

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

Avis du Conseil d'État

(22 juillet 2022)

Par dépêche du 29 décembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité intérieure.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des textes coordonnés par extraits du Code pénal et des deux lois qu'il s'agit de modifier.

Par dépêches respectivement des 15 et 23 février, 17 et 25 mars, 7 avril et 21 juin 2021, les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre des salariés, du procureur général d'État, du Cabinet d'instruction du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, des procureurs d'État de Luxembourg et de Diekirch, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, de la Commission nationale pour la protection des données, de la Chambre de commerce et de l'Autorité de contrôle judiciaire ont été communiqués au Conseil d'État.

Les avis de la Commission consultative des droits de l'homme et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Par dépêche du président du Conseil d'État du 10 juin 2021 adressée au Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a demandé à se voir transmettre l'étude de l'Inspection générale de la police sur les fichiers dits « de la Police », présentée lors d'une conférence de presse en date du 4 décembre 2019.

Par dépêche du 26 juillet 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a adressé au Conseil d'État l'étude de l'Inspection générale de la police sur les fichiers dits « de la Police », à la demande du ministre de la Sécurité intérieure.

Par dépêche du 23 septembre 2021 adressée au Premier ministre, ministre d'État, le président du Conseil d'État a demandé, en application de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du

Conseil d'État, que le projet de règlement grand-ducal visé au paragraphe 5 à insérer à l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale soit versé au dossier.

Par dépêche du 17 décembre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a informé le président du Conseil d'État que le projet de règlement grand-ducal était en cours d'élaboration et que les travaux devraient être achevés mi-février 2022.

À la date d'adoption du présent avis, le Conseil d'État n'a pas été saisi d'un projet de règlement grand-ducal en ce sens.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a, aux termes de l'exposé des motifs, pour objet « d'encadrer les traitements de données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale, et plus précisément dans le fichier central. Il vise à adresser les critiques en matière de protection des données qui ont été soulevées par rapport aux fichiers de la Police, et plus particulièrement par rapport au fichier central en été 2019 ».

Si la majeure partie du texte est effectivement consacrée à la réglementation des fichiers de la Police grand-ducale, le Conseil d'État note toutefois que le projet sous avis comporte dans son article 1^{er} également une modification des règles applicables en matière d'accès direct pour la Police à certains fichiers gérés par d'autres administrations. Loin de fixer un cadre plus détaillé, voire plus strict, en cette matière, le texte proposé conduit, aux yeux du Conseil d'État, à une extension partielle des autorisations d'accès à ces banques de données, ce qui n'est pas sans poser des questions de cohérence des dispositions projetées avec certaines lois en vigueur.

Enfin, le projet de loi sous avis prévoit des modifications mineures à la section VII du Code pénal, qui traite de certaines infractions en matière informatique.

En ce qui concerne le cadre légal existant en matière de fichiers de la Police grand-ducale, le Conseil d'État rappelle que cette matière est, pour l'essentiel, encadrée 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. Cette dernière a transposé en droit luxembourgeois 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 d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données.

Comme l'a écrit le Conseil d'État dans son avis relatif au projet de loi de transposition de la directive (UE) 2016/680 précitée¹, « le régime particulier ainsi mis en place est cependant limité aux fins décrites à la

¹ Avis du Conseil d'État du 29 mai 2018 relatif au projet de loi 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 et portant modification [...] (doc. parl. n° 7168⁸, p. 3).

directive, étant donné que tout « traitement de données à caractère personnel à (d'autres) fins, pour autant qu'il relève du champ d'application du droit de l'Union, relève du champ d'application du règlement (UE)2016/679 » ». Ce dernier est généralement désigné sous le sigle « RGPD ». Il constitue dans l'Union européenne le droit commun en matière de traitement de données à caractère personnel, tandis que la directive (UE) 2016/680 précitée, telle que transposée en droit national par la loi précitée du 1^{er} août 2018, constitue l'exception. Il s'ensuit que les règles du RGPD ne s'appliquent pas en matière des fichiers de la Police grand-ducale pour autant que ceux-ci tombent dans le champ d'application de la loi précitée du 1^{er} août 2018. Les règles du RGPD ont toutefois servi de modèle au régime spécial, en y apportant plus de flexibilité compte tenu de la nature spécifique des domaines de la police, de la justice et de la sécurité nationale.

La loi précitée du 1^{er} août 2018 constitue la base légale du fichier central de la Police grand-ducale et, selon l'exposé des motifs, également des « autres fichiers créés, gérés et mis à jour par la Police ».

Le Gouvernement avait, préalablement à l'élaboration du projet de loi sous examen, demandé un avis à la CNPD relatif au fichier central de la Police grand-ducale et à l'Inspection générale de la police une étude sur les fichiers de la Police grand-ducale. Ces deux documents contiennent un certain nombre de recommandations. La CNPD a, comme l'indiquent les auteurs du projet de loi sous avis, notamment conclu qu'il y avait lieu de compléter la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale par des « dispositions précisant, entre autres, le principe et les finalités spécifiques des fichiers opérés par la Police grand-ducale pour les besoins d'exécution de ses missions, les délais de conservation des données ou des critères applicables pour déterminer les durées de conservation des données, ainsi que les autres aspects essentiels des traitements de données opérés par la Police ». L'objectif de cette recommandation serait de mieux encadrer les obligations légales du responsable de traitement, auquel la loi précitée du 1^{er} août 2018 a conféré une grande responsabilité dans la mise en œuvre des règles de protection prescrites par la loi.

À l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi font état de l'émergence d'un « consensus [...] d'élaborer un projet de loi qui encadre de manière spécifique le traitement des données à caractère personnel dans les fichiers de la Police, et notamment dans le fichier central, et qui offre des garanties supplémentaires à celles prévues par la législation relative à la protection des données ». La directive (UE) 2016/680 précitée détermine, en effet, un cadre de protection minimum en matière de protection des données à caractère personnel que les États membres peuvent renforcer dans le cadre de la transposition de cette directive en droit national.

Le Conseil d'État approuve l'objectif de cette initiative qu'il estime appropriée, eu égard notamment à la situation décrite plus amplement dans l'avis et l'étude précités et aux recommandations portées à la connaissance du Gouvernement.

L'efficacité du travail de la Police grand-ducale et de la Justice requiert une certaine ingérence dans le droit au respect de la vie privée et, plus particulièrement, dans le droit à la protection des données à caractère personnel.

D'une façon générale, il importe de souligner que la protection de la vie privée et la protection des données à caractère personnel sont consacrées tant par la Constitution que par différentes conventions internationales. Ainsi, l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution dispose que « l'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi ». Il en découle que le régime des restrictions apportées à cette liberté fait partie des matières réservées par la Constitution à la loi.

En droit international, il y a lieu de tenir compte de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales² et de l'article 8 ainsi que de l'article 52, paragraphes 1^{er} et 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³, tels qu'ils ont été interprétés respectivement par la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour de justice de l'Union européenne.

Les auteurs du projet de loi sous avis ont indiqué avoir constaté sur base d'une analyse de la législation des pays limitrophes que tous ces pays disposent d'une législation spécifique en matière de traitements de données par la police. Ils se sont ainsi inspirés de la loi belge en ce qui concerne la structuration des règles supplémentaires pour les fichiers de la Police. En matière de délais de conservation des données, par contre, le gouvernement indique avoir suivi le modèle français. Le commentaire des articles ne permet cependant pas de déduire pour quelles raisons précises les différents choix ont été opérés.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous examen constitue un élément d'une trilogie de projets de loi introduits par le Gouvernement depuis fin octobre 2020 en matière de traitement de données à caractère personnel. Il s'agit, en outre, du projet de loi n° 7691⁴ et du projet de loi

² Article 8, paragraphe 2 :

« (2) Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

³ Article 8 :

« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante. »

Article 52, paragraphes 1^{er} et 2 :

« 1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci. »

⁴ Projet de loi n° 7691 portant modification

1° du Code de procédure pénale

2° du Nouveau Code de procédure civile

3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes

n° 7882 portant 1° introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ; et 2° modification de Code de procédure pénale.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise à reformuler l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Cette disposition règle l'accès direct des membres de la Police grand-ducale aux traitements de données à caractère personnel gérés par d'autres organismes et administrations.

Les paragraphes 5 et 6 mis à part, les autres dispositions ont subi des modifications ponctuelles de fond par rapport au texte actuel de l'article 43, sans que les raisons de ces réécritures soient toujours indiquées avec précision. D'une façon générale, le Conseil d'État note que l'accès direct aux fichiers et registres externes à la Police grand-ducale se trouve élargi, notamment en ce qui concerne la détermination du cercle des membres de la Police grand-ducale admis. Cette façon de procéder n'est pas en ligne avec l'orientation politique affichée de la réforme proposée.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, les auteurs ont reformulé le texte en vigueur en ce sens que l'accès par les membres de la Police grand-ducale aux fichiers y énumérés n'est pas seulement admis dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire et de police administrative, mais encore « à des fins administratives ».

Si le Conseil d'État peut concevoir l'utilité d'un tel accès direct lorsqu'il s'agit de remplir certaines tâches administratives confiées à la Police grand-ducale, tel qu'en matière de police des étrangers ou d'objets trouvés, il en est cependant autrement pour des recherches effectuées « à des fins purement administratives, par exemple, dans le cadre des ressources humaines »⁵.

Le Conseil d'État ne saisit pas la motivation précise de la nécessité d'un tel accès direct élargi à certains traitements de données à caractère personnel. Comment se justifie un tel régime spécifique qui diffère du droit commun ? Pour quelles raisons la Police grand-ducale serait-elle dans une situation différente que d'autres services et administrations de l'État lorsqu'elle agit

4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat

5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs

6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante

9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions

10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse

11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice

12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant

13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales

14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

⁵ Doc. parl. n° 7741, exposé des motifs, p. 13.

dans des matières purement administratives comme la gestion du personnel ? Se pose également la question de savoir si un tel régime, qui relèverait partiellement du champ d'application du RGPD, est conforme aux critères prescrits par la législation sur la protection des données, et notamment au principe de proportionnalité.

Le Conseil d'État estime que les termes « à des fins administratives » ne circonscrivent pas suffisamment le champ d'application de l'accès direct prévu à cet article et ceci d'autant plus qu'on se situe dans une matière que la Constitution réserve à la loi. Elle doit dès lors s'y opposer formellement pour cause d'insécurité juridique.

Dans le cas où le législateur devait estimer indispensable de rendre plus large l'accès à certains fichiers, le Conseil d'État propose que le texte soit formulé comme suit :

« **Art. 43.** (1) Dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire et de police administrative ou à des fins autres prévues par des lois spéciales [...]. »

Cette formule est inspirée du texte de l'article 1^{er}, paragraphe 2, lettre a), de la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Une formule identique devra être intégrée dans le texte des paragraphes 2 et 4 de l'article 43.

Au paragraphe 2, les auteurs du projet de loi proposent d'ajouter à la liste actuelle de la loi précitée du 18 juillet 2018 sur les fichiers à accès direct cinq nouveaux traitements de données, à savoir :

- le registre foncier ;
- le registre des bénéficiaires effectifs ;
- le registre public des bâtiments de plaisance battant pavillon luxembourgeois ;
- le système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg ; et
- le registre des fiducies et des trusts.

La plupart de ces fichiers disposent de leur propre réglementation par voie légale ou réglementaire qui en détermine l'accès, notamment par certains membres de la Police grand-ducale.

Le tableau ci-dessous permet une comparaison des différentes dispositions figurant dans les lois spéciales.

Registre foncier	Registre des bénéficiaires effectifs	Registre public des bâtiments de plaisance battant pavillon luxembourgeois	Système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires	Registre des fiducies et des trusts
-------------------------	---	---	---	--

			identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg	
<p><i>Articles 9, 11 et 12 du règlement grand-ducal du 10 août 2018⁶ :</i></p> <p>Le droit d'accès n'est accordé aux ministères, administrations et services de l'État qu'en cas de besoin fondé.</p> <p>Le droit d'accès est accordé pour trois ans [...] et est prorogé à la demande expresse de l'utilisateur concerné.</p>	<p><i>Articles 11 et 13 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs :</i></p> <p>L'accès aux informations inscrites au Registre est ouvert à toute personne ainsi qu'aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions.</p> <p><i>Article 8 du règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs :</i></p> <p>L'accès au Registre aux autorités</p>	<p><i>Article 2 de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et portant modification de certaines autres dispositions légales :</i></p> <p>Il est créé un registre public des bâtiments de plaisance battant pavillon luxembourgeois placé sous l'autorité du ministre ayant les transports dans ses attributions.</p> <p>Un règlement grand-ducal établissant les conditions selon lesquelles le registre est tenu n'a pas été pris. L'accès aux données par d'autres administrations ou services n'est pas réglé.</p>	<p><i>Article 1^{er} et articles 7 à 10 de la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts :</i></p> <p>L'accès direct est accordé à la Cellule de renseignement financier. Un accès sur demande avec le droit de recevoir sans délai certaines données est accordée, dans la mesure où cela est nécessaire dans l'accomplissement des obligations qui leur incombent en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme e. a. aux agents de la police judiciaire et officiers de police judiciaire affectés au Service de police judiciaire, ainsi qu'aux</p>	<p><i>Article 1^{er} et articles 25 à 31 de la loi modifiée du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts :</i></p> <p>En ce qui concerne la police, agissant dans l'exercice de ses missions, l'accès au Registre est réservé aux officiers de police judiciaire visés à l'article 10 du Code de procédure pénale et agréés par le directeur général de la Police grand-ducale.</p>

⁶ Règlement grand-ducal du 10 août 2018

- portant fixation des conditions et modalités de consultation et de délivrance de la documentation cadastrale, topographique, cartographique et géodésique gérée par l'administration du cadastre et de la topographie ; et
- portant fixation du tarif des taxes à percevoir au profit de l'État pour les travaux de bureau et de terrain exécutés par l'administration du cadastre et de la topographie.

	nationales doit faire l'objet d'une demande adressée au gestionnaire.		officiers de police judiciaire visés à l'article 10 du Code de procédure pénale et agréés par le directeur de la Police grand-ducale.	
--	---	--	---	--

Force est de constater que les règles d'accès inscrites dans ces textes ne correspondent pas à celles édictées par l'article sous examen.

Ainsi, tant la loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts (article 25) que la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts (article 8) ne prévoient actuellement pas de façon explicite un accès direct à ces fichiers, mais plutôt un accès indirect « sans délai ». Le Conseil d'État constate par ailleurs que le règlement grand-ducal prévu expressément à l'article 25 de la loi précitée du 10 juillet 2020, censé fixer les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès, n'a pas été pris jusqu'à ce jour, ce qui risque de rendre inopérant cet outil de travail de la Police grand-ducale.

À cette confusion concernant la forme de l'accès aux fichiers s'ajoutent des divergences relatives à la détermination des membres de la Police grand-ducale ayant un accès à ces différents traitements de données. Une nouvelle fois, cette question trouve, dans le texte sous avis, une solution différente de celles prévues dans certains des textes instituant les différents fichiers.

À titre d'exemple, le Conseil d'État cite la loi précitée du 25 mars 2020, qui réserve l'accès (indirect) aux traitements des données aux agents et officiers de police judiciaire affectés au service de police judiciaire ainsi qu'aux officiers de police judiciaire agréés par le directeur général de la Police grand-ducale. Le seul accès direct prévu est celui de la Cellule de renseignement financier. Qui plus est, l'accès aux données du Système électronique central géré par la Commission de surveillance du secteur financier est soumis à la condition que la demande soit effectuée en matière de lutte contre le blanchiment ou contre le financement du terrorisme. Cette condition n'est pas reprise dans la disposition sous avis.

On est dès lors en présence d'une forme particulière de conflits de lois dans le temps, une loi générale entrant partiellement en conflit avec des lois spéciales existantes. Comme les auteurs du projet de loi restent muets sur leurs intentions précises à ce sujet et qu'ils n'ont pas proposé de modifications concomitantes des lois sectorielles existantes, le Conseil d'État doit en conclure qu'une application simultanée des différents textes réglant la matière est envisagée. Une telle situation risque de conduire à une forte insécurité juridique pouvant affecter non seulement le droit à la protection des données à caractère personnel, mais encore la validité des instructions pénales. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement aux dispositions du paragraphe 2 nouveau à insérer dans l'article 43 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le Conseil d'État regrette que le projet de règlement grand-ducal visé au paragraphe 5 de l'article 43 n'ait pas été versé au dossier, malgré une demande en ce sens de la part du Conseil d'État en date du 23 septembre 2021.

Le paragraphe 8 traite du contrôle et de la surveillance du respect des conditions d'accès prévues par l'article 43. Le texte correspond à l'alinéa 6 de l'article 43 actuellement en vigueur, qui investit la CNPD de cette mission.

Le Conseil d'État se rallie aux interrogations formulées par les autorités judiciaires dans leurs avis et qui portent sur l'étendue d'un tel contrôle, notamment dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction judiciaire couverte par le secret de l'instruction prévu à l'article 8 du Code de procédure pénale. Comment cette autorité de contrôle pourrait-elle apprécier concrètement la nécessité et la proportionnalité de l'accès aux traitements de données ?

Dans son avis, la CNPD fait état du changement de paradigme réalisé par la loi précitée du 1^{er} août 2018, qui a placé le responsable du traitement au centre d'un système d'autocontrôle et de garantie de l'intégrité et de la sécurité des données à caractère personnel.

Si le texte proposé devait être maintenu, le Conseil d'État se doit de relever que le contrôle de la CNPD risque d'être de nature purement formaliste, et est déjà largement couvert par les missions générales que la loi a attribuées à la CNPD.

Article 2

L'article sous examen vise à insérer un article 43-1 nouveau à la suite de l'article 43 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Cette disposition détermine un certain nombre de règles et de formalités qui s'appliquent à l'ensemble des fichiers gérés par la Police grand-ducale en tant que responsable du traitement, le fichier central étant soumis à un régime particulier défini à l'article 3.

Selon le commentaire de l'article, ces règles « sont applicables à tous les fichiers de la Police dans le cadre des missions légales dont elle est investie », sauf si une disposition légale spécifique prévoit des règles différentes.

Les auteurs du projet de loi sous examen ont pris l'option de ne pas énumérer dans la loi les différents fichiers existants. Le Conseil d'État peut souscrire à cette approche, dans la mesure où le cadre légal qui entoure ces fichiers est précisé à travers le projet de loi sous avis et sous condition que les moyens indispensables pour assurer une mise en œuvre correcte des mesures de protection assortie d'un système interne d'autocontrôle soient effectivement déployés. Il suggère toutefois, en reprenant une idée avancée par la CNPD, d'inscrire dans le texte de la loi, comme le fait d'ailleurs le législateur belge, que la création de fichiers au sein de la Police est subordonnée à l'existence de « circonstances spécifiques » et de « besoins particuliers » limitativement définis dans la loi en projet sous avis⁷.

⁷ Article 44/11/3 de la loi belge du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Le paragraphe 2 a trait à des catégories de données particulières prévues à l'article 9 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, qui doivent être assorties de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Il s'agit de données « qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, ou l'appartenance syndicale ». Il s'agit encore du traitement « des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique ».

Le Conseil d'État partage la critique exprimée tant par le procureur général d'État que par la CNPD que les dispositions devraient être complétées par des garanties de protection supplémentaires concernant ces données dites « sensibles ». À défaut d'être prévues par la loi, elles devront être arrêtées par le responsable du traitement des données.

Au paragraphe 3 sont définis les critères en vertu desquels la Police grand-ducale, dans sa qualité de responsable du traitement, détermine les profils et les modalités d'accès et de traitement de données à caractère personnel. Ces critères sont partiellement inspirés de la loi belge du 5 août 1992 sur la fonction de police. Elles visent, selon les auteurs du projet de loi, à ce que les principes du « need to know » et du « need to do » soient respectés en la matière.

Si le Conseil d'État approuve ces précisions, il s'interroge sur la portée du point 4^o, qui dispose implicitement que le motif d'accès peut découler automatiquement de l'affectation d'un agent au sein d'un service ou d'une unité de la Police grand-ducale. Cette disposition risque de rendre impossible l'application correcte des dispositions de l'article 24 de la loi précitée du 1^{er} août 2018. En effet, les journaux des opérations de consultation et de communication des données doivent permettre d'établir leur motif.

Le Conseil d'État relève en outre que le terme « incontestablement » soulève plus d'interrogations qu'il apporte de précisions. Qui décide *in fine* du caractère incontestable du lien entre l'affectation de l'agent et du motif d'accès et sur la base de quels critères ?

Le Conseil d'État estime que cette disposition risque de constituer une transposition incorrecte de la directive (UE) 2016/680 précitée. Il y a dès lors lieu de supprimer, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, au point 4^o, le bout de phrase « Si le motif d'accès ne découle pas incontestablement de l'affectation de l'agent au sein d'un service ou d'une unité de la Police ».

Le paragraphe 4 fixe une durée maximale de conservation des données pour les fichiers de la Police grand-ducale, laissant au responsable du traitement le soin de déterminer la durée de conservation précise. Il devra le faire en fonction des règles inscrites dans la loi précitée du 1^{er} août 2018. Les données à caractère personnel ne peuvent être conservées que « pendant la durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

La durée de conservation ne peut pas être supérieure à celles qui sont applicables au fichier central, sauf s'il existe une disposition légale contraire.

Cette règle peut prêter à confusion, étant donné que le projet de loi sous examen ne prévoit pas une durée unique de conservation. Celle applicable à la partie active du fichier central est de dix ans, celle prévue pour la partie passive étant de trente ans. Le texte contient encore plusieurs exceptions aux durées pré-indiquées.

Dans sa teneur actuelle, le paragraphe 4 est source d'insécurité juridique. Il devra, sous peine d'opposition formelle, être reformulé en conséquence.

Le paragraphe 5 fixe la durée de conservation des données de journalisation collectées à cinq ans. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la durée proposée, qui correspond au délai de prescription pour délits.

Article 3

L'article sous examen insère un article 43-2 nouveau dans la loi précitée du 18 juillet 2018. Il règle de manière spécifique le fichier central de la Police grand-ducale.

Le paragraphe 1^{er} énonce des généralités.

D'après le commentaire de l'article, « le fichier central centralise tous les documents, rapports et procès-verbaux que la Police est obligée de rédiger en application d'un texte légal ou réglementaire ». Les auteurs du projet de loi sous avis retiennent comme vocation primaire de ce fichier « de centraliser les données à caractère personnel et informations relatives aux personnes concernées traitées dans le cadre de l'exécution d'une mission légale de la Police ».

Il est précisé dans le texte que ne figurent pas au fichier central les données relatives aux personnes qui ont commis une contravention, si une loi spéciale permet d'arrêter les poursuites pénales par le paiement d'un avertissement taxé et que la personne s'est acquittée de celui-ci dans le délai prévu par la loi. Est notamment visé le fichier des avertissements taxés prévu par le règlement grand-ducal du 21 décembre 2004 portant autorisation de la création d'un fichier des personnes ayant subi un avertissement taxé en matière de circulation routière et modification du règlement grand-ducal du 7 juin 1979 déterminant les actes, documents et fichiers autorisés à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques et morales.

Le fichier central est divisé en deux parties : une partie active, qui contient toutes les données nécessaires indispensables pour l'exécution des missions légales de la Police, et une partie passive, qui sert d'archives du fichier central.

Les règles encadrant les deux parties du fichier central sont fixées dans les paragraphes suivants.

Au paragraphe 2 sont énumérées les finalités du traitement des données à caractère personnel et informations dans le fichier central.

Le Conseil d'État peut s'accommoder de l'option retenue par les auteurs du projet de loi de ne pas procéder à une énumération exhaustive des différents textes de loi déterminant les « autres missions légales » de la Police grand-ducale. Dans un but d'information du public, il recommande toutefois à la Police grand-ducale de procéder à une publication régulière d'une référence aux textes visés.

Les paragraphes 3 et 4 déterminent les catégories de personnes concernées dont les données sont traitées dans le fichier central aux fins de police administrative ou de toute autre mission légale de la Police grand-ducale ou aux fins de police judiciaire. Le Conseil d'État estime plus particulièrement que la réglementation relative au traitement des données dites « douces » visant la catégorie de personnes définie au point 10° du paragraphe 4 comporte les garanties nécessaires pour les personnes concernées, tout en permettant à la Police grand-ducale d'assurer sa mission de police judiciaire.

Le paragraphe 5 règle, en partie, l'accès au fichier central. Ces dispositions n'appellent pas de commentaire de la part du Conseil d'État.

Il en est autrement de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 6, qui accorde, sous certaines conditions, un accès direct au fichier central aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises ayant qualité d'officier de police. Le Conseil d'État constate que cette disposition ne comporte aucune indication quant aux conditions et restrictions auxquelles l'accès au fichier central est soumis pour cette catégorie de fonctionnaires. À quelles données auront-ils accès ? Pour quelles finalités ? Le texte proposé étant muet sur ces questions, il est indispensable, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, d'y apporter des précisions. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 6, alinéa 1^{er}, dans sa teneur actuelle.

Le paragraphe 7 énumère notamment les informations et données à caractère personnel concernant les personnes physiques et les personnes morales qui peuvent figurer au fichier central. Le Conseil d'État souligne qu'il s'agit en l'espèce de données qui ne doivent pas y figurer de façon obligatoire, elles peuvent varier selon la disponibilité des informations et de la nécessité de les mentionner au fichier central. Cette dernière remarque vaut particulièrement pour certaines données relatives aux victimes ou aux témoins.

En ce qui concerne le point 10°, le Conseil d'État recommande, à l'instar du procureur général d'État, de supprimer le terme « inaltérables », cette restriction pouvant conduire à écarter des descriptions pouvant revêtir une certaine utilité. Le signalement descriptif peut comprendre les signes corporels permettant d'identifier des personnes, même s'ils n'ont pas un caractère inaltérable.

Le Conseil d'État partage la suggestion des procureurs d'État du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et du Tribunal d'arrondissement de Diekirch de préciser la notion de « bénéficiaires économiques », introduite à l'alinéa 3, point 2°. Il recommande de reprendre les termes « bénéficiaires effectifs », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Le paragraphe 8 détermine le moment à partir duquel les données peuvent être répertoriées dans le fichier central. Dès cet instant, elles deviennent, sous certaines conditions, accessibles à un nombre relativement important de membres de la Police grand-ducale. Se pose alors la question du respect du secret de l'enquête et du secret de l'instruction. D'après le texte proposé, la transmission au fichier central n'est admise que si l'enquête est terminée, ou si l'autorité judiciaire compétente a autorisé la transmission conformément à la loi modifiée du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière.

Le Conseil d'État comprend cette disposition en ce sens que le moment de la fin de l'enquête résulte de l'état d'avancement de la procédure et non de l'appréciation personnelle des membres de la Police grand-ducale chargés de l'enquête, un supplément d'enquête pouvant toujours être demandé. Tout transfert précoce de données au fichier central étant à éviter, il y a lieu de mettre en place un système formel permettant de déterminer avec précision le moment de la fin de l'enquête.

Les paragraphes 9, 10 et 11 ont trait aux durées de conservation applicables aux informations, données à caractère personnel et aux documents contenus dans la partie active du fichier central dans le cadre des missions de police judiciaire. Il s'agit notamment de régler le passage de la partie active à la partie passive du fichier central.

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 3 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, les données à caractère personnel sont « conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées » et que l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la même loi précise que « le responsable du traitement fixe les délais appropriés pour l'effacement des données à caractère personnel ou pour la vérification régulière de la nécessité de conserver les données à caractère personnel ». Le Conseil d'État prend acte de la volonté politique du Gouvernement d'encadrer la conservation de ces données par des dispositions légales plus précises.

On se situe, en ce qui concerne les dispositions de ces trois paragraphes, dans l'hypothèse de données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'exécution d'une mission de police judiciaire. Sont visées les informations et données à caractère personnel contenues dans le fichier central, qui ont leur origine dans des procès-verbaux ou rapports pour crimes ou délits adressés aux autorités judiciaires. Les auteurs du projet de loi sous examen n'ont pas suivi les modèles belge et français, qui comportent des délais exprimés en années, en règle générale plus longs que les délais de prescription pour crimes et délits. Le Conseil d'État relève que le paragraphe 11 comporte un renvoi direct à un autre traitement de données à caractère personnel, à savoir le « traitement, dit chaîne pénale du ministère public ». Ce renvoi fait naître un lien direct avec le projet de loi n° 7882 portant 1° introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA »; et 2° modification du Code de procédure pénale. D'après l'article 5, paragraphe 3, dudit projet de loi, l'accès aux données « peut s'effectuer dans un délai maximum de deux ans pour les contraventions, de cinq ans pour les délits et de dix ans pour les crimes à partir de la dernière inscription dans le système ». Ce lien direct avec le traitement « JU-CHA » rend nécessaire un examen du présent projet de loi conjointement avec le projet de loi n° 7882 précité.

Le Conseil d'État insiste sur l'emploi d'expressions identiques pour désigner l'application de traitement des données à caractère personnel pour l'ensemble des services de l'ordre judiciaire traitant les affaires pénales. Le terme « application « JU-CHA » » est le plus approprié, cette dernière ayant remplacé l'application « Chaîne pénale ».

En ce qui concerne le paragraphe 9, le Conseil d'État recommande de préciser, à l'alinéa 3, que la condamnation devra « être coulée en force de chose jugée », cette formule étant déjà utilisée à l'alinéa 1^{er} ainsi qu'aux paragraphes 10 et 11.

Tout le système de conservation des données mis en place repose finalement sur la communication par le procureur d'État des informations pertinentes sur la suite réservée aux enquêtes et poursuites pénales. La Police grand-ducale doit non seulement être informée de l'« archivage » des données dans l'application « JU-CHA », mais elle doit, en vertu du paragraphe 12, également être informée des décisions de condamnation, d'acquiescement, de non-lieu ou de classement sans suites, pour qu'elles puissent être mentionnées dans le fichier central. C'est ce retour d'informations automatisé des suites réservées aux procès-verbaux et rapports de la Police grand-ducale par les autorités judiciaires qui fait défaut dans le régime actuel du fichier central.

Le Conseil d'État rend attentif à la nécessité de mettre en place les procédures de vérification internes et les moyens techniques indispensables pour garantir un fonctionnement parfait de cette transmission d'informations. Tout comme la CNPD, le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas utile d'inscrire dans la loi une durée maximale de conservation pour éviter que des données à caractère personnel soient maintenues *ad aeternam* dans la partie active du fichier central.

Le paragraphe 13 donne la possibilité au procureur d'État de décider du transfert de documents, informations et données dans la partie passive du fichier central. Il peut aussi ordonner, de sa propre initiative ou sur demande de la personne concernée, que la personne concernée ne puisse plus être recherchée par le biais des données à caractère personnel. La France connaît un régime similaire inscrit à l'article 230-8 du code de procédure pénale français.

Si un recours en justice est prévu contre la décision du procureur d'État, le texte sous examen reste muet sur la procédure à suivre et le critère de détermination de la compétence du président du tribunal d'arrondissement. L'imprécision touche aussi la question de la détermination du procureur d'État compétent. S'agit-il de celui de la résidence du requérant ou de celui où les faits ont été commis et les informations collectées ? Le Conseil d'État se pose la question s'il ne serait pas plus judicieux de réserver cette faculté au procureur général d'État. Ces lacunes sont source d'insécurité juridique. Faute de précisions apportées aux dispositions du paragraphe 13, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Le Conseil d'État suggère de désigner la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement comme juridiction compétente pour connaître d'un tel recours.

Le paragraphe 14 introduit un régime spécial concernant les informations et données à caractère personnel en relation avec une demande

d'entraide judiciaire internationale ou qui ont leur origine dans des documents qui relèvent de la coopération policière internationale.

Le paragraphe 15 règle la question de la conservation des données à caractère personnel trouvant leur origine dans des rapports rédigés dans le cadre d'une mission de police administrative ou d'une autre mission légale administrative. La suppression de ces données doit intervenir au plus tard dix ans après leur enregistrement dans le fichier central. Eu égard à la durée de conservation relativement longue proposée, le Conseil d'État recommande de faire le plus souvent possible usage de la faculté pour la Police grand-ducale prévue au texte de fixer des délais de conservation plus courts pour certains types de rapports.

La disposition spéciale relative aux informations et données concernant des personnes mineures en fugue trouve, en principe, l'accord du Conseil d'État. Elle découle de l'obligation de faire bénéficier les personnes dites « vulnérables » de garanties de protection supplémentaires. Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur la nécessité de maintenir dans le fichier central, même pour une période limitée, les données relatives à un mineur en fugue qui a été retrouvé.

Le paragraphe 16 vise l'hypothèse d'une retransmission d'informations et de données contenues dans la partie passive du fichier central dans la partie active. Il vise également les fichiers particuliers dans la mesure où ils disposent d'une partie passive.

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « traitement, dit chaîne pénale, du ministère public » par ceux de « traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ».

Le paragraphe 17 arrête le principe que les informations et données personnelles sont supprimées au plus tard trente ans après leur transfert dans la partie passive, ceci sans préjudice des dispositions légales relatives à l'archivage pour des raisons historiques. Pour certaines données (les données dites « douces ») ou catégories d'infractions telles que les contraventions, le texte prévoit des échéances de suppression plus courtes.

Une prolongation de la durée de conservation n'est envisagée que pour les besoins d'une demande de révision en cours.

Le Conseil d'État note qu'à l'heure actuelle, les données dans le fichier central sont conservées pour une durée de soixante ans à partir de leur enregistrement. Si les durées proposées sont moins longues, il n'est cependant pas exclu que certaines données à caractère personnel puissent figurer au total pendant une cinquantaine d'années dans le fichier central. Pour éviter que dans certains cas, cette durée totale de conservation puisse être considérée comme disproportionnée, le Conseil d'État considère comme approprié de prévoir, par analogie à la procédure prévue au paragraphe 13, la faculté pour les autorités judiciaires compétentes d'ordonner l'effacement de données de la partie passive du fichier central. Elle est, dans le texte sous avis, réservée à la partie active.

Le paragraphe 18 dispose qu'au plus tard au moment du transfert dans la partie passive du fichier central, les informations et données à caractère personnel relevant de la mission de police judiciaire se trouvant dans d'autres

fichiers devront être supprimées. Une disposition légale spécifique pourra toutefois fixer une durée différente.

Des règles dérogatoires sont prévues pour les cas d'une impossibilité technique de gérer certains formats de données par le fichier central et de la conservation de données relatives à des traces prélevées dans des enquêtes où les auteurs sont restés inconnus.

Si le Conseil d'État peut approuver le dispositif proposé, il doit une nouvelle fois insister sur la nécessité de veiller à rendre cette interconnexion techniquement possible et d'effectuer des contrôles réguliers pour s'assurer que ce mécanisme de suppression de données à caractère personnel fonctionne effectivement.

Le paragraphe 19 règle de façon restrictive l'accès à la partie passive du fichier central tant au niveau des finalités qu'au niveau des personnes admises pour y accéder.

Si la faculté réservée au procureur général d'État d'autoriser des consultations ponctuelles ne soulève pas de problème majeur, il en est autrement de la faculté donnée au procureur général d'État d'autoriser, pour une durée maximale de cinq ans renouvelable, l'accès aux informations contenues dans la partie passive du fichier central à des officiers et agents de police judiciaire nominativement désignés du Service de police judiciaire ou aux membres de certaines subdivisions du Service de police judiciaire.

Le Conseil d'État rappelle qu'un tel accès doit être strictement encadré et contrôlé. Il estime qu'en toute hypothèse, le motif d'accès ne peut pas résulter de l'affectation du membre de la Police grand-ducale bénéficiant de l'autorisation, mais qu'il doit indiquer la raison précise de la consultation, sinon tout contrôle devient illusoire. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à ses observations relatives à l'article 2, paragraphe 3, point 4°.

Cette précision va plus loin que les dispositions prévues actuellement à l'article 2 du projet de loi sous avis. Il y a lieu de l'ajouter au paragraphe sous examen.

Article 4

Il est inséré un nouvel article 43-3 dans la loi précitée du 18 juillet 2018, qui désigne la Police grand-ducale comme responsable du traitement des données à caractère personnel qu'elle effectue.

Cette question avait déjà été soulevée dans le cadre de l'examen du projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et qui avait comme objet d'encadrer la vidéosurveillance par la Police.

Le Conseil d'État se réfère aux différents avis qu'il a rendus dans le cadre de la procédure législative relative au projet de loi précité⁸, devenu la

⁸ Avis du Conseil d'État du 10 mars 2020 sur le projet de loi n° 7498 (doc. parl. n° 7498¹) ;
Avis complémentaire du Conseil d'État du 12 mai 2020 sur le projet de loi n° 7498 (doc. parl. n° 7498⁴) ;
Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État du 23 février 2021 sur le projet de loi n° 7498 (doc. parl. n° 7498⁸) ;
Troisième avis complémentaire du Conseil d'État du 1^{er} juin 2021 sur le projet de loi n° 7498¹²).

loi du 15 juillet 2021 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Il rappelle qu'en vertu de la loi précitée du 1^{er} août 2018, le responsable du traitement est « l'autorité compétente qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens de traitement de données à caractère personnel ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union européenne ou le droit luxembourgeois, le responsable du traitement ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union européenne ou le droit luxembourgeois ».

Actuellement, la loi précitée du 18 juillet 2018 ne contient pas de désignation d'un responsable du traitement.

Dans son avis complémentaire du 12 mai 2020 sur le projet de loi n° 7498 précité⁹, le Conseil d'État avait marqué sa préférence pour que la qualité de responsable du traitement soit accordée au directeur général de la Police grand-ducale. Une telle solution serait en cohérence avec d'autres lois qui ont désigné le directeur de l'administration ou du service concernés comme responsable du traitement. Cette approche a également été retenue par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la police. Elle trouve encore sa traduction au projet de loi n° 7882 précité relatif au traitement de données à caractère personnel dans l'application « JU-CHA », le procureur général d'État y étant désigné comme responsable du traitement de cette application.

En conséquence, le Conseil d'État recommande de formuler l'article 43-3 nouveau comme suit :

« Art. 43-3. Le directeur général de la Police a la qualité de responsable des traitements de données à caractère personnel effectués par la Police. »

Article 5

L'article sous examen vise à supprimer, à l'article 10, paragraphe 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État, la lettre h), qui accorde au Service de renseignement de l'État un accès direct à la partie « recherche » de la banque de données nominatives de police générale.

Cette modification s'explique par le fait que ce traitement des données sera supprimé avec le projet de loi sous avis. Le Conseil d'État note que le Service de renseignement de l'État ne disposera ainsi d'aucun accès direct, ni indirect, à un traitement de données à caractère personnel géré par la Police grand-ducale.

Article 6

L'article apporte des modifications ponctuelles à la section VII du Code pénal, qui traite de certaines infractions en matière informatique.

⁹ Avis complémentaire du Conseil d'État du 12 mai 2020 sur le projet de loi n° 7498 (doc. parl. n° 7498⁴).

Le champ d'application des infractions inscrites aux articles 509-1 à 509-3 du Code pénal, qui visent actuellement uniquement les systèmes de traitement ou de transmission automatisés de données, est élargi aux systèmes non-automatisés.

Cette définition large du traitement des données est conforme aux définitions retenues dans les textes européens et nationaux en matière de protection des données à caractère personnel.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 509-1 du Code pénal, il est prévu d'y ajouter un nouvel alinéa 2, qui vise spécifiquement les données à caractère personnel et incrimine le fait, pour toute personne, d'effectuer un traitement de données à caractère personnel pour des finalités autres que celles pour lesquelles l'autorisation d'accès a été accordée. Tombe également sous cette incrimination le fait de porter à la connaissance d'un tiers non autorisé les données à caractère personnel ainsi obtenues.

Les peines prévues sont celles d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 500 euros à 25 000 euros, l'une de ces peines pouvant être prononcée seule.

La modification consacre, en partie, l'évolution de la jurisprudence à laquelle il est fait référence au commentaire de l'article. Ainsi, il a été jugé que le fait pour « un employé, autorisé à accéder de manière inconditionnelle au réseau pour exécuter des tâches relevant de son activité, de se maintenir dans le réseau pour exécuter des opérations non autorisées rend le maintien frauduleux ».

D'après le commentaire de l'article, la raison de cette modification semble résulter d'« un consensus politique [qui] a émergé de prévoir des sanctions pénales à l'égard des membres de la Police grand-ducale qui commettent un abus de leurs droits d'accès aux différents fichiers de la Police ».

Les auteurs du texte ont opté pour une incrimination générale inscrite au Code pénal, au lieu d'avoir recours à une incrimination spécifique à la Police.

Le Conseil d'État estime toutefois que le bout de phrase « y inclus le fait de porter à la connaissance d'un tiers non autorisé les données à caractère personnel ainsi obtenues » peut prêter à confusion. En effet, dans la mesure où le non-respect des finalités d'accès par une personne est déjà considéré comme frauduleux, l'ajout d'une seconde incrimination du fait d'avoir porté les données à caractère personnel obtenues frauduleusement à la connaissance d'un tiers n'a pas de sens, d'autant plus qu'un tel comportement n'est pas considéré comme circonstance aggravante. Le Conseil d'État demande en conséquence de supprimer cette partie de phrase.

Article 7

L'article sous examen comprend un certain nombre de dispositions transitoires concernant le fichier central de la Police grand-ducale ainsi que les autres fichiers gérés par la Police grand-ducale.

Les auteurs du projet de loi sous avis font état d'efforts de programmation et d'adaptation de logiciels considérables pour réaliser la mise en conformité des fichiers existants aux nouvelles normes légales. La suppression de l'ancien fichier central, précédée de la migration de son contenu vers le nouveau fichier central, serait impossible à réaliser à courte échéance.

Le Conseil d'État a conscience du fait que les transformations importantes indispensables pour permettre une application correcte des nouvelles dispositions légales nécessitent des délais d'adaptation.

Il constate que les échéances retenues pour la mise en conformité des fichiers autres que le fichier central sont celles prévues à l'article 63 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, à savoir les 6 mai 2023 et 6 mai 2026, qui ne concernent pourtant que le dispositif de la journalisation déterminé à l'article 24 de cette même loi.

Le Conseil d'État estime judicieux de s'inspirer davantage de la formulation de l'article 63, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 1^{er} août 2018 et de conférer au Gouvernement en conseil le pouvoir de fixer une date butoir au-delà du 6 mai 2023, tout en maintenant le délai maximal au 6 mai 2026. Il ne découle pas clairement de la version proposée par les auteurs qui détermine si les conditions pour reporter la mise en vigueur au-delà du 6 mai 2023 sont remplies. Ce pouvoir revient-il au responsable du traitement, au ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions ou au Gouvernement ?

Ces mesures transitoires ne peuvent tenir en échec les dispositions de la loi précitée du 1^{er} août 2018, qui restent pleinement applicables.

Le Conseil d'État ne prend pas position sur la pertinence des différents délais de phase transitoire proposés, ces derniers étant l'expression d'un choix politique.

Article 8

Cet article prévoit une entrée en vigueur différée pour les articles 2 et 3 de la loi en projet.

Pour des raisons de meilleure lisibilité, le Conseil d'État suggère de rédiger l'article 8 comme suit :

« **Art. 8.** Les articles 2 et 3 de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du sixième mois après la publication au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Une subdivision en chapitres n'est pas de mise et à écarter.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place

de la citation de l'intitulé.

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit.

Intitulé

Il convient d'ajouter un deux-points après les termes « portant modification », de supprimer le terme « et » à la fin du point 2° et d'écarter le point final.

Article 1^{er}

À l'indication de l'article sous revue, il convient d'insérer les lettres « er » en exposant après le numéro d'article, pour écrire « **Art. 1^{er}.** ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

À l'article 43, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, qu'il s'agit de modifier, il convient d'écrire « ont un accès direct ».

Au point 1°, il y a lieu d'insérer le terme « 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.

Au point 2°, il convient de faire référence au « Code de la sécurité sociale ».

Au paragraphe 2, phrase liminaire, il convient d'écrire « ont un accès direct » et « sur une liste agréée par ».

Au paragraphe 6, point 1°, *in fine*, le terme « et » est à supprimer, car superfétatoire.

Au paragraphe 8, il y a lieu d'écrire « au ministre ayant la Protection des données dans ses attributions ».

Article 2

Dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'un terme tel que « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

À l'article 43-1 nouveau, paragraphe 1^{er}, le numéro d'article à la suite des termes « le présent article » est à supprimer, car superfétatoire.

Au paragraphe 2, première phrase, il convient d'écrire « au sens du chapitre 2, section 1^{re}, », tout en supprimant les termes « de la présente loi ».

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, point 6^o, lettre b), les termes « du Parquet Général » sont à supprimer.

Article 3

À l'article 43-2 nouveau, le paragraphe 3 est à reformuler comme suit :

« (3) Les personnes dont les données sont traitées dans le fichier central aux fins de police administrative et de toute autre mission dont la Police est investie par la loi sont celles qui ont fait l'objet d'une mesure de police ou qui ont été citées dans un rapport établi par la Police dans le cadre de l'exécution de ses missions. Elles sont catégorisées comme suit :

- 1^o [...] ;
- 2^o [...] ;
- 3^o [...] . »

Au paragraphe 3, point 1^o, il convient d'écrire « au sens du chapitre 2, section 1^{re}, », tout en supprimant les termes « de la présente loi ».

Au point 2^o, les termes « de la présente loi » sont à supprimer.

Au paragraphe 4, alinéa 2, il convient de se référer aux « personnes visées à l'alinéa 1^{er}, point 10^o, ».

Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, il convient de préciser les renvois, pour écrire « à l'article 43-2, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, points 8^o, 9^o et 10^o, » et « qui donnent accès aux données à caractère personnel des personnes visées au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, points 8^o et 9^o ».

À l'alinéa 2, il y a lieu d'insérer une virgule à la suite du point « 10^o ».

À l'alinéa 3, il convient d'écrire « ont un accès direct ».

À l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire « l'accès direct aux informations des personnes à l'égard desquelles il existe ».

Au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, première phrase, les termes « de la présente loi » sont à supprimer.

Toujours à la première phrase, il convient de supprimer la virgule à la suite respectivement du terme « administrative » et du terme « traitement » et d'écrire « ainsi qu'aux membres du personnel civil ».

À la deuxième phrase, il y a lieu d'écrire « permet également de visionner ».

À l'alinéa 2, point 1^o, et à l'alinéa 3, point 2^o, et à l'instar de l'article 5, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, il y a lieu d'écrire « les nom, prénoms, [...] » sans parenthèses.

À l'alinéa 3, point 2°, il y a lieu d'écrire « ainsi que leurs date et lieu de naissance ».

Au paragraphe 10, alinéa 1^{er}, il convient de faire référence au « procureur d'État », avec une lettre « p » initiale minuscule, étant donné qu'est visée la fonction. Cette observation vaut également pour le paragraphe 13, alinéa 2.

Au paragraphe 13, alinéa 3, il y a lieu de viser le « président du tribunal d'arrondissement », avec une lettre « p » initiale minuscule, étant donné qu'est visée la fonction.

Au paragraphe 14, alinéa 2, il y a lieu d'insérer une virgule respectivement à la suite des termes « d'une infraction pénale » et à la suite des termes « alinéa 1^{er} ».

À l'alinéa 3, première phrase, les termes « à l'article 43-2, » sont à remplacer par le terme « au » et il y a lieu d'insérer une virgule à la suite des termes « point 10° ».

Au paragraphe 15, alinéa 1^{er}, première phrase, il convient de supprimer la virgule respectivement à la suite des termes « fichier central » et à la suite des termes « par la loi ».

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il convient d'écrire « au sens du présent paragraphe ».

Au paragraphe 17, alinéa 2, les termes « à l'article 43-2, » sont à remplacer par celui de « au » et il y a lieu d'insérer une virgule à la suite des termes « point 10° ».

À l'alinéa 3, il convient de supprimer la virgule à la suite respectivement des termes « fichier central » et des termes « autorités judiciaires ».

Au paragraphe 19, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « pour la finalité visée à l'alinéa 1^{er}, point 1°, ».

Article 5

Il convient d'écrire « la lettre h) est supprimée ».

Article 6

Le point 1° est à reformuler comme suit :

« 1° À l'intitulé de la section VII, les termes « et de systèmes de traitement ou de transmission automatisés » sont insérés à la suite du terme « informatique ». »

Le point 2° est à reformuler comme suit :

« 2° L'article 509-1 est modifié comme suit :

- a) La disposition actuelle devient l'alinéa 1^{er} nouveau.
- b) À l'alinéa 1^{er} nouveau, sont ajoutés les mots « ou non-autorisé » après les mots « d'un système de traitement ou de transmission automatisé ».

- c) À la suite de l'alinéa 1^{er} nouveau, il est inséré un alinéa 2 nouveau, qui prend la teneur suivante :
« Sera puni des mêmes peines, quiconque, [...] » »

Au point 3°, les termes « du Code pénal » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 7

L'article sous examen contient une disposition transitoire, laquelle, selon le Conseil d'État, aurait mieux sa place dans le corps de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer un nouvel article 100*bis* dans la loi précitée du 18 juillet 2018. Partant, l'article sous examen prend la teneur suivante :

« **Art. 7.** À la suite de l'article 100 de la loi précitée du 18 juillet 2018, il est inséré un nouvel article 100*bis*, qui prend la teneur suivante :

« Art. 100*bis*. Les fichiers autres que le fichier central de la Police établis avant l'entrée en vigueur de la loi du XXX 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 ; 3° du Code pénal sont mis en conformité avec l'article 43-1 au plus tard le 6 mai 2023.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, lorsque cela exige des efforts disproportionnés et l'intervention de ressources externes, les fichiers autre que le fichier central peuvent être mis en conformité avec l'article 43-1 jusqu'au 6 mai 2026.

Le fichier central exploité par la Police avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du XXX restera accessible aux officiers et agents de police judiciaire pendant une période d'une année après l'entrée en vigueur de la loi précitée du XXX.

Pendant cette période, à chaque nouvelle inscription dans le fichier central au sens des articles 43 à 43-3 de la présente loi, les informations, procès-verbaux et rapports pertinents relatifs à ces personnes et contenus dans l'ancien fichier central sont supprimés dans celui-ci et sont repris dans le nouveau fichier central, si les conditions légales pour une conservation dans la partie active ou passive du nouveau fichier central sont toujours remplies.

Au-delà de ce délai, il reste accessible aux seuls membres du centre d'intervention national et aux membres du service fichier central pendant une période supplémentaire de trois ans.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi précitée du XXX, toutes les informations et données à caractère personnel contenues dans la partie active de l'ancien fichier central sont transférées dans la partie passive.

La partie passive de l'ancien fichier central reste accessible suivant les mêmes modalités que celles prévues pour la partie passive du fichier central tel que prévu à l'article 43-2 de la présente loi. » »

Article 8

L'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 8.** Les articles 2 et 3 entrent en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants,
le 22 juillet 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz