CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 62.240
N° dossier parl. : 8584

Projet de loi

relatif à l'introduction d'un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules et modifiant la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État

---

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2026)

En vertu de l'arrêté du 18 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre Affaires intérieures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Cour supérieure de justice, du juge d'instruction directeur de Diekirch, du procureur d'État de Diekirch, du procureur d'État de Luxembourg, du procureur général d'État, du juge d'instruction directeur de Luxembourg et de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'État en dates respectivement des 8 et 16 décembre 2025 ainsi que 15 avril 2026.

Considérations générales

La loi en projet vise, selon l'exposé des motifs, à « créer un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation conformément à ce qui était annoncé dans le programme gouvernemental 2023-2028 ». Quand bien même à la fois l'intitulé du projet de loi et son article 1er se réfèrent à la « reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules », force est néanmoins de constater que les plaques d'immatriculation des véhicules ne sont pas les seuls éléments collectés par le nouveau système, dans la mesure où l'article 3 précise les données à caractère personnel et les informations traitées à la suite de leur enregistrement.

Le projet de loi sous avis touche aux libertés publiques garanties notamment par les articles 20, 31 et 37 de la Constitution, lus à l'aune des articles 7 et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations à ces libertés ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Par ailleurs, et eu égard à ce que la disposition sous avis a trait à une matière réservée à la loi, le Conseil d'État rappelle que, d'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle[1], l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans ces matières, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ».

Le Conseil d'État constate que le projet de loi soulève des problèmes majeurs à ces égards.

En premier lieu, le Conseil d'État relève que le projet ne définit pas avec la précision requise les conditions de déploiement des dispositifs fixes et mobiles, les critères guidant leur implantation et leur utilisation ainsi que les autorités compétentes pour décider de leur mise en œuvre. Telle que libellée, la loi en projet permettrait en tout état de cause une surveillance continue de l'ensemble du territoire national.

En deuxième lieu, en ce qui concerne le traitement des données, ni les conditions dans lesquelles les données peuvent être rapprochées d'autres traitements de données ni les garanties entourant les traitements susceptibles d'être réalisés en l'absence de concordance positive ne sont clairement exposées. Le projet de loi est encore muet sur les conditions d'accès à des données collectées pour des finalités différentes de celles ayant présidé à leur collecte.

Le Conseil d'État relève ensuite la liste particulièrement longue et imprécise de fichiers avec lesquels les traitements automatisés effectués en application de la loi en projet peuvent être mis en corrélation. Les auteurs n'expliquent pas les raisons qui les ont amenés à viser l'intégralité des « fichiers policiers nationaux et internationaux » et des « fichiers douaniers nationaux et internationaux » sans distinction.

Le Conseil d'État s'interroge plus particulièrement sur l'accès du Service de renseignement de l'État aux traitements automatisés prévus par la loi en projet. L'article 4, paragraphe 3, renvoie à l'article 10 de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État, qui lui-même ne prévoit que l'accès généralisé par le Service de renseignement de l'État à certains traitements de données à caractère personnel, dans le cadre de ses missions telles que définies à l'article 3 de ladite loi. Il s'agit donc de finalités larges qui s'ajoutent à celles prévues par la loi en projet.

La délimitation des compétences respectives de la Police grand-ducale, de l'Administration des douanes et accises, du Service de renseignement de l'État ainsi que des autorités investies du pouvoir d'autoriser certains traitements de données ne ressort pas avec la précision requise des dispositions du projet de loi. Celui-ci ne permet notamment pas d'identifier de manière suffisamment claire les attributions dévolues à chacune de ces autorités, ni l'étendue et les modalités des contrôles auxquels l'exercice de leurs compétences est soumis.

[1] Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023, et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

En troisième lieu, le Conseil d'État observe que plusieurs notions déterminantes pour le fonctionnement du système demeurent imprécises, telles que les « événements publics d'envergure nationale ou internationale » ainsi que les modalités des « recherches ponctuelles ». Or, une définition claire est requise pour pouvoir apprécier le bien-fondé d'une entorse aux libertés prémentionnées.

En quatrième lieu, le Conseil d'État note que les auteurs prévoient une durée de conservation des données enregistrées de vingt-huit jours. Le Conseil d'État soulève, à cet égard, que la disposition française afférente prévoit un délai de conservation de quinze jours. En l'absence d'explications par les auteurs du texte, il n'entrevoit pas de raisons qui justifieraient une durée d'une telle longueur.

Dans ces conditions, le Conseil d'État considère que les insuffisances relevées ne constituent pas des difficultés ponctuelles affectant certaines dispositions isolées, mais révèlent une insuffisance structurelle de l'ensemble du projet de loi sous avis.

En effet, aux yeux du Conseil d'État, l'encadrement insuffisant de l'installation des dispositifs de contrôle, notamment des dispositifs mobiles, par des conditions et des critères précis tout comme la liste particulièrement vaste des traitements de données pouvant être comparés avec les données à caractère personnel recueillies en application de la loi en projet ne satisfont pas aux requis constitutionnels en ce qui concerne les éléments essentiels devant figurer dans la loi dans les matières réservées à la loi, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement au projet de loi sous avis.

En outre, et plus particulièrement, en l'absence d'explications de la part des auteurs concernant la justification de la finalité particulièrement large prévue à l'article 2, alinéa 1er, point 4°, de l'accès aux données recueillies par le Service de renseignement de l'État ainsi que de la durée de conservation de vingt-huit jours, le Conseil d'État se doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel pour ce qui est de ces éléments.

Il relève qu'une comparaison avec les législations belge et française met en évidence que celles-ci définissent avec un degré de précision considérablement plus élevé les éléments essentiels du régime juridique des systèmes ANPR.

Pour l'ensemble des raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'État se dispense, à ce stade, d'un examen des articles.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

L'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ».

Intitulé

Il y a lieu de remplacer le mot « relatif » par celui de « relative ».

Article 1er

Il est indiqué d'écrire « système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules, ~~désigné~~ ci-après ~~par~~ « système ANPR », ».

Article 2

À l'alinéa 1er, point 1°, il y a lieu d'écrire « livre II, titre Ier, chapitre III-1, du Code pénal ». En outre, il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

À l'alinéa 1er, point 3°, l'exposant « ° » est à accoler au chiffre « 3 ».

À l'alinéa 2, première phrase, la virgule avant les mots « et jusqu'à sa fin estimée » est à omettre.

Article 3

Au paragraphe 1er, il convient d'insérer une virgule avant la deuxième occurrence du mot « ci-après » et d'écrire « dans un fichier, ci-après ~~le~~ « fichier ANPR », tenu par la Police grand-ducale, ci-après « ~~la~~ Police » », étant donné que le mot « la » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 4

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, il est suggéré, pour des raisons de meilleure compréhension du texte, d'insérer une virgule après les mots « l'article 1er » et après les mots « l'article 2 ». Par ailleurs, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le mot « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

Au paragraphe 2, alinéa 1er, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. En plus, il convient d'insérer une virgule après les mots « points 2° et 3° ». Ainsi, il faut écrire « à l'article 2, alinéa 1er, points 2° et 3°, » et « à l'article 2, alinéa 1er, point 1°, ».

Article 5

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, en ce qui concerne le deuxième acte cité, le mot « Administration » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule.

Article 10

À l'article 10, paragraphe 2, alinéa 1er, lettre i), à insérer, la date relative à la loi en projet sous avis fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également pour l'article 11.

Article 11

L'article relatif à l'introduction de l'intitulé de citation pour désigner la loi en projet sous revue est à rédiger de la manière suivante :

« **Art. 11. Intitulé de citation**

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du […] relative à l'introduction d'un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 27 octobre 2026.

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Marc Besch s. Marc Thewes