

Projet de loi

**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la
Police grand-ducale**

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(23 février 2021)

Par dépêche du 18 décembre 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la sécurité intérieure et de la défense lors de sa réunion du 19 novembre 2020.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 15 février 2021.

Considérations générales

Le Conseil d'État note que les modifications proposées à travers les amendements parlementaires sous avis visent à répondre tant aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020 qu'à celles formulées dans son avis complémentaire du 12 mai 2020.

Examen des amendements

Amendement 1

À travers l'amendement sous rubrique, l'article 43*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, tel qu'inséré par l'article 1^{er} du projet de loi sous avis, est reformulé en vue de suivre la recommandation du Conseil d'État de préciser les finalités du traitement des données opéré par le système de vidéosurveillance.

La reformulation du paragraphe 1^{er} vise encore à apporter une réponse aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020 en ce qui concerne l'utilisation des termes « de crimes, de délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens ». Le Conseil d'État constate que la commission parlementaire s'est ralliée à la première lecture des termes précités effectuée par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020. La commission parlementaire propose ainsi de viser, au même titre que l'article 17 de la loi abrogée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission

« d’infractions pénales ». Le Conseil d’État relève que la modification proposée a pour effet d’inclure, et ce contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi initial¹, les contraventions. Cette extension doit toutefois être lue avec la modification apportée au paragraphe 2 qui précise que les infractions pénales commises doivent revêtir « un certain degré de gravité ».

Les termes « atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » sont, quant à eux, supprimés étant donné que, d’après les auteurs des amendements, « [...] l’intention n’est pas de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d’infractions pénales ». Le Conseil d’État peut marquer son accord avec cette suppression et renvoie à son avis du 10 mars 2020 où il a considéré que l’atteinte aux personnes et aux biens relève, en tout état de cause, des infractions pénales et que, dans cette lecture, la référence aux « atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » est superfétatoire.

Le texte tel que proposé par la commission parlementaire n’appelle pas d’autre observation de la part du Conseil d’État.

Amendement 2

L’amendement 2 a pour objet de modifier le paragraphe 2 de l’article 43bis précité qui vise à donner une définition des lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d’infractions pénales.

Outre la modification visant à remplacer les termes « de crimes ou délits ou d’atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » par les termes « d’infractions pénales » tel qu’annoncé à l’amendement 1, la commission parlementaire propose de compléter le paragraphe 2 par la précision que d’autres moyens doivent avoir été préalablement mis en œuvre pour empêcher la commission d’infractions pénales et que ceux-ci se sont avérés inefficaces.

Le Conseil d’État considère que cette précision devrait figurer à l’endroit du paragraphe 1^{er}. En effet, la condition suivant laquelle les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d’infractions pénales se soient avérés inefficaces ne devrait pas constituer un élément de la définition du lieu présentant un risque particulier de commission d’infractions pénales, mais devrait être énoncée à l’endroit du paragraphe 1^{er} à titre de condition préalable pour procéder à la vidéosurveillance. Par conséquent, le paragraphe 1^{er} pourrait se lire comme suit :

« La Police peut, avec l’autorisation du ministre et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d’infractions pénales se sont avérés inefficaces, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d’infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d’infractions pénales. »

Aux points 1^o et 2^o, la commission parlementaire a supprimé les termes « types de crimes ou de délits » tel que proposé par le Conseil d’État dans son avis du 10 mars 2020. Il est encore précisé que les infractions pénales commises doivent revêtir « un certain degré de gravité » comme relevé sous l’amendement 1.

¹ « Contrairement à la loi de 2002, qui envisageait la mise en œuvre de la vidéosurveillance pour prévenir ou réprimer des infractions pénales, le présent texte n’envisage que les crimes et les délits, excluant par-là les infractions constitutives de simples contraventions. », doc. parl. n° 7498, p. 5.

Si l'amendement sous revue n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'État, il tient toutefois à attirer l'attention des auteurs sur le fait que le point 4°, tel qu'ajouté par l'amendement gouvernemental du 21 avril 2020, visant « les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby » n'est pas modifié. Or, le Conseil d'État avait relevé, dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, que la détermination précise des lieux concernés, comme envisagé par le point 4°, ne cadre pas avec l'approche qui sous-tend le dispositif en question et qui consiste à énumérer de manière générale les lieux dans lesquels une vidéosurveillance est susceptible d'être effectuée, tout en reléguant au ministre le soin de désigner le lieu spécifique. Dans ce contexte, il avait demandé aux auteurs de faire abstraction de ce nouveau point. Le Conseil d'État maintient son observation à cet égard.

Amendement 3

Le remplacement des termes « zone de sécurité » par le terme « lieu », à l'endroit du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'article 43*bis* correspond à la proposition faite par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 12 mai 2020.

La commission parlementaire a encore décidé de compléter le texte du paragraphe 3 en précisant que le conseil communal doit aussi être entendu, et ceci, d'après le commentaire de l'amendement, en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune.

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de recueillir tant l'avis du bourgmestre que celui du conseil communal étant donné que ces deux organes représentent la même entité juridique, à savoir la commune. Il donne à considérer que les deux organes en question pourraient ainsi être amenés à émettre des avis divergents. Le Conseil d'État rappelle que l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 charge le conseil communal de donner « son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure ». La compétence d'émettre des avis au sujet d'objets relevant de l'intérêt communal revient donc de droit au conseil communal, à moins qu'une loi spéciale n'en charge une autre autorité communale comme, en l'occurrence, le bourgmestre. Pour le Conseil d'État, seul l'avis du conseil communal devrait être demandé, d'une part, pour les raisons liées à la logique de l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi communale précitée et, d'autre part, parce que le bourgmestre, en tant que membre et président de droit du conseil communal, est en mesure de faire valoir son point de vue au sein du conseil.

En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'omettre les termes « territorialement compétents », car superfétatoires ; le bourgmestre ou le conseil communal étant uniquement compétents sur le seul territoire de la commune concernée.

Les autres modifications proposées n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 4

Moyennant l'amendement 4, l'article 43*bis*, paragraphe 5, alinéa 2, est reformulé en vue de suivre la recommandation du Conseil d'État visant à

supprimer les termes « susceptibles [de] correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place ».

En outre, la commission parlementaire a estimé qu'il convenait de consacrer expressément l'exclusion du recours à des techniques de reconnaissance faciale.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendement 5

La commission parlementaire a procédé à la reformulation de l'article 43*bis*, paragraphe 6, et ceci afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020 et de celles formulées par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 28 février 2020.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendement 6

L'amendement sous avis a pour objet d'apporter des modifications au paragraphe 8 de l'article 43*bis*. La disposition désignant le responsable du traitement est supprimée au motif qu'« [u]ne telle disposition doit s'intégrer dans les futures dispositions relatives à tous les traitements et fichiers de la Police, dont les travaux sont actuellement en cours ». La commission se rallie ainsi au point de vue défendu par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 12 mai 2020. Le Conseil d'État note que le projet de loi n° 7741², dont il a été saisi en date du 29 décembre 2020, a pour objet d'encadrer les traitements des données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale et, partant, de définir le responsable du traitement.

Les modifications effectuées à l'endroit de l'alinéa 3 devenu l'alinéa 2 du paragraphe 8 n'appellent pas d'observation quant au fond de la part du Conseil d'État.

Amendement 7

À travers l'amendement sous rubrique, la commission parlementaire propose de compléter le paragraphe 9 de l'article 43*bis* et d'ajouter un nouveau paragraphe 11.

Le paragraphe 9, qui a trait à la durée de conservation des données, renvoie désormais, pour ce qui est des cas de figure dans lesquels il n'est pas procédé à l'effacement des données après un délai de deux mois, au cas visé au nouveau paragraphe 11.

L'ajout du nouveau paragraphe 11 vise, selon le commentaire de l'amendement, à permettre à « [...] la Police de se servir des images enregistrées pour effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type » et constituerait ainsi la

² Projet de loi portant modification 1° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et 3° du Code pénal.

« [...] base légale qui permet le traitement de ces données pour ces autres finalités considérées licites et légitimes ».

L'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale précise en effet que « [l]es données à caractère personnel collectées par les autorités compétentes pour les finalités énoncées à l'article 1^{er} ne peuvent être traitées à des fins autres que celles y énoncées, à moins qu'un tel traitement ne soit autorisé par le droit de l'Union européenne ou par une disposition du droit luxembourgeois ».

Il convient encore de relever dans ce contexte que le traitement de données à d'autres fins que celles prévues par l'article 1^{er} de la loi précitée du 1^{er} août 2018 devra être effectué, selon l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la même loi, conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 2016/679 ou 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.

Le paragraphe 11 manque de précision en ce qu'il omet de viser les données qui seront, en l'espèce, utilisées à d'autres fins. L'emploi des termes « [l]e traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales » prête à croire que l'ensemble des données utilisées par la Police grand-ducale aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales pourraient être utilisées aux autres finalités y énoncées. Une telle disposition, outre le fait qu'elle ne concorde pas avec l'intention des auteurs telle qu'explicitée au commentaire de l'amendement³, dépasserait l'objet de la loi en projet.

Le Conseil d'État se demande encore s'il est nécessaire de recourir à l'ensemble des données recueillies à travers la vidéosurveillance ou s'il ne suffirait pas de viser les seules données relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne.

Il rappelle, sur ce point, que l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale énonce, parmi les principes relatifs au traitement des données à caractère personnel, que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Cette disposition légale se fonde sur l'article 4, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil 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 et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou

³ « Dans le cadre d'interventions d'envergure qui peuvent se dérouler dans des lieux sous vidéosurveillance, il est utile pour la Police de se servir des images enregistrées pour effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type » ou encore « [l]'autorisation de visionner les images enregistrées par les caméras de vidéosurveillance aux finalités mentionnées dans le paragraphe 11 est délivrée par le directeur général de la Police [...] ».

d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

Le Conseil d'État relève enfin qu'aucune durée de conservation n'est prévue pour les données visées au paragraphe 11 nouveau et que celles-ci pourront ainsi, au titre de ce paragraphe, être conservées indéfiniment.

À défaut de préciser les données qui pourront être utilisées aux fins prévues par la disposition en cause, le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle pour contrariété avec le principe de minimisation des données ancré à l'article 4, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la directive (UE) 2016/680 précitée.

S'il s'agit de permettre le traitement des données en relation avec l'enregistrement d'interventions policières à des fins d'analyse et de formation, le Conseil d'État se demande si la solution ne peut pas consister dans la détermination d'un régime spécifique pour ce type particulier de données et dans l'instauration d'un mécanisme permettant d'anonymiser, en particulier par voie de masquage irréversible, tout élément permettant d'identifier les personnes concernées.

Le Conseil d'État ajoute, en ce qui concerne le libellé, qu'il convient de se référer aux données et non pas au « traitement de données ». Il y a encore lieu d'opérer un lien entre l'autorisation visée à la deuxième phrase du paragraphe 11 et la première phrase de ce même paragraphe. Dans ce sens, il est suggéré de s'inspirer du libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 43*bis* nouveau et d'écrire « Les données [...] peuvent, avec l'autorisation du directeur général de la Police, être utilisées [...] ».

Observations d'ordre légistique

Amendement 5

Le Conseil d'État suggère de reformuler l'article 43*bis*, paragraphe 6, alinéa 2 comme suit :

« Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur des lieux non accessibles au public ou leurs entrées, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible. »

Amendement 6

À l'article 43*bis*, paragraphe 8, alinéa 3 devenu l'alinéa 2, il convient de noter que la référence à une loi à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Étant donné que la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qu'il s'agit de modifier comporte des références tant à la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de

sécurité nationale qu'à 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, il est indiqué de reprendre l'intitulé complet de la loi visée en l'espèce et d'écrire « [...] par la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ».

Amendement 7

Il est suggéré de reformuler l'article 43*bis*, paragraphe 9, deuxième phrase comme suit :

« Ce délai ne s'applique pas si les données sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, d'une instruction judiciaire ou du cas de figure visé au paragraphe 11. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 23 février 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu