

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique
Délibération n°36/2019 du 15 mars 2019

Conformément à l'article 46, paragraphe 1^{er}, lettre (c) de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après désignée « la directive »), à laquelle se réfère l'article 8 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après désignée « loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée « la Commission nationale » ou « la CNPD »), « conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

Eu égard à la mission de conseil qui lui est attribuée, mais également de la tendance générale du renforcement de la surveillance des citoyens afin de pallier à l'insécurité et face aux préoccupations du public à ce sujet, la Commission nationale rend un avis circonstancié sur la création et l'exploitation par la Police grand-ducale d'un système de vidéosurveillance policière (ci-après désigné « VISUPOL ») au sein de zones de sécurités ciblées à Luxembourg-ville.

L'auto saisine de la CNPD intervient dans le cadre de l'abrogation de la base légale de VISUPOL suite à l'entrée en application de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. En effet, celle-ci abroge l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, tel que modifié en 2007 (ci-après désignée « la loi du 2 août 2002 »). L'article en question fut le fondement légal de la création et de l'exploitation de VISUPOL. En application de l'article 17, un règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisait la création et l'exploitation de VISUPOL par la Police grand-ducale au sein de zones de sécurité (ci-après désigné « le règlement d'application »). Le règlement d'application déléguait la fixation des zones de sécurité concernées au ministre ayant dans ses attributions la Police grand-ducale à savoir, le Ministre de la Sécurité intérieure.

Les récentes modifications du cadre légal étant rappelées, la CNPD souhaite adopter une approche globale quant à l'utilisation de dispositifs de vidéosurveillance à des fins policières à savoir, la prévention, la recherche et la constatation des infractions¹. Une telle approche

¹ Conformément à l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (abrogée) et l'article 2 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et portant modification: 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ; 3° de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ; 5° de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; et portant abrogation : 1° de la loi du 29 mai 1992 relative au Service de Police Judiciaire et modifiant 1. La loi du 23 juillet



nécessite de revenir sur les caractéristiques et les enjeux de la vidéosurveillance à des fins policières dans l'espace public (I), réflexion qui a pour objet de mettre en exergue l'importance de l'encadrement légal de la surveillance et du contrôle de l'espace public (II).

I. Les caractéristiques et les enjeux de la vidéosurveillance à des fins policières dans l'espace public

La vidéosurveillance policière, la captation d'images qui en émane et leurs utilisations ultérieures afin d'identifier les individus potentiellement dangereux ne sont pas de nouvelles méthodes. En effet, à la fin du XIX^{ème} siècle, le criminologue français Alphonse Bertillon, crée le premier laboratoire de police d'identification criminelle et l'anthropométrie judiciaire. Il développe des techniques de photographies uniformes et des méthodes de mesures du squelette humain afin d'identifier les criminels et les récidivistes².

De tous temps, les images du corps humains sont corrélées avec leurs comportements et présentées comme une solution miracle aux problèmes sociétaux³. Aujourd'hui encore, la vidéosurveillance est présentée comme le remède incontournable face à l'insécurité⁴. Néanmoins, les dispositifs de vidéosurveillance génèrent une surveillance et un contrôle social qu'il y a lieu de définir et d'analyser (A) afin de mesurer et de comprendre l'impact de tels dispositifs dans les droits et les libertés fondamentales reconnus aux individus (B).

A. Définir, comprendre, la surveillance et le contrôle social

Un cadre théorique qui s'imprègne de plusieurs disciplines telle que la sociologie et la philosophie, favorise la compréhension du fonctionnement de la surveillance et du contrôle mis en œuvre par un dispositif de vidéosurveillance policière tel que VISUPOL.

La sociologie tout d'abord, définit la surveillance comme étant « l'attention accrue portée à des personnes et des populations dans le but de les influencer, les gérer ou les contrôler »⁵. Les techniques de surveillance évoluent en fonction des événements politiques, économiques et sociaux qui ponctuent et forgent la société. Le contrôle quant à lui, peut être défini comme l'action d'examiner ce qui est conforme ou ce qui ne l'est pas par rapport à une norme définie par le pouvoir. Il fait appel à la vérification du bon fonctionnement et de la qualité de la norme en question. La surveillance et le contrôle sont donc indissociables.

La philosophie quant à elle, favorise l'identification et la compréhension des caractéristiques de la surveillance et du contrôle. Michel Foucault dans son ouvrage *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*⁶ en identifie trois, à savoir : le découpage de l'espace (1), la surveillance hiérarchisée (2) et *in fine*, le savoir généré sur les individus (3).

1952 concernant l'organisation militaire ; 2. Le code d'instruction criminelle ; 3. La loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique ; 2° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

² Pavlich, G., (2009), The subjects of criminal identification. *Punishment & Society*, 11 (2), p. 174 et suivantes. Voir également, Bertillon A., (1885), Identification anthropométrique. Instruction signalétique, Ministère de l'intérieur, Administration pénitentiaire, Melun, p. 132.

³ Van der Walt J., (2015), « The Literary Exception : Reflections on Agamben's « Liberal Democratic » Political Theology and the Religious Destabilisation of the Political in our Time », in *New perspectives. Interdisciplinary Journal of central & East European Politics and International Relations*, 23 (1), p.17.

⁴ Mucchielli L., *Vous êtes filmés !* Malakoff, Armand Colin, p. 228.

⁵ Lyon, D. « Le 11 septembre, la "guerre au terrorisme" et la surveillance généralisée », in Bigo, D., Bonelli, L., & Deltombe, T. (2008), *Au nom du 11 septembre. Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, p. 93.

⁶ Foucault, M. (1975). *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*. Editions Gallimard, p. 360.

1) Le découpage de l'espace

L'identification des zones urbaines à surveiller est caractéristique de toutes stratégies de surveillance et de contrôle. Celle-ci y est généralement modulée en fonction des besoins de l'espace urbain et des risques qui y sont présents. A titre d'exemple, elle peut être plus intense dans une zone présentant un taux de criminalité élevé et peut être faible voire inexistante dans des quartiers résidentiels étant dénués de problèmes majeurs et n'ayant pas un degré d'activité élevé.

Les présentes considérations révèlent que la délimitation de ces zones se doit de répondre à des critères objectifs. A ce titre, le règlement d'application, pris en exécution de la loi du 2 août 2002, laquelle fût abrogée par la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, nous renseigne sur les objectifs de VISUPOL et des zones de sécurité mises en place. Elles ont pour objet la prévention, la recherche et la constatation d'infractions pénales⁷. Il révèle également que le découpage de l'espace n'est pas permanent. En effet, l'article 10 paragraphe 2 du même règlement précise que les zones de sécurité à surveiller sont désignées comme telles pour une durée de deux ans. Une fois ce délai expiré, la vidéosurveillance peut être prorogée suite à une évaluation de l'utilité et de la nécessité de celle-ci.

Au regard des nombreux règlements ministériels rendus ces dernières années, la CNPD constate que la Police grand-ducale effectue un découpage de l'espace en désignant des zones de sécurité à Luxembourg-ville. A cet égard, le règlement ministériel du 15 septembre 2017 portant désignation des zones de sécurités soumises à la vidéosurveillance de la Police grand-ducale révèle quels sont les espaces découpés. Il s'agit du quartier du Limpertsberg-Glacis (Zone A), du quartier de la Gare (Zone C) ainsi que les environs du stade « Josy Barthel » (Zone D). Le règlement ministériel du 28 mars 2018 portant prorogation de la vidéosurveillance dans la zone de sécurité « zone E » à Luxembourg-ville⁸ quant à lui, renseigne sur l'existence d'une zone de sécurité supplémentaire dans le quartier du Kirchberg, autour du Centre de Conférence.

2) Une surveillance hiérarchisée

Toute stratégie de surveillance et de contrôle obéit à une hiérarchie stricte favorisant l'organisation et la bonne mise en œuvre de celle-ci. Il y a ceux qui conçoivent et ordonnent la mise en œuvre d'une telle stratégie, ceux qui s'occupent de la gestion et d'autres qui l'exécutent. La loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, en particulier son Chapitre 2 Section 1^{ère} consacrée aux missions de police administrative ne donne aucune précision quant à la hiérarchie qui orchestre et exécute la vidéosurveillance des quartiers de Luxembourg-ville précédemment mentionnés. Le Chapitre 4 de ladite loi relatif aux relations de la Police avec d'autres autorités fait certes état dans sa section 1^{ère}, des relations entre la Police grand-ducale et les autorités communales, telles que les bourgmestres⁹. La composition et la mise en œuvre

⁷ Règlement grand-ducal du 1er août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité, Art. 1^{er}.
⁸ Ce règlement cessera d'être en vigueur le 28 mars 2019.

⁹ Loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et portant modification: 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ; 3° de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ; 5° de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; et portant abrogation : 1° de la loi du 29 mai 1992 relative au Service de Police Judiciaire et modifiant 1. La loi du 23 juillet



d'un comité de concertation régional¹⁰ et d'un comité de prévention communal¹¹ y sont également mentionnés. Cependant, la CNPD constate qu'aucunes dispositions de ces articles ne sont consacrées aux acteurs impliqués dans le dispositif VISUPOL ne laissant pas entrevoir la hiérarchie qui orchestre ledit dispositif.

3) Générer un savoir sur les individus

Tout système de vidéosurveillance permet de générer un savoir conséquent sur les individus présents dans les zones de sécurité. L'attitude, la démarche, les activités et les déplacements des individus dans les lieux surveillés sont scrutés. Le regroupement de l'ensemble de ces éléments permet, dans une certaine mesure, de se faire une idée très précise sur les habitudes des individus surveillés et d'en générer un profil.

Cependant, la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ne donne aucune indication relative au système VISUPOL si bien qu'il est impossible d'avoir des renseignements sur le type de savoir généré par le dispositif sur les individus. Des informations sont néanmoins données par l'article 3 du règlement d'application. Celui-ci dispose en effet que « le système de vidéosurveillance prend en image les zones de sécurité déterminées [...] et enregistre ces images sur un outil informatique ». Il est donc possible d'en déduire que VISUPOL se limite à la captation d'image.

B. L'impact de la société de surveillance et du contrôle social sur les droits fondamentaux et les libertés reconnues aux individus

Les droits fondamentaux et les libertés reconnus aux individus bénéficient d'une protection considérable à l'échelle européenne. En effet, la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après désignée « la CEDH »), en est la première illustration.

De surcroît, le traité de Lisbonne renforce la garantie des droits fondamentaux en érigeant la Charte des droits fondamentaux (ci-après désignée « la Charte »), au rang du droit primaire de l'Union européenne¹². L'article 2 du traité sur l'Union européenne dispose que cette dernière est fondée sur des valeurs telles que le respect de la liberté et des droits de l'homme. Les juges de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après désignée « CJUE) ainsi que de la Cour européenne des droits de l'Homme¹³ (ci-après désignée « Cour EDH »), se portent également garant du respect des droits fondamentaux et des libertés.

L'objet de la présente partie est de mettre en exergue l'impact que les systèmes de vidéosurveillance peuvent avoir sur les droits fondamentaux. Le recours aux dispositifs de surveillance peut avoir pour effet de limiter le respect au droit à la vie privée et à la protection des données (1), il peut également être générateur de discrimination et de stigmatisation (2) et limite le droit à la libre circulation des individus au sein de l'espace public (3)¹⁴.

1952 concernant l'organisation militaire ; 2. Le code d'instruction criminelle ; 3. La loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force publique ; 2° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, articles 35 et 36.

¹⁰ *Ibidem*, article 37.

¹¹ *Ibidem*, article 38.

¹² Article 6 paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne, J.O.U.E., C 326, 26.10.2012, p. 13-390.

¹³ La CNPD se focalisera davantage sur les arrêts rendus par la CJUE mais ce n'est pas pour autant qu'elle ignore les jugements rendus par la CEDH.

¹⁴ La CNPD limite son analyse à ces trois droits fondamentaux mais cela ne veut pas dire que l'impact de la vidéosurveillance est limité à ces derniers.

1) La limitation du droit à la vie privée et à la protection des données par les dispositifs de vidéosurveillance

La vidéosurveillance au sein de l'espace public a pour effet de limiter le droit à la protection des données à caractère personnel protégé par la Charte¹⁵ et dans une plus large mesure, le droit au respect de la vie privée et familiale protégé à la fois par la Charte¹⁶ et la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁷ mais également par la Constitution Luxembourgeoise¹⁸. En effet, de tels dispositifs génèrent un savoir sur les individus, savoir qui a notamment fait l'objet de développements dans la jurisprudence de la CJUE et la Cour EDH.

A titre liminaire, la Commission nationale rappelle les propos de l'avocat général Villalon dans le cadre de l'arrêt de la CJUE *Digital Rights* qui affirme que ce savoir génère une « cartographie aussi fidèle qu'exhaustive d'une fraction importante des comportements d'une personne relevant strictement de sa vie privée, voire un portrait complet et précis de son identité privée »¹⁹. La CNPD peut s'inspirer de cet arrêt de la CJUE et observer que les images émanant des dispositifs de vidéosurveillance « prises dans leur ensemble, sont susceptibles de permettre de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée des personnes dont les données, telles que les habitudes de la vie quotidienne, les lieux de séjour permanents ou temporaires, les déplacements journaliers ou autres, les activités exercées, les relations sociales de ces personnes et les milieux sociaux fréquentés par celles-ci »²⁰.

La Cour européenne des droits de l'homme quant à elle, considère également que le fait de surveiller les actes de personnes se trouvant dans un lieu public, notamment au moyen d'un système de vidéosurveillance, entraîne une ingérence dans la vie privée de ces personnes si le fait de surveiller est accompagnée d'un enregistrement et se fait de manière systématique ou permanente.²¹

La vidéosurveillance peut également avoir pour effet de générer de la discrimination et de la stigmatisation des individus se trouvant au sein des zones de sécurité.

2) La vidéosurveillance génératrice de discrimination et de stigmatisation

L'Union européenne est fondée sur des valeurs dont la non-discrimination fait partie²². L'interdiction de discrimination est également consacrée par la CEDH²³, la Charte²⁴ ainsi qu'au sein de la Constitution Luxembourgeoise²⁵.

A ce titre, la Commission nationale souhaite rappeler que les individus ne sont pas tous égaux face à la vidéosurveillance. En effet, le grand nombre de personnes se trouvant dans les zones surveillées et l'incalculable quantité d'images collectées sont autant de facteurs qui

¹⁵ Article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, J.O.C.E., C 326 du 26.10.2012, p. 391.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, signée à Rome, le 4.XI.1950.

¹⁸ Article 11 (3), Constitution, Texte Coordonné à jour au 20 Octobre 2016, Recueil réalisé par le Ministère d'Etat – Service central de législation.

¹⁹ Conclusion de l'avocat général Pedro Cruz Villalon dans les affaires jointes *Digital Rights Ireland Seitlinger e.a.*, C-293/12 et C-594/12, EU :C :2013 :845, point 74.

²⁰ Arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point 27.

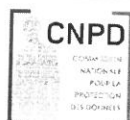
²¹ Cour EHD, *Peck c. Royaume-Uni*, n° 44647/98, 28 janvier 2003, para.59.

²² Traité sur l'Union européenne, J.O.U.E., C326, 26.10.2012, p. 13-390, article 2.

²³ Article 14.

²⁴ Article 21.

²⁵ Article 10 bis.



compliquent l'observation policière. Pour mener à bien sa mission, la police se doit donc d'effectuer une sélection des personnes à surveiller et des images collectées. Une distinction de ceux qui ont un comportement suspect et ceux qui en sont dénués s'opère.

De telles pratiques amènent la CNPD à s'interroger sur ce qu'est un comportement suspect et quels sont les critères permettant à la police d'identifier de tels comportements ?

Dans leur étude relative à l'impact de la vidéosurveillance, Prof. Norris et Prof. Armstrong révèlent que l'appartenance sociale, l'âge, l'ethnicité et le genre peuvent être des critères de sélection pris en compte par la police afin de cibler davantage l'observation des individus²⁶. La démarche des individus, leurs styles vestimentaires, s'ils sont actifs, passifs, provoquants etc.,²⁷ sont autant d'éléments pris en compte lors de la surveillance. Leur étude révèle également que 36 % des personnes sujettes à une étroite observation le sont pour des « raisons évidentes », 24% des personnes sont surveillées à cause de leurs comportements et 34 % sur base de leur appartenance ethnique. Autres chiffres révélateurs : 65% des adolescents sont surveillés sans motifs particuliers, 68 % personnes de couleur ont fait l'objet d'une observation ciblée également sans motifs. Par conséquent, les jeunes, les personnes de couleurs et les hommes sont les personnes les plus surveillées sans motifs²⁸. Ils concluent qu'une telle différenciation n'est pas basée sur des critères comportementaux et individuels objectifs mais fondée sur l'appartenance à un groupe social et par conséquent, ces pratiques sont discriminatoires pouvant accentuer la marginalisation et la stigmatisation des personnes ciblées²⁹ aboutissant à la mise en œuvre d'un tri social³⁰.

L'installation et l'utilisation de vidéosurveillance peut également avoir pour effet de limiter le droit à la libre circulation.

3) La limitation du droit à la libre circulation

La libre circulation des personnes est un droit fondamental de l'Union européenne. Il est consacré à l'article 2 du Protocole additionnel n°4 à la CEDH ainsi qu'à l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il est indéniable que l'utilisation de vidéosurveillance dans les lieux publics limite la portée du droit à la libre circulation. En effet, les images émises par les dispositifs de vidéosurveillance peuvent avoir pour effet de suivre les individus, tracer leurs itinéraires quotidiens. Les individus peuvent avoir l'impression de ne pas être en mesure de circuler librement dans l'espace public sans faire l'objet d'un suivi constant³¹.

L'étude des caractéristiques, des enjeux de la vidéosurveillance à des fins policières dans l'espace public étant faite et la nécessaire prise en considération du cadre légal actuellement en vigueur étant rappelée, il y a à présent lieu de souligner l'importance de l'encadrement légal de la surveillance et du contrôle qui prennent place au sein de l'espace public.

²⁶ Norris, C. and Armstrong, G., *The Maximum, Surveillance Society: The Rise of CCTV*, (1999 b), Oxford: Berg. Etude reprise in Lyon, D., *Surveillance as social sorting. Privacy, risk and digital discrimination*, Routledge, (2008), p. 266.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Lyon D. (2003). *Surveillance as a social sorting: Privacy, risk, and digital discrimination*. Psychology Press, p.20.

³¹ Groupe de travail "Article 29" sur la protection des données, Avis 4/2004 sur le traitement des données à caractère personnel au moyen de la vidéo-surveillance, adopté le 11 février 2004, 117/02/FR WP 89, disponible à la page : https://cnpd.public.lu/dam-assets/fr/publications/groupe-art29/wp089_fr.pdf, consultée pour la dernière fois le 14/02/2019.

II. L'importance de l'encadrement légal de la surveillance et du contrôle de l'espace public

Doter d'une base légale un système de vidéosurveillance policière mis en œuvre au sein de l'espace public permet de poser des gardes fous quant à son utilisation et établir des garanties pour les personnes qui sont sujettes à la surveillance et au contrôle qui en émane. L'encadrement par un texte de loi d'un tel dispositif permet de freiner l'ubiquité de son installation et de ne pas considérer l'ensemble des individus comme des suspects potentiels.

L'objet de la présente partie est de mettre en exergue la manière dont le droit européen circonscrit l'ingérence faite dans les droits fondamentaux par des dispositifs de surveillance (A) et façonne le droit national en la matière (B).

A. L'encadrement de l'ingérence dans les droits fondamentaux occasionnées par des dispositifs de surveillance par le droit européen

L'impératif d'une base légale (1) et la qualité de la loi (2) sont des critères consacrés par le droit européen afin d'encadrer l'ingérence dans les droits fondamentaux émanant de stratégies de surveillance.

1) L'impératif de la base légale

La CNPD souhaite rappeler que le respect des droits fondamentaux n'est pas absolu puisqu'une ingérence dans ces derniers est reconnue à l'article 52 paragraphe 1 de la Charte. En effet, cet article dispose que « toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi »³². La CEDH quant à elle, rend également possible ladite limitation tout en la rattachant au respect de la vie privée et familiale par exemple³³.

La CJUE et la Cour EDH se sont prononcées à de nombreuses reprises sur la nécessité d'une loi encadrant l'atteinte qui est faite dans les droits fondamentaux. Dans l'arrêt *Digital Rights*³⁴ relatif à l'appréciation de la validité de la directive 2006/24/CE avec les articles 7 et 8 de la Charte ou encore dans l'avis 1/15 relatif à la conclusion de l'accord Passenger Name Record (PNR) entre l'Union européenne et le Canada³⁵, la CJUE a eu l'occasion de rappeler l'obligation de prévoir légalement toute ingérence dans les droits fondamentaux. La Cour EDH dans son arrêt *Kopp*³⁶ relatif à la mise sur écoute des lignes téléphoniques d'un cabinet d'avocats sur instruction du procureur général de la Confédération helvétique ainsi que dans l'arrêt *Amann*³⁷ relatif à l'interception d'une communication téléphonique, procède à la vérification de l'existence d'une base légale justifiant les limitations dans les droits fondamentaux, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale.

Emane de l'impératif que l'ingérence soit prévue par la loi, l'exigence de la qualité de celle-ci.

³² J.O.U.E., C 326, 26.10.2012, p.391-407.

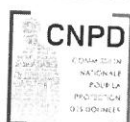
³³ Article 8 paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme, signée à Rome, le 4.XI.1950.

³⁴ Arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* C-293/12 et C-594/12, EU :C :201 :2014 :238, point 38.

³⁵ Avis 1/15, du 8 septembre 2016, EU :C :2016 :656.

³⁶ Cour EDH, *Kopp c. Suisse*, n° 23224/94, 25 mars 1998, para. 56 à 61.

³⁷ Cour EDH, *Amann c. Suisse* [GC], n° 27798/95, 16 février 2000, para. 46 à 54.



2) La qualité de la loi

La qualité de la loi, en particulier en matière pénale, s'apprécie au regard du respect du principe de légalité des incriminations. En effet, la légalité des peines est l'énonciation dans la loi des comportements incriminés³⁸. Elle a pour effet d' « assurer la meilleure connaissance possible de la loi pénale ; favoriser la prévisibilité et sécurité dans les échanges sociaux³⁹ », garantir le principe de la hiérarchie ; de séparation des pouvoirs et par là, limiter l'arbitraire du juge. A l'échelle supra nationale, ce principe est consacré par la CEDH à son article 7 qui le perçoit comme un droit absolu auquel nul ne peut déroger⁴⁰. Par conséquent, celui-ci appartient aux principes généraux du droit de l'Union européenne⁴¹.

Du principe de légalité émane la prévisibilité de la loi, principe selon lequel un individu suffisamment informé doit savoir quels sont les comportements pouvant faire l'objet d'une surveillance dans l'espace public.

Ainsi, conformément au principe de légalité de la loi pénale, la CNPD affirme que les individus doivent pouvoir être tenus informés sur les comportements qui attirent particulièrement l'attention des agents de la Police grand-ducale lors de visionnage des images.

La Cour EDH et la CJUE rappellent également quels sont les critères que la loi doit remplir pour faire preuve de qualité.

La Cour EDH affirme que « les mots « prévue par la loi » impliquent des conditions qui vont au-delà de l'existence d'une base légale en droit interne et exigent que celle-ci soit « accessible » et « prévisible »⁴². Elle ajoute que ces termes impliquent que « le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par l'article 8 paragraphe 1 »⁴³. Par conséquent, la loi « doit définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire »⁴⁴.

La CJUE quant à elle, rappelle l'importance « de prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application d'une mesure et imposant un minimum d'exigences, de sorte que les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement leurs données contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès et toute utilisation illicites de ces données »⁴⁵.

³⁸ Beccaria, C., (1870). Des délits et des peines. Guillaumin.

³⁹ Cartuyvels Y., «Les paradigmes du droit penal moderne en période "postmoderne": évolutions et transformations, in Massé M., J-P. Jean, Giudicelli A. (sous la dir), (2009). Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines. Presses universitaires de France, p. 77.

⁴⁰ Cartuyvels Y., Guillaum C., Kerchove M., Tulkens F. (Ed.), (2010), *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, Bruxelles, Kluwer, p. 225.

⁴¹ Traité sur l'Union européenne, J.O.U.E., C 326, 26.10.2012, p. 13-390, article 6 paragraphe 3.

⁴² Cour EDH, Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, 16 février 2000, para, 55.

⁴³ *Ibidem*, para 56.

⁴⁴ *Ibidem*. Voir également Cour EDH, Malone c. Royaume-Uni, série A n°82, du 2 août 1984, pp. 31-32, para.66 ; Cour EDH, Fernández Martínez c. Espagne CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, 12 juin 2014 para.117 ; Cour EDH, Liberty et autres c. Royaume-Uni, n° 58243/00, du 1^{er} juillet 2008, para. 62 et 63; Cour EDH, Rotaru c. Roumanie, App. N° 28341/95, 4 mai 2000, para. 57 à 59 et Cour EDH, S et Marper c. Royaume-Uni, Requêtes n° 30562/04 et 30566/04, du 4 décembre 2008 para. 99.

⁴⁵ Arrêt du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU :C :2015 :650, point 91. Voir également en ce sens Arrêt du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a. C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point, 54,

L'encadrement de l'ingérence dans les droits fondamentaux et les libertés étant effectué par le droit européen, il y a à présent lieu d'analyser la mise en œuvre d'un tel encadrement à l'échelle nationale.

B. La limitation de l'exercice des droits fondamentaux par le droit national

Compte tenu de l'obligation imposée par le droit européen et au regard de la jurisprudence de la CJUE et la Cour EDH, la CNPD estime qu'en principe, les Etats membres n'ont pas d'autres choix que de prévoir une base légale pour toute limitation à l'exercice des droits fondamentaux et des libertés. L'installation de systèmes de vidéosurveillance à des fins policières ne fait pas exception à la règle. De nombreux pays européens ayant recours à la vidéosurveillance dans l'espace public dote cette dernière de base légale, c'est le cas de nos pays voisins, la France (1), la Belgique (2) et l'Allemagne (3).

1) L'exemple français

En France, le nombre de caméras filmant l'espace public a fortement augmenté pour lutter contre l'insécurité⁴⁶. L'installation de systèmes dits de vidéo protection est prévue par le Code de la sécurité intérieure⁴⁷. Les objectifs de l'installation de tels dispositifs au sein de l'espace public y sont prévus. Il s'agit notamment de prévenir les atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des zones déterminées⁴⁸, de prévenir des actes de terrorisme⁴⁹, des risques naturels ou technologiques etc.⁵⁰. En ce qui concerne leurs autorisations, celles-ci sont données par le préfet⁵¹ pour une durée de cinq ans renouvelable⁵². Le Code de la sécurité intérieure fait également mention des personnes en charge du visionnage des images⁵³, celles et ceux pouvant avoir accès à ces dernières⁵⁴ ainsi que la durée de conservation des images qui ne peut excéder un mois⁵⁵. De surcroit, les autorités en charge de la gestion et de l'évaluation des dispositifs de vidéo protection telles que les Commissions départementales⁵⁶ et nationale⁵⁷ de la vidéo protection et la Commission nationale de l'informatique et des libertés⁵⁸ y sont également précisées.

Le présent développement révèle que la France a doté d'une base légale l'installation et la mise en œuvre des caméras de surveillance au sein de l'espace public. Celle-ci répond aux critères de qualité de la loi consacrés par le droit européen et la jurisprudence de la Cour EDH et de la CJUE.

⁴⁶ Mucchielli L., *Vous êtes filmés !* Malakoff, Armand Colin, p. 25 et suivantes.

⁴⁷ Titre V du Code de la sécurité intérieure.

⁴⁸ *Ibidem*, article L251-2, 5°.

⁴⁹ *Ibidem*, articles L251-2, 6° et articles L223-1 et suivants.

⁵⁰ *Ibidem*, article L251-2.

⁵¹ *Ibidem*, article L252-1.

⁵² *Ibidem*, article L252-2.

⁵³ *Ibidem*, article L252-2.

⁵⁴ *Ibidem*, article L252-3.

⁵⁵ *Ibidem*, article L252-5.

⁵⁶ *Ibidem*, articles L251-4 ; L253-1.

⁵⁷ *Ibidem*, articles L251-5, 6 et 7.

⁵⁸ *Ibidem*, articles L251- 4 et ; L253-2, 3, 4 et 5.



2) L'exemple belge

En Belgique, la loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police⁵⁹ est la base légale encadrant la vidéosurveillance dans l'espace public à des fins policières. Cette loi intervient dans un contexte de lutte anti-terroriste et anticipe l'entrée en application du RGPD et de la directive. Celle-ci prévoit en effet les conditions dans lesquelles les services de police peuvent avoir recours au dispositif de vidéosurveillance⁶⁰. La loi précise également que l'utilisation d'un tel dispositif s'effectue sur décision et sous la responsabilité du fonctionnaire de police qui est également tenu de veiller au respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité⁶¹. Tout comme la loi française, la législation belge prévoit une autorité en charge de l'évaluation des dispositifs de vidéosurveillance. En effet, il s'agit du Conseil Communal de la commune concernée par l'installation de ces derniers ou du ministre de l'Intérieur (ou de son délégué), concernant les services de police fédérale⁶².

De surcroît, la durée de conservation n'excédant pas douze mois des données à caractère personnel collectées par les caméras⁶³, ainsi que l'accès aux images pour des finalités judiciaires et autres, sont prévus⁶⁴.

Il ressort du présent développement que les dispositifs de vidéosurveillance au sein de l'espace public à des fins policières est prévu légalement en droit belge. Il en est de même en droit allemand.

3) L'exemple allemand

La loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne protège entre autres, la dignité de l'être humain et le caractère obligatoire des droits fondamentaux pour la puissance publique⁶⁵, la liberté d'agir, l'égalité devant la loi⁶⁶ ou encore la liberté de circulation et d'établissement⁶⁷. De surcroît, la loi fondamentale prévoit que la restriction d'un droit fondamental doit être prévu par la loi⁶⁸.

La Cour constitutionnelle allemande veille au respect de l'article 19 de la loi fondamentale puisqu'elle consacre l'exigence d'une base légale pour la vidéosurveillance des espaces publics. Elle s'est aussi préoccupée de la surveillance des comportements des personnes concernées qui représente selon elle une atteinte aux droits fondamentaux. Le caractère attentatoire aux droits fondamentaux ne disparaît ni par le fait que la vidéosurveillance ait lieu dans l'espace public (et non en des lieux privés), ni par l'information des personnes concernées, ni par l'absence de contestations de la part de celles-ci⁶⁹. La Cour

⁵⁹ modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

⁶⁰ *Ibidem*, article 8.

⁶¹ *Ibidem*, article 10.

⁶² *Ibidem*, article 9.1.

⁶³ *Ibidem*, article 11.

⁶⁴ *Ibidem*, article 12.

⁶⁵ Deutscher Bunderstag, Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, article 1, La loi est disponible à l'adresse :

https://www.bundestag.de/resource/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf, consultée pour la dernière fois le 14/03/2019.

⁶⁶ *Ibidem*, article 18.

⁶⁷ *Ibidem*, article 11.

⁶⁸ *Ibidem*, article 19.

⁶⁹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06, points 38 à 40, disponible à la page :

constitutionnelle en déduit que la mise en place d'une vidéosurveillance nécessite une base légale qui doit respecter les principes de clarté et proportionnalité.⁷⁰ L'absence d'une telle législation a pour conséquence de soumettre les citoyens à l'arbitraire des autorités⁷¹. La Cour précise également que le degré de précision de la loi requis est déterminé en fonction de l'intensité de l'atteinte aux droits fondamentaux, et, pour ce qui est de la vidéosurveillance d'un lieu public, l'atteinte est jugée particulièrement importante puisqu'il s'agit d'une mesure visant indistinctement toutes les personnes se trouvant sur les lieux faisant l'objet d'une vidéosurveillance et que la plupart des personnes concernées n'ont rien à se reprocher⁷².

C'est aux Länder que revient la responsabilité de légiférer en matière de vidéosurveillance au sein de l'espace public. A ce titre, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie⁷³ et Hambourg⁷⁴ peuvent être pris pour exemple⁷⁵. Ces législations déterminent les critères en fonction desquels les caméras sont installées, les personnes et institutions décidant de la mise en place des caméras et la durée de conservation des images.

Pour ce qui est des critères déterminant les lieux d'installation des caméras, il y a lieu, selon ces législations, de tenir compte des infractions ayant été commises dans le passé et de celles probables dans le futur.

La législation du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie précise par ailleurs que la vidéosurveillance ne peut être mise en œuvre que s'il est assuré que la Police peut intervenir très rapidement en cas d'infraction. En effet, une vidéosurveillance d'un côté sans garantie d'une intervention rapide de l'autre est jugée inadmissible pour l'Etat de droit.⁷⁶

Ainsi, tout comme ses voisins français et belge, l'Allemagne encadre légalement l'installation et la mise en œuvre de la vidéosurveillance au sein de l'espace public et respecte le droit européen et la jurisprudence des juridictions européennes à cet égard.

Conclusion

L'étude des caractéristiques et des enjeux de la vidéosurveillance à des fins policières dans l'espace public, la surveillance, le contrôle social qui en émanent et l'impact de tels dispositifs dans les droits fondamentaux et les libertés reconnues aux individus, sont autant de raisons qui justifient l'importance de l'encadrement légal des dispositifs tels que VISUPOL.

En effet, la CNPD constate que comme tout dispositif de vidéosurveillance, VISUPOL est un instrument qui génère une surveillance permanente et un contrôle des individus. Par conséquent, ce dispositif de surveillance policière effectue une ingérence dans le droit à la vie

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/rk20070223_1bvr236806.html, consultée pour la dernière fois le 13/03/2019.

⁷⁰ *Ibidem*, point 41.

⁷¹ *Ibidem*, point 46.

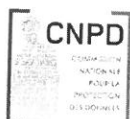
⁷² *Ibidem*, points 51 et 52.

⁷³ § 15a Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW), disponible à la page: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=5173&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=423939, consultée pour la dernière fois le 13/03/2019.

⁷⁴ § 8 Abs. 3 PolDVG (Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei), disponible à la page: <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-PolDVGHArahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>, consultée pour la dernière fois le 13/03/2019.

⁷⁶ Voir à ce sujet les travaux parlementaires de la législation du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie p.10 disponibles à la page :

<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-3865.pdf>, consultée pour la dernière fois le 13/03/2019.



privée et à la protection des données. Il est également susceptible d'entraver le droit à la non-discrimination et de limiter la libre circulation des personnes au sein de l'espace public.

Néanmoins, la Commission nationale souhaite rappeler que de telles limitations sont possibles à condition d'être légalement prévues. L'existence d'un tel impératif s'explique notamment par le fait que les personnes dont les droits fondamentaux et les libertés sont limités doivent disposer de garanties suffisantes permettant de se protéger efficacement contre les risques d'abus à leur rencontre⁷⁷.

La base légale est également utile aux législateurs et aux juges dans l'appréciation de la nécessité et du caractère proportionné de la mesure qui sont des conditions parmi d'autres que les ingérences doivent remplir⁷⁸. Par conséquent, elle permet de s'assurer que l'installation et l'utilisation de la vidéosurveillance à des fins policières répond à des critères objectifs tel que la lutte contre la délinquance et non subjectifs tel que le sentiment d'insécurité ressenti par les individus.

Ainsi, compte tenu de l'abrogation de la loi de 2002 et des règlements grand-ducaux sur lesquels le dispositif VISUPOL repose et les termes généraux dont fait preuve la loi relative aux missions de la Police grand-ducale, la CNPD suggère que les dispositions légales de cette dernière soient davantage précisées afin d'inclure VISUPOL dans son champ d'application.

Toutefois, la CNPD se demande s'il ne serait pas plus opportun que le Luxembourg se dote d'une loi spécifique encadrant l'installation et l'exploitation de dispositif de vidéosurveillance dans l'espace public à des fins policières comme le font la France, la Belgique et l'Allemagne.

Dans ce contexte, la CNPD salue la déclaration récente du Ministre de la Sécurité intérieure qui considère « *qu'il est opportun de réfléchir à la mise en place d'un cadre légal spécifique pour l'installation future de caméras de surveillance* »⁷⁹. Cette prise de position concorde d'ailleurs avec la volonté du gouvernement de vouloir légiférer pour ce qui est de l'utilisation projetée des « bodycams » par la Police grand-ducale si l'on se réfère à l'accord de coalition du gouvernement qui précise que : « *L'expérience pratique visant l'introduction des caméras portées sur le corps et, le cas échéant, de caméras embarquées dans les véhicules sera menée. Un cadre légal précis et applicable en matière d'enregistrement des données à caractère personnel lors des interventions policières devra être établi* ». Les présentes suggestions de la Commission nationale se font également l'écho des principes de légalité et de qualité de la loi, consacrés par le droit européen et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne et la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

La CNPD souhaite ajouter que le présent avis n'est pas limité au dispositif VISUPOL de la Police grand-ducale qui, pour l'instant n'est opérée que sur le seul territoire de la Ville de Luxembourg. En effet, dans la mesure où les responsables de certaines communes ont aussi manifesté leur intention de vouloir surveiller des espaces et lieux publics situés sur leurs territoires communaux, le présent avis a une portée générale qui a vocation à couvrir tout dispositif de vidéosurveillance, ayant une finalité de sécurité publique, peu importe qu'il soit opéré au niveau national par la Police grand-ducale ou au niveau local par des communes. Ainsi, quel que soit le choix de base légale, celle-ci aura pour effet de mettre en exergue qu'au sein d'une démocratie telle que le Luxembourg, un des pays fondateurs de l'Union européenne

⁷⁷ *Ibidem*, point 54.

⁷⁸ Article 52 paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux d l'Union européenne, J.O.U.E., C 326, 26.10.2012, p.391-407.

⁷⁹ Communiqué par le ministère de la Sécurité intérieure du 12/03/2019, disponible à la page : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2019/03-mars/12-bausch-vidéoprotection.html, consultée pour la dernière fois le 12/03/2019.

et protecteurs de ses valeurs⁸⁰, la Police grand-ducale ou encore les communes, exercent leurs missions de surveillance résultant d'une interaction complexe entre des règles juridiques, organisationnelles, professionnelles, situationnelles et interactionnelles⁸¹.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 15 mars 2019.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Christophe Buschmann
Commissaire

⁸⁰ Article 2 du Traité sur l'Union européenne,

⁸¹ Lyon D., Surveillance as social sorting: Privacy, risk, and digital discrimination, Routledge, 2003, p.252

