



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

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**

Avis 01/2026

L'avis en bref

La CCDH rappelle que ce n'est généralement pas la vidéosurveillance en tant que telle qui pose problème, mais un cadre juridique insuffisant et une mise en œuvre inadéquate. Si la vidéosurveillance peut certes se justifier dans certains cas, l'absence d'une évaluation approfondie de la nécessité et de la proportionnalité fait que son extension continue risque non seulement de nuire à l'utilité du dispositif, mais aussi de constituer une pente glissante préoccupante. Ces risques s'accroissent encore lorsqu'elle s'articule avec de nouvelles technologies et de mesures sécuritaires croissantes.

La zone « Luxembourg-Gare *bis* » : un dispositif nécessaire et proportionné ?

- À titre préliminaire, la CCDH souligne que l'imprécision de sa mission légale, ainsi que le manque d'informations et de ressources à sa disposition, alourdissent la présente analyse.
- L'ampleur du parc de caméras existant, ainsi que l'extension substantielle de la zone à placer sous vidéosurveillance, couvrant en total environ 46,8% du quartier de la Gare, requièrent une analyse d'impact particulièrement poussée afin de pouvoir apprécier de manière globale la justification, la portée et les implications du dispositif.
- Or, l'analyse fournie ne comporte aucune réflexion sur l'efficacité des caméras déjà installées, ni sur l'utilité de celles à installer.
- Bien que les mesures préventives existantes soient recensées dans l'analyse d'impact, celle-ci ne démontre pas leur éventuelle insuffisance, ce qui empêche d'établir la nécessité du recours à la vidéosurveillance.
- L'évaluation des risques sous-estime les effets potentiels du dispositif sur les droits des non-résidents, alors même qu'il s'agit d'un quartier caractérisé par une « *grande diversité de fonctions urbaines* » et « *abritant de nombreuses structures sociales* ».
- La « *détection automatique de situations* » est invoquée sans aucune précision supplémentaire quant aux modalités et impacts potentiels, ce qui soulève des questions quant à la prévisibilité et la proportionnalité du dispositif prévu.
- L'absence du règlement grand-ducal prévu par la loi crée des incertitudes quant au traitement des données personnelles.

Ainsi, la CCDH exhorte le ministre à examiner de manière plus exhaustive la nécessité de placer la zone « Luxembourg-Gare *bis* » sous vidéosurveillance, en tenant dûment compte des impacts potentiels sur toutes les personnes fréquentant ces lieux.

Table des matières

I. Introduction	4
II. Observations générales	6
A. La mission légale de la CCDH.....	6
B. La méthodologie de la CCDH	8
III. L'analyse de la zone « Luxembourg-Gare <i>bis</i> ».....	10
A. La légalité et la précision de la demande d'autorisation pour la zone « Luxembourg-Gare <i>bis</i> »	10
B. La question de la nécessité de la vidéosurveillance pour l'achèvement des objectifs poursuivis	12
C. L'analyse de la proportionnalité	17
IV. Conclusion.....	20

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 43*bis* (3) de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le Ministre des Affaires intérieures a sollicité, en date du 16 janvier 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 « *Luxembourg-Gare bis* ». La demande d'autorisation de la Police adressée au Ministre des Affaires intérieures propose d'étendre le système de vidéosurveillance déjà en place dans le quartier « Luxembourg-Gare »¹ par l'installation de 110 caméras additionnelles, couvrant une superficie brute supplémentaire de 334.000m². Ainsi, la vidéosurveillance dans le quartier de la Gare atteindra 492.000m², ce qui représente environ 46,8% du territoire de ce quartier.

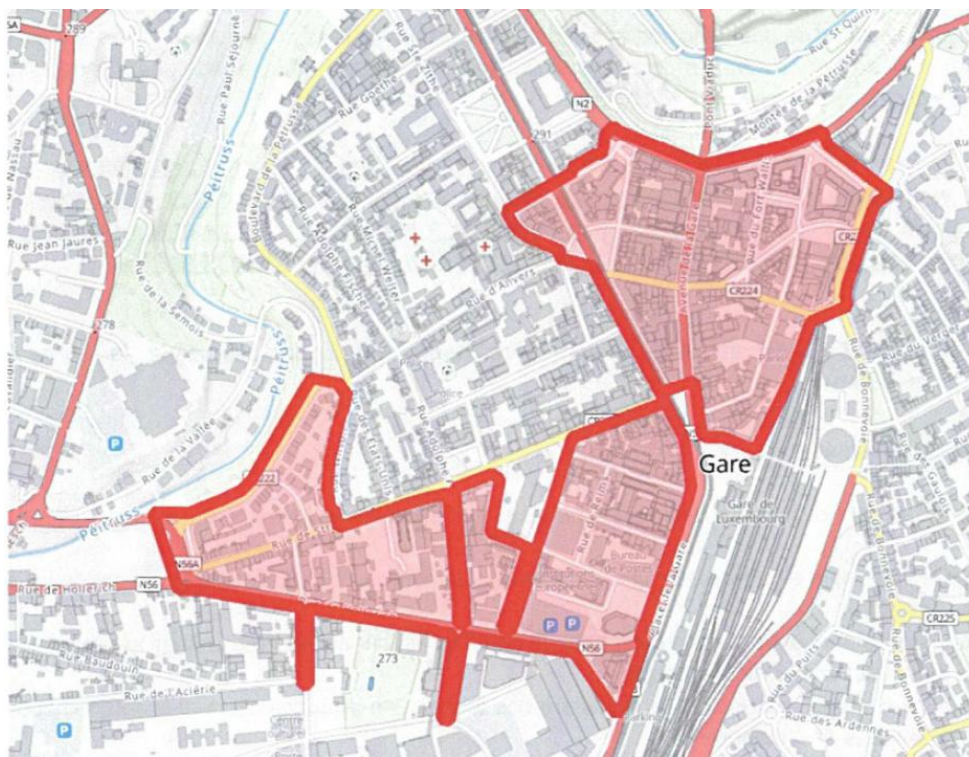


Figure 1 – Nouvelle Zone « Luxembourg-Gare bis »
© Police Grand-Ducale, Analyse d'impact sur la vidéosurveillance

¹ L'autorisation existante permet l'installation de 71 caméras couvrant une surface brute de 124.000m².

La zone ciblée présenterait un risque particulier de commission d'infractions pénales et il est estimé que la vidéosurveillance puisse contribuer à la prévention, la recherche et la constatation de ces infractions.

En tant qu'ancien membre de la Commission consultative pour l'évaluation de la vidéosurveillance (ci-après la « CCEV »), abolie par la loi du 28 novembre 2025 portant modification de l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale,² la CCDH a pu partager ses observations relatives à la mise en œuvre pratique de la législation sur la vidéosurveillance. C'est dans ce contexte qu'elle s'est déjà prononcée sur le placement sous vidéosurveillance des zones avoisinantes « Luxembourg-Gare »³ et « Luxembourg-Bonnevoie »⁴. À cet égard, elle regrette de devoir constater que les obstacles dénoncés depuis 2021 par la CCEV n'ont toujours pas été résolus. Au contraire, l'analyse d'impact et les données communiquées sont devenues de moins en moins étayées. Or, comme déjà souligné dans ses avis respectifs sur les divers projets de loi relatifs à la vidéosurveillance,⁵ la CCDH rappelle qu'à défaut d'une analyse poussée préalable de sa nécessité réelle et de toutes ses implications, la vidéosurveillance risque de constituer une mesure coûteuse et inefficace – tant pour la lutte contre la criminalité que pour la protection des droits humains.

Dans un premier temps, la CCDH rappelle le contexte et le cadre de la mission dans lesquels le présent avis s'inscrit (II). Dans un deuxième temps, elle procède à l'analyse de la demande d'autorisation visant à placer la zone « *Luxembourg-Gare bis* » sous vidéosurveillance (III).

² Loi du 28 novembre 2025 portant modification de l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

³ Avis de la CCEV de 2025 sur le renouvellement des zones Luxembourg Limpertsberg-Glacis, Gare, Stade de Luxembourg et Passerelle Pont Adolphe, disponible sur <https://legilux.public.lu/> ; Avis de la CCEV de 2022 sur ces mêmes zones, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁴ Avis de la CCEV de 2025 sur la zone « Luxembourg Bonnevoie », disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

⁵ CCDH, *Avis sur le projet de loi 8512 (vidéosurveillance)*, 3 juin 2025, p. 5, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>; Mike Stebens, *Teures System, fraglicher Nutzen : Kritik an Ausbreitung von Videoüberwachung*, 14 octobre 2025, Luxemburger Wort, disponible sur <https://www.wort.lu/>.

II. Observations générales

A. La mission légale de la CCDH

Sachant que le gouvernement souhaitait abolir la CCEV et que les alternatives proposées se limitaient à désigner la CCDH ou à ne plus prévoir d'organe externe compétent en matière de droits humains dans la procédure, la CCDH a favorablement accueilli l'intention du gouvernement de lui conférer cette nouvelle mission dans son avis n°05/2025 du 3 juin 2025 sur le projet de loi 8512 portant modification de l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.⁶ Ce projet de loi a entretemps été adopté et la loi du 28 novembre 2025 est entrée en vigueur le 6 décembre 2025. Dorénavant, « *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 : 1. du procureur d'État territorialement compétent ; 2. du conseil communal, et 3. de la [CCDH] ».*⁷

Si la CCDH salue le fait que l'analyse d'impact de la Police lui ait été communiquée par le Ministère des Affaires intérieures, elle constate en revanche que cela n'a pas été le cas pour les avis du procureur d'État territorialement compétent et du conseil communal, contrairement à ce qui se faisait dans le cadre de la CCEV. Cela réduit les moyens dont elle dispose pour réaliser son appréciation ainsi que la transparence du processus de mise en œuvre du dispositif de vidéosurveillance. Dès lors, la CCDH estime que le partage de ces avis entre les différents organismes amenés à se prononcer serait avantageux.

La CCDH déplore d'ailleurs qu'aucune suite n'ait été réservée à ses recommandations formulées dans son avis précité : la nouvelle loi s'est limitée à supprimer les dispositions relatives à la CCEV en les remplaçant par une simple référence à la CCDH, sans fournir des précisions quant à sa mission, l'étendue de son analyse et les moyens à sa disposition. Le commentaire des articles du projet de loi indique uniquement que l'intervention de la CCDH permettrait « *une prise en considération des*

⁶ CCDH, *Avis sur le projet de loi 8512 (vidéosurveillance)*, 3 juin 2025, p. 7, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁷ Loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

répercussions sur les droits et libertés des citoyens lors de l'évaluation de la mise en place d'une zone de vidéosurveillance ».⁸ La CCDH rappelle toutefois qu'elle avait, entre autres, adressé les recommandations suivantes au gouvernement pour éviter que son intervention ne devienne qu'une simple formalité :

- 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 ;
- La CCDH aurait dû recevoir, avant l'entrée en vigueur de la loi, des ressources humaines et financières supplémentaires. Elle note toutefois positivement que le gouvernement lui a accordé un poste supplémentaire pour l'année 2026 ;
- Le délai d'un mois imposé à la CCDH pour rendre son avis ne lui permettra pas de réaliser sa mission et devrait dès lors être revu ;
- La loi aurait dû prévoir que les avis de la CCDH soient contraignants, sinon à tout le moins exiger du Ministre de motiver de manière circonstanciée toute décision de s'écarter de l'avis de la CCDH.

La CCDH regrette dans ce même contexte que le parlement ait refusé l'adoption d'amendements et d'une résolution qui auraient, au moins partiellement, renforcé la mission confiée à la CCDH.⁹

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.¹⁰

⁸ Projet de loi 8512, *Commentaire des articles*, p. 2, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

⁹ Voir p.ex. la résolution n°4634 du 29 octobre 2025 sur le renforcement des ressources humaines et financières de la Commission consultative des droits de l'Homme, disponible sur <https://www.chd.lu/>.

¹⁰ 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.

B. La méthodologie de la CCDH

Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que la CCDH n'a pas pour rôle de 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 dès lors 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, européen et international des droits humains.

D'un point de vue du **droit national, européen et international des droits humains**, il y a lieu de rappeler que ce n'est généralement pas l'outil de vidéosurveillance en tant que tel, mais une utilisation et un encadrement juridique inadéquats qui peuvent poser des problèmes en termes de respect des droits humains. En effet, les États disposent d'une certaine marge de manœuvre concernant la poursuite des objectifs de la sécurité publique et de la lutte contre la criminalité, leur permettant entre autres de recourir à la vidéosurveillance. Or, l'installation de caméras et les modalités de surveillance doivent être strictement encadrées. Toute mesure susceptible de restreindre un droit humain, y compris le recours à la vidéosurveillance policière des lieux accessibles au public, doit satisfaire à plusieurs conditions pour être considérée comme conforme aux droits humains :

- Tout d'abord, le principe de légalité doit être respecté : c'est-à-dire la vidéosurveillance doit être prévue par une base juridique suffisamment précise et prévisible.¹¹
- 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 réellement capable d'achever l'objectif poursuivi et moins intrusive que les autres moyens permettant d'atteindre le même objectif.

¹¹ La base juridique 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. Elle doit être libellée de manière suffisamment précise afin qu'un citoyen puisse être à même de prévoir les conséquences. Finalement, des garanties suffisantes contre les abus doivent être prévues en délimitant l'étendue du pouvoir des autorités.

- 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 celle-ci au regard de l'exercice des droits fondamentaux.

Sur cette toile de fond, la CCDH rappelle que même si le recours à la vidéosurveillance puisse renforcer le « sentiment de sécurité » et/ou être toléré voire accepté par une partie, même majoritaire, de la population, ces considérations ne doivent pas être le moteur qui induise la décision d'installer des caméras.¹² La vidéosurveillance doit être justifiée par son utilité et sa finalité directe, en tenant dûment compte de ses impacts, qu'ils soient positifs ou négatifs, sur toute la population. Pour une analyse plus approfondie de ces aspects, la CCDH renvoie à ses avis précédents.¹³ En tout état de cause, il est important de veiller à ce que le respect des droits humains soit pris en compte dès la conception de la vidéosurveillance.

S'agissant du cadre législatif national, les conditions d'instauration d'une zone de vidéosurveillance sont régies principalement par l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Cette loi exige la réunion de plusieurs critères pour qu'un lieu accessible au public puisse être placé sous vidéosurveillance :

- Les lieux accessibles au public doivent présenter un risque particulier de commission d'infractions pénales. Ce critère est réputé rempli pour les pôles d'échanges. La loi fournit une liste exhaustive des lieux visés :
 1. *Lieux où sont commis, de manière répétée, des infractions pénales revêtant 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 ;*

¹² 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. Il en va de même en ce qui concerne le sentiment de sécurité qui est d'ailleurs souvent purement subjectif. Pour certaines personnes, la présence de caméras peut aussi renforcer le sentiment d'insécurité.

¹³ 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.

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.*
- Le degré de gravité des infractions commises doit correspondre à des délits ou à des crimes ;
 - Les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales doivent s'être avérés inefficaces (cette condition est désormais présumée remplie pour les pôles d'échanges) ;
 - La Police doit justifier 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/ou constatation d'infractions pénales) ;
 - Les lieux à surveiller doivent être délimités ; le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras doivent être précisés ; le nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance doit être évalué ; la caractère permanent ou non de la vidéosurveillance doit être précisé.

L'analyse de la CCDH portera donc à la fois sur le respect des principes découlant des droits humains internationalement reconnus et des dispositions de la législation nationale.

III. L'analyse de la zone « Luxembourg-Gare *bis* »

A. La légalité et la précision de la demande d'autorisation pour la zone « Luxembourg-Gare *bis* »

La demande d'autorisation et l'analyse d'impact de la Police sont basées sur la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui, *a priori*, pourrait correspondre au critère de la légalité qu'une mesure de surveillance policière doit respecter. Or, en sus des questionnements

soulevés dans ses avis précédents,¹⁴ la CCDH tient à souligner qu'une incertitude persiste notamment par rapport au paragraphe 8 de l'article 43*bis* qui prévoit qu'un **règlement grand-ducal devra déterminer les mesures techniques et organisationnelles** à mettre en œuvre par la Police pour assurer la sécurité du traitement des données personnelles et pour régler les modalités du droit d'accès aux images pour les personnes filmées. À sa connaissance, ce règlement n'a toujours pas été adopté depuis l'entrée en vigueur de cette disposition en 2018. La CCDH invite dès lors le gouvernement à élaborer, voire adopter le règlement grand-ducal prévu à l'article 43*bis* afin de lever l'incertitude persistante et d'assurer une pleine conformité à la prédite disposition.

Une autre incertitude réside dans le fait que l'analyse d'impact mentionne la possibilité du recours à des **techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations**, sans fournir davantage d'explications. Cette possibilité est certes explicitement prévue par le paragraphe 5 de l'article 43*bis* de la loi. Or, la CCDH estime 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'intelligence artificielle (IA) aura un impact non-négligeable sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité de la vidéosurveillance. La CCDH met notamment en garde contre le recours à l'IA pour le traitement de données dans des contextes sécuritaires où les comportements enregistrés ne constituent pas forcément des infractions pénales d'un certain degré de gravité et/ou qui reposent sur des notions vagues comme p.ex. des troubles à la tranquillité et la salubrité publiques.

La CCDH note d'ailleurs que **la demande d'autorisation indique uniquement un « plan global du positionnement des différentes caméras »**, précisant que « *le positionnement définitif des caméras est déterminé d'après l'infrastructure technique mise en place par les autorités communales* ». ¹⁵ La CCDH peut, dans une certaine mesure, comprendre les difficultés pratiques ou techniques auxquelles la Police est

¹⁴ 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/>.

¹⁵ La Police souligne que « *le positionnement des caméras sera déterminé au moment suite à la concertation du comité communal de prévention. L'emplacement montré sur les plans ne changera pas, en principe. Par exception, il se peut que l'emplacement puisse changer de quelques mètres pour des raisons techniques ou infrastructurelles, mais ne dépassera aucunement les limites de la zone envisagée* ».

confrontée pour fournir ces informations à ce stade. Elle note toutefois que l'approche initialement suivie par les autorités dans le cadre des demandes d'autorisation pour les zones A (Limpertsberg-Glakis), B (Hamilius), C (Gare), D (Stade), E (ECCL) et F (Pont Adolphe), où les champs de vision des caméras étaient précisés davantage dans l'analyse d'impact de la Police, a permis à la CCEV et à la CCDH de faire une évaluation plus complète et de détecter certaines failles.¹⁶

Enfin, la CCDH note également que **la demande d'autorisation ne précise pas si le système de vidéosurveillance sera activé en permanence ou non**, contrairement à l'exigence prévue par le paragraphe 4 point 5 de l'article 43*bis*. La CCDH part toutefois du principe qu'il sera activé en permanence, à l'instar des zones existantes avoisinantes.

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 interne des agents de Police, constituent les finalités de la vidéosurveillance dans la zone « Luxembourg-Gare *bis* ».

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 dans la zone « Luxembourg-Gare *bis* » doit, en sus de poursuivre de tels objectifs légitimes, respecter le critère de la nécessité – c'est-à-dire la vidéosurveillance telle qu'elle est envisagée par la Police doit être capable d'achever les objectifs poursuivis et être moins intrusive par rapport aux autres moyens de réaliser le(s) même(s) objectif(s). Cette exigence, découlant notamment du droit européen des

¹⁶ P.ex. 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.

droits humains, est également explicitement ancrée dans la loi nationale (paragraphe 4 de l'article 43*bis*) qui impose à la Police de justifier la nécessité de la vidéosurveillance au regard des finalités poursuivies et des critères à remplir pour qu'un lieu puisse être considéré comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales.

Tout d'abord, la CCDH se doit de constater que contrairement aux demandes d'autorisation précédentes, l'analyse d'impact **ne précise pas lequel des types de lieux énumérés au paragraphe 2 de l'article 43*bis* la zone « Luxembourg-Gare *bis* » est censée représenter.** En effet, l'évaluation de la nécessité de la vidéosurveillance figurant dans l'analyse d'impact se limite à énumérer certains types d'infractions commises,¹⁷ à décrire certaines caractéristiques du quartier de la Gare (et non la zone effectivement visée),¹⁸ à fournir des statistiques peu concluantes sur le nombre d'infractions par année (2021-2024), ainsi qu'à cartographier les infractions constatées dans la zone « Luxembourg – Gare *bis* ». Au vu de ces informations, la CCDH part du principe que la Police considère que cette zone est un lieu où sont commis, de manière répétée, des infractions pénales revêtant un certain degré de gravité, voire de lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité.

Les statistiques policières indiquent certes un certain nombre d'infractions commises à l'intérieur de la zone projetée, mais elles ne suffisent pas à elles-mêmes à établir en quoi la vidéosurveillance constituerait une réponse nécessaire ou proportionnée au regard des objectifs poursuivis. La CCDH constate qu'il n'y a **aucune réflexion quant à l'utilité de la vidéosurveillance pour la prévention, la recherche et la constatation des différents types d'infractions mentionnées** – ni de manière générale, ni spécifiquement pour la zone « Luxembourg-Gare *bis* ». Faute d'explications permettant de tirer des conclusions quelconques sur ce point, la CCDH renvoie aux observations de la CCEV formulées dans son avis du 15 juillet 2022. Celle-ci estimait que si la vidéosurveillance peut, dans une certaine mesure, contribuer à la recherche et à la

¹⁷ Affaires drogues, affaires de vandalisme, atteintes aux mœurs, cambriolages, vols, vols avec violences, vols liés aux véhicules, violences envers les personnes.

¹⁸ L'analyse d'impact souligne que « *[l]e quartier de la Gare regroupe une grande diversité de fonctions urbaines. Cette diversité d'usages (...) rassemble une population variée (...). La Gare Centrale et les arrêts de tram et de bus avoisinants, attirants une grande diversité de personnes et générant une activité constante, favorisent les infractions opportunistes et font du quartier un espace particulièrement sensible en matière de sécurité* ».

constatation d'infractions pénales,¹⁹ en l'absence d'informations supplémentaires, il demeure impossible d'établir son utilité pour la prévention des infractions identifiées par la Police.²⁰ La CCDH se doit d'ailleurs de soulever que l'impact réel de la vidéosurveillance sur la recherche et la constatation d'infractions pénales demeure à l'heure actuelle également inconnu, des données fiables et concordantes faisant toujours défaut au Luxembourg, malgré les recommandations récurrentes de la CCDH et de la CCEV y relatives.^{21,22} En effet, cette dernière avait appelé les autorités concernées dans son avis du 14 juillet 2025 à se doter des moyens nécessaires pour quantifier les affaires ayant pu être prévenues et/ou élucidées grâce à l'utilisation de la vidéosurveillance.²³ Aucune suite n'y a été réservée jusqu'à présent.

¹⁹ CCEV, Avis relatif aux zones Limpertsberg-Glacis, Gare, Stade et Pont-adolphe, 2022, disponible sur <https://legilux.public.lu/>. Selon l'étude de l'IGP publiée en mars 2021, la vidéosurveillance est susceptible de permettre d'améliorer le guidage des agents sur le terrain en cas d'opérations d'envergure. Les images de la vidéosurveillance seraient principalement utilisées dans le cadre du retraçage d'infractions pénales commises dans les zones surveillées, l'effet dissuasif n'étant que difficilement mesurable. La Police souligne cependant le gain de temps en matière de charge de travail pour élucider les infractions pénales pour lesquelles la Police dispose d'images des caméras de surveillance et qui a un effet non mesurable sur la prévention dans le sens que le temps gagné peut être investi dans des actions et mesures préventives.

²⁰ *Ibid.* L'utilité « [des images] est limitée en ce qui concerne les affaires liées aux stupéfiants ». Or, l'analyse des statistiques relatives aux infractions commises dans le périmètre de la zone « Luxembourg-Gare bis » montre que, si l'on exclut les infractions liées à la drogue, le nombre total d'infractions est resté relativement stable en 2022, 2023 et 2024, avec respectivement 1457, 1358, et 1423 faits constatés. Etant donnée que la problématique des stupéfiants influence fortement le volume global d'infractions dans la zone « Luxembourg – Gare bis » (Ø451 infractions par an), la CCDH s'interroge s'il ne faudrait pas privilégier davantage des mesures de prévention et de prise en charge des personnes concernées, lesquelles sont susceptibles de contribuer plus efficacement à la prévention des infractions pénales que la mise en place d'une nouvelle zone de vidéosurveillance.

²¹ CCEV, Avis sur les zones Luxembourg Limpertsberg-Glacis, Gare, Stade de Luxembourg et Passerelle Pont Adolphe, 2025, disponible sur <https://legilux.public.lu/>: « La Commission constate que les analyses d'impact ne comportent pas de données chiffrées sur base desquelles elle aurait pu tirer des conclusions concernant l'efficacité de la vidéosurveillance. Elle renvoie dans ce contexte à son avis du 15 juillet 2022 dans lequel elle avait recommandé « de prévoir les moyens et échanges nécessaires afin de collecter les statistiques qui permettent de quantifier les affaires qui ont pu être élucidées, entre autres, grâce à l'utilisation de la vidéosurveillance ». Elle suggère dès lors que les futures analyses d'impact incluent à tout le moins des données chiffrées sur la fréquence à laquelle les forces de l'ordre sollicitent l'accès aux images de vidéosurveillance dans le cadre d'enquêtes judiciaires ».

²² CCEV, Avis sur les zones Luxembourg Limpertsberg-Glacis, Gare, Stade de Luxembourg et Passerelle Pont Adolphe, 2022, disponible sur <https://legilux.public.lu/>: « Ainsi, suivant l'étude de l'IGP, le nombre d'affaires annuelles dans lesquelles les images sont « cruciales » est estimé à environ 30 à 40 cas. Le nombre de dossiers remis aux autorités judiciaires par le service VISUPOL s'élevait à 80 en 2018, 118 en 2019 et 128 en 2020. La vidéosurveillance contribue donc effectivement à l'objectif de la recherche et de la constatation d'infractions pénales. La Commission ne dispose cependant pas de précisions concernant le nombre d'enquêtes pénales pour lesquelles les images ont effectivement contribué à l'issue de l'affaire ».

²³ CCEV, Avis sur les zones Limpertsberg-Glacis, Gare, Stade et Pont-Adolphe, 2025, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

Si la CCDH estime que la **collecte de données statistiques sur l'efficacité et la nécessité de la vidéosurveillance ainsi que leur interprétation n'est certes pas aisée**,²⁴ il est crucial de veiller à ce que tout système de vidéosurveillance opéré par les autorités répressives soit basé sur un maximum de données objectivement vérifiables et précédé voire accompagné d'une analyse poussée.

La CCDH souhaite également renvoyer aux observations du Procureur d'État de Luxembourg dans le contexte du renouvellement de la zone « Luxembourg-Gare », selon lesquelles la vidéosurveillance tendrait à déplacer les comportements pénalisés vers des zones non couvertes.²⁵ Dès lors, la CCDH s'interroge sur le risque d'une pente glissante, où l'installation de nouvelles caméras peut entraîner un déplacement des comportements pénalisés. Face à l'absence d'analyses et de statistiques pour démontrer la (non-)utilité et l'(in)efficacité, ce déplacement pourrait ensuite être invoqué pour justifier une nouvelle extension de la vidéosurveillance, au détriment de mesures préventives moins coûteuses et moins attentatoires aux droits des personnes fréquentant la zone concernée. Cela est d'autant plus préoccupant alors que la croissance rapide du nombre de caméras²⁶ risque de rendre de plus en plus difficiles la visualisation manuelle des images, ce qui pourrait amener les autorités à recourir à des technologies de reconnaissance automatique de situations, avec des conséquences directes sur la (dis)proportionnalité de ces mesures.

La CCDH constate qu'il **n'y a pas non plus d'explications sur l'insuffisance de la zone « Luxembourg-Gare » existante, voire de justifications sur l'étendue de la nouvelle zone**, sachant que le nombre de nouvelles caméras et la superficie à filmer dépassent de loin ceux des autres zones existantes. Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger à nouveau « *si les délimitations [des zones] ne sont pas choisies quelque*

²⁴ En 2022, la CCEV avait partagé « *l'avis de la Police que les statistiques dont dispose celle-ci à l'heure actuelle ne permettent pas en soi de tirer des conclusions pertinentes relatives à l'efficacité de la vidéosurveillance et ne permettent donc pas de conclure à une nécessité de placer les zones existantes sous vidéosurveillance* ». Elle estimait aussi que « *le recours à des statistiques criminelles soulève des questions fondamentales, notamment à savoir si une augmentation des chiffres justifie la vidéosurveillance ou si elle est la preuve que la vidéosurveillance n'a pas d'effets sur la prévention, ainsi que la taille de l'échantillon qui se situe en dessous du seuil qui se prête à une analyse statistique* ».

²⁵ Procureur d'Etat du Luxembourg, *Avis du 15 mai 2025*, trouvé dans : CCEV *Avis sur les zones Limpertsberg-Glacis, Gare, Stade et Pont-Adolphe*, 2025, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

²⁶ Selon les informations à la disposition de la CCDH, 322 caméras enregistreront en permanence (dont 48 caméras à Differdange et 27 caméras à Esch) et 183 caméras seront activées ponctuellement (Stade et ECCL).

*peu aléatoirement ou même arbitrairement, mettant ainsi en question le bien-fondé même de la nécessité d'une zone de vidéosurveillance dans les limitations proposées, dont on se demande si celles-ci correspondent aux exigences réelles de la situation ».*²⁷

La CCDH constate dans ce dernier contexte que contrairement aux recommandations de la CCEV, l'analyse d'impact ne contient toujours pas des « *données statistiques sur le nombre d'infractions pénales commises à l'extérieur proche du périmètre proposé, voire de la région concernée, ce qui contribuerait à une meilleure justification du périmètre finalement retenu* ». ²⁸ Il n'y a pas non plus d'explications quant à l'évolution de certaines infractions, sachant p.ex. que les « affaires drogues » ont, d'après les statistiques figurant dans l'analyse d'impact, connu une baisse non-négligeable entre 2021 (749 infractions) et 2024 (358 infractions). ²⁹

Enfin, il n'y a toujours **pas d'explications quant à l'inefficacité des mesures préventives moins attentatoires** aux droits des personnes concernées que les autorités doivent envisager avant de recourir à la vidéosurveillance. Si l'analyse d'impact comporte un tableau recensant une série de mesures « préventives » qui auraient été mises en place, force est de constater que les informations y figurant ne suffisent pas pour se prononcer sur la nécessité de la vidéosurveillance. D'une part, le tableau reste silencieux quant à l'(in)efficacité des mesures indiquées pour contribuer à la prévention, à la recherche et au constat d'infractions pénales. D'autre part, il ne comporte aucune indication sur l'année de mise en œuvre des mesures, ce qui entrave davantage l'évaluation de leur efficacité au regard des finalités définies par le législateur. À cela s'ajoute que la fréquence de mise en œuvre des mesures n'est pas précisée, ou n'est indiquée qu'à titre annuel pour près de la moitié d'entre elles. Cette observation amène la CCDH à s'interroger : si ces mesures étaient, par leur nature,

²⁷ Critique du procureur d'État de Luxembourg par rapport à la zone Luxembourg-Bonnevoie, partagée par la CCDH dans l'avis de la CCEV, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

²⁸ *Ibid.* Voir aussi CCEV, *Avis sur les zones Limpertsberg-Glacis, Gare, Stade et Pont-Adolphe*, 2025, disponible sur <https://legilux.public.lu/>: « La Commission souhaiterait que les futures analyses d'impact de la Police contiennent une analyse plus poussée de la nécessité et de la proportionnalité de la mise en place de la vidéosurveillance policière. Elle considère que l'inclusion de statistiques plus standardisées tenant compte de la croissance de la population permettrait d'éviter des chiffres bruts, qui ne permettent pas d'évaluer l'efficacité des caméras ».

²⁹ *Ibid.* De manière générale, les données fournies font apparaître une baisse significative du nombre total d'infractions entre 2022 et 2023, à l'exception des cambriolages et des violences envers les personnes. L'intégration d'éventuels éléments explicatifs dans l'analyse d'impact aurait été intéressante et aurait pu, le cas échéant, contribuer à faciliter l'appréciation de la nécessité du recours à la vidéosurveillance.

adéquates pour atteindre les objectifs susmentionnées, une utilisation unique ou irrégulière permettrait-elle réellement d'en exploiter tout leur potentiel ? La CCDH renvoie dans ce même contexte à la recommandation de la CCEV qui avait demandé « *de manière générale que les analyses d'impact soient rédigées de façon plus détaillée (p.ex. date de début/fin des mesures, périodicité, brève évaluation)* ». ³⁰

C. L'analyse de la proportionnalité

En ce qui concerne la proportionnalité, la CCDH **se félicite des descriptions détaillées des mesures de sécurité prévues**, notamment des informations relatives au masquage irréversible des lieux non accessibles au public, à la limitation de l'accès aux images, à l'aménagement des locaux techniques et au cloisonnement des données liées aux interventions policières. Le respect scrupuleux de ces mesures, également exigées par la loi, permet d'influer positivement sur l'analyse de la proportionnalité.

La CCDH s'interroge toutefois 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 éventuellement se justifier par le besoin d'éviter toute manipulation des images après leur enregistrement, la CCDH se demande 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 ». ³¹

Si la CCDH salue que la Police a procédé à une **analyse du degré de risque d'atteinte aux droits des personnes**, la méthodologie retenue soulève des questionnements. À titre d'exemple, en estimant que les non-résidents ne courent qu'un risque « moyen », au seul motif qu'ils pourraient aisément éviter les zones placées sous vidéosurveillance, l'analyse d'impact ne prend pas en compte les conséquences réelles que cela pourrait avoir sur l'exercice de leurs droits humains. Cela est d'autant plus problématique alors qu'il s'agit d'un quartier qui regroupe une « *grande diversité de*

³⁰ *Ibid.*

³¹ CCEV, Avis sur les zones Luxembourg Limpertsberg-Glakis, Gare, Stade de Luxembourg et Passerelle Pont Adolphe, 2022, point 3.6, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

fonctions urbaines : bureaux, commerces, établissements HORECA, établissements de santé, résidences et écoles » et qui « *abrite de nombreuses infrastructures sociales destinées à accueillir et accompagner des personnes en situation de précarité* ». Alors que la CCDH partage l'appréciation de la Police que ces « *structures jouent un rôle essentiel dans l'aide aux personnes les plus vulnérables* », elle regrette qu'il n'y ait aucune réflexion sur l'impact potentiel de la vidéosurveillance sur ces personnes. Il ne ressort d'ailleurs pas de l'analyse d'impact si des échanges préalables ont eu lieu p.ex. avec les responsables des infrastructures sociales, les populations vulnérables concernées et/ou leurs représentants pour évaluer les risques d'impacts négatifs éventuels et, le cas échéant, si des mesures spécifiques ont été envisagées pour les réduire.³² La CCDH estime en tout état de cause que le niveau de risque d'atteinte aux droits humains est d'une manière générale très élevé dans la zone « Luxembourg-Gare bis », y compris pour les personnes non-résidentes.

Par ailleurs, la CCDH tient à souligner que l'analyse de la proportionnalité ne peut plus être exclusivement cantonnée à la zone visée par la demande d'autorisation. Il convient de tenir compte de sa situation géographique plus large ainsi que des autres zones de vidéosurveillance existantes ou prévues.

³² L'analyse d'impact mentionne également que la prostitution est tolérée entre 20h00 et 03h00 dans une rue de la zone « Luxembourg-Gare bis ». Il n'existe toutefois aucune réflexion sur l'impact de la vidéosurveillance sur les personnes prostituées. Les autorités se sont-elles interrogées sur le fait que celles-ci pourraient être protégées ou, au contraire, davantage précarisées par le recours à la vidéosurveillance ?

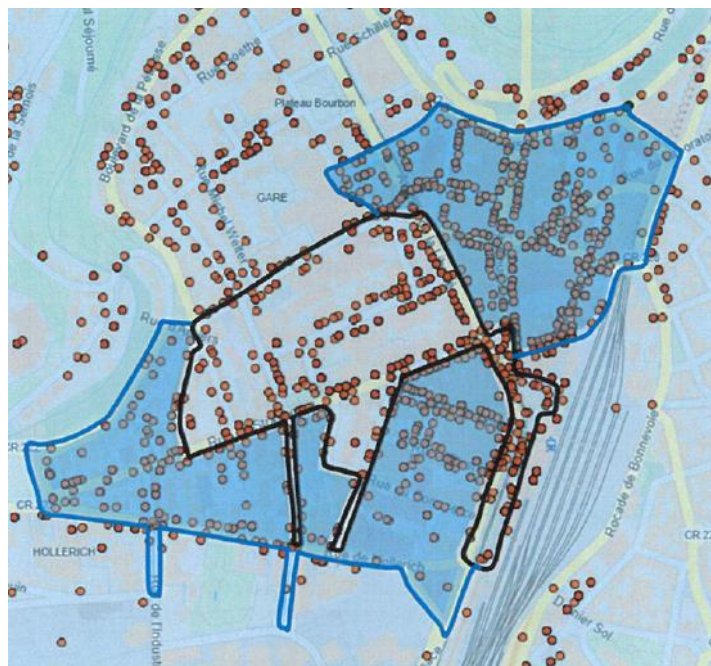


Figure 2 - La zone Luxembourg-Gare existante (en noir) et la zone Luxembourg-Gare bis (en bleu)

© Police Grand-Ducale, Analyse d'impact sur la vidéosurveillance

En effet, la zone « Luxembourg-Gare bis » (110 caméras, 124.000m² net) viendra compléter les zones avoisinantes « Luxembourg-Gare » (71 caméras, 64.400m² net) et Luxembourg-Bonnevoie » (67 caméras, 95.000m² net), couvrant ainsi une surface nette de 283.400m² filmée par 248 caméras. Ensemble, les zones de vidéosurveillance « Luxembourg-Gare » et « Luxembourg-Gare bis » couvriront environ 46,8 % de la surface totale du quartier de la Gare.³³ Les lieux placés sous vidéosurveillance deviennent de plus en plus nombreuses et importantes, ce qui exige une justification plus poussée en termes de proportionnalité et de nécessité.

³³ Il s'agit de la surface brute : les zones couvrent 492.000m² (158.000m²+334.000m²) de la surface brute du quartier de la Gare (1.052.500m², voir <https://www.vdl.lu/fr/la-ville/en-bref/les-24-quartiers-de-la-ville>). Si le recours à la surface nette aurait certes été plus fiable, une partie de ces chiffres se sont révélés introuvables. Dès lors, il serait utile que ces informations, lorsqu'elles sont disponibles, figureront dans les analyses d'impact à venir.

IV. Conclusion

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH invite le Ministre à étudier plus exhaustivement l'utilité du recours à la vidéosurveillance dans la zone « Luxembourg – Gare *bis* », en tenant dûment compte de son impact potentiel sur les personnes les plus vulnérables. Sachant que la vidéosurveillance peut seulement être envisagée lorsque toutes les mesures moins intrusives se révèlent insuffisantes, et constatant l'absence d'une analyse détaillée de l'efficacité de la vidéosurveillance pour les infractions invoquées ainsi que des mesures prévues dans le plan local de sécurité, la CCDH n'est actuellement pas en position de conclure à la nécessité et à la proportionnalité d'installer un dispositif de vidéosurveillance d'une envergure tellement importante dans le quartier « Luxembourg-Gare *bis* ». Dans la mesure où il s'agit d'une zone comportant des risques élevés d'atteintes aux droits humains, la CCDH estime que les exigences en termes de nécessité et de proportionnalité devraient également être plus élevées. Les imprécisions et questionnements soulevés dans le présent avis sont dès lors d'autant plus problématiques et devraient être clarifiés avant la mise en place de la vidéosurveillance.

Adopté par voie électronique le 18 mars 2026.