadrement prévues, est susceptible de contribuer positivement à l'appréciation de la proportionnalité du dispositif. La CCDH rappelle toutefois que son analyse ne vise ni à se prononcer de manière définitive sur l'opportunité du dispositif ni à vérifier de façon exhaustive la situation concrète de l'ensemble des lieux concernés. Elle recommande en tout état de cause aux autorités compétentes de rester attentives aux éventuels effets de la vidéosurveillance sur les personnes fréquentant certains établissements ou services accueillant un public en situation de vulnérabilité et, le cas échéant, d'en tenir compte lors de la mise en œuvre concrète du dispositif, en étroite collaboration avec les établissements situés dans la zone « *Brill et Al Esch* ».

IV. Conclusion

De manière générale, la CCDH constate que plusieurs adaptations ont été apportées à l'analyse d'impact et se félicite que certaines de ses observations antérieures semblent avoir été prises en considération. Elle relève toutefois que la majorité de ses observations demeurent pertinentes et réitère dès lors les recommandations formulées dans ses avis précédents.

La CCDH recommande notamment au ministre des Affaires intérieures d'adopter le règlement grand-ducal fixant les modalités relatives au traitement des données à caractère personnel ainsi que les garanties applicables au dispositif, afin de renforcer la conformité de la loi modifiée du 18 juillet 2018 au principe de légalité.

Par ailleurs, malgré les adaptations apportées, l'analyse d'impact n'établit toujours pas de manière suffisante la pertinence des statistiques ni l'efficacité du système VISUPOL

pour la prévention et la répression des infractions spécifiquement identifiées dans la zone concernée. En outre, l'analyse d'impact ne permet pas d'établir que les mesures actuellement en vigueur seraient devenues insuffisantes pour atteindre les objectifs poursuivis. Au contraire, elle relève une diminution des infractions pénales constatées en 2025, élément qui tend à relativiser la nécessité de recourir à une mesure plus attentatoire aux droits humains. La CCDH regrette également l'absence d'explications (hormis l'adjacence des deux périmètres) quant à la nécessité de créer cette nouvelle zone de vidéosurveillance et à son articulation avec la zone déjà autorisée en 2024 sur le territoire de la Ville d'Esch-sur-Alzette.

Dans ces conditions, la CCDH estime que les éléments dont elle dispose ne lui permettent pas de conclure à la nécessité et à la proportionnalité de l'instauration de la zone de vidéosurveillance « *Esch-sur-Alzette – Quartiers Brill et Al Esch* ». Afin de permettre une meilleure évaluation de futures demandes, la CCDH recommande de tenir compte des observations formulées ci-dessus, en veillant notamment à une contextualisation plus rigoureuse des statistiques invoquées, à une démonstration plus étayée de la nécessité du recours à la vidéosurveillance ainsi qu'à une analyse plus approfondie de la valeur ajoutée du dispositif par rapport aux mesures déjà existantes.

Adopté par voie électronique le 7 octobre 2026.