

Projet de loi

- 1° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ;**
- 2° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police ;**
- 3° de loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données des dossiers passagers ;**
- 4° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et**
- 5° du Code pénal**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(11 juillet 2023)

Par dépêche du 6 mars 2023, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de dix-neuf amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la sécurité intérieure et de la défense.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun desdits amendements ainsi que d'un texte coordonné de la loi en projet tenant compte de ces amendements.

Considérations générales

Par les amendements sous revue, les auteurs entendent essentiellement répondre aux critiques et suggestions formulées par le Conseil d'État dans son avis du 22 juillet 2022 sur le projet de loi sous rubrique. Certains amendements trouvent leur origine dans les avis des autorités judiciaires.

En ce qui concerne les différentes oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis précité, les auteurs des amendements ont proposé des suppressions et des reformulations de texte qui permettent au Conseil d'État de les lever.

Le Conseil d'État reviendra sur ces points lors de l'examen des différents amendements.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement 1 concerne l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique, qui entend modifier l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire de cet article 43, les auteurs des amendements ont procédé au remplacement des termes « à des fins administratives » par ceux de « à d'autres fins prévues par des lois spéciales », tel que demandé par le Conseil d'État dans son avis du 22 juillet 2022, de sorte que l'opposition formelle à cet égard peut être levée.

Afin de réagir aux critiques et à l'opposition formelle du Conseil d'État relative au risque d'insécurité juridique découlant de l'application simultanée de textes de loi réglant la matière d'accès à certains traitements de données par des agents ou officiers de police judiciaire, les auteurs des amendements ont supprimé les paragraphes 2 et 4, tout en intégrant les registres et fichiers suivants dans la liste des fichiers pouvant être consultés au titre du paragraphe 1^{er} :

- le fichier des assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée, exploité pour le compte de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ;
- le fichier des sociétés du registre de commerce et des sociétés ;
- le registre public des bâtiments de plaisance battant pavillon luxembourgeois ;
- le registre foncier ;
- le registre des cartes d'identité.

Le Conseil d'État constate encore que les auteurs ont supprimé les références aux fichiers que le Conseil d'État avait mentionnés dans son avis du 22 juillet 2022 et pour lesquels il avait estimé que d'autres dispositions légales réglaient à suffisance l'accès et qu'il y avait lieu d'éviter une situation de conflits de lois dans le temps.

Au regard des amendements apportés au texte initial, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle formulée à l'égard des dispositions de l'ancien paragraphe 2.

Au nouveau paragraphe 4, il est dorénavant prévu que les informations relatives à la consultation des fichiers et registres par les membres de la Police grand-ducale sont conservées pendant un délai d'au moins cinq ans. Le Conseil d'État peut s'accommoder de l'inscription d'un délai minimum dans la mesure où il vise à garantir un contrôle des accès aux fichiers. Il note toutefois que le projet de loi n° 7882 relatif à l'application « JU-CHA » prévoit un délai fixe de cinq ans.

Le Conseil d'État note que l'amendement abandonne l'idée de l'enregistrement et de la conservation du motif de la consultation. Le nouveau libellé retient toutefois l'idée que les indications de la consultation ont pour but que le motif de la consultation puisse être retracé. Il rappelle que selon l'article 24 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, « les journaux des opérations de consultation et de communication permettent d'établir le motif,

la date et l'heure de celles-ci et l'identification de la personne qui a consulté ou communiqué les données à caractère personnel, ainsi que l'identité des destinataires de ces données à caractère personnel ». Si le texte proposé n'est pas contraire au texte de loi prémentionné et au droit européen dont il assure la transposition en droit national, le Conseil d'État s'interroge toutefois sur l'efficacité du contrôle de l'accès aux fichiers sur la seule base des données mentionnées au point 2° de ce paragraphe.

Amendement 2

À l'article 43^{quater}, paragraphe 3, la modification apportée au point 4° permet au Conseil d'État de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 22 juillet 2022.

Le paragraphe 4 est reformulé afin de répondre à une autre opposition formelle du Conseil d'État, pour insécurité juridique, le projet de loi initial se bornant à stipuler que la durée de conservation ne peut pas être supérieure à celles applicables au fichier central, sauf s'il existe une disposition légale contraire. Le texte amendé met le Conseil d'État en mesure de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « missions... dont relèvent les données concernées » par ceux de « missions... dans le cadre desquelles les données ont été collectées ».

En ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'État renvoie à l'observation formulée à l'égard de l'article 43, paragraphe 4 nouveau.

Amendements 3 et 4

Sans observation.

Amendement 5

En ce qui concerne l'article 43^{quinquies}, paragraphe 4, alinéa 2, point 3°, les termes « , ainsi que » sont à remplacer par celui de « ou », étant donné que la formulation actuelle aurait pour effet d'exiger un accord tant du procureur général d'État que du procureur d'État territorialement compétent et des membres de leurs parquets, ce qui ne semble pas être l'intention des auteurs.

Amendement 6

L'amendement sous examen vise à apporter des précisions à l'article 43^{quinquies}, paragraphe 6, en réponse à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 22 juillet 2022.

Au vu de l'amendement sous examen, l'opposition formelle peut être levée.

Amendements 7 à 9

Sans observation.

Amendement 10

L'amendement sous examen concerne le paragraphe 13 de l'article 43*quinquies*. Au vu du paragraphe 13, dans sa teneur amendée, l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 22 juillet 2022 peut être levée.

Amendement 11

Sans observation.

Amendement 12

Les auteurs ajoutent, à l'article 43*quinquies*, paragraphe 15, un alinéa 3 nouveau, contenant une dérogation en matière de délai de conservation des rapports relatifs à des personnes majeures disparues. La durée de conservation prévue est de quatre-vingts ans. Les auteurs expliquent que ces personnes pourraient avoir été victimes d'une infraction ou être décédées dans des circonstances inhabituelles. Les auteurs justifient le délai de conservation très long par la découverte d'un cadavre par exemple.

Si le Conseil d'État peut admettre, au vu des explications du commentaire, qu'un délai de conservation des données de dix ans peut, sous certaines hypothèses, s'avérer trop court, il éprouve toutefois de fortes hésitations à admettre un délai de conservation d'une durée extrêmement longue.

Le Conseil d'État propose de retenir un délai de conservation de trente ans, qui semble suffisant aux fins avancées par les auteurs.

Amendement 13

Sans observation.

Amendement 14

Les auteurs incluent, à l'article 43*quinquies*, paragraphe 17, alinéa 1^{er}, une autre exception à la suppression des données trente ans après leur transfert dans la partie passive du fichier central. Il est proposé de prévoir expressément que des dispositions légales spécifiques peuvent déterminer un régime de suppression des données à caractère personnel dans la partie passive du fichier central différent de celui prévu dans le projet de loi.

Pour motiver cet amendement, les auteurs font référence à l'article 91 du Code pénal qui dispose que les peines prononcées du chef des infractions prévues aux articles 136*bis* à 136*quinquies* du Code pénal (violations graves du droit international humanitaire) ne se prescrivent pas. Or, l'article 91 du Code pénal vise la prescription et non pas le délai de conservation de données à caractère personnel dans le cadre de crimes contre l'humanité.

De prime abord, il n'existe donc aucune disposition légale spéciale concernant le délai de conservation des données en matière de crimes contre l'humanité.

Le Conseil d'État considère que tel qu'il est formulé, l'amendement n'apporte pas de plus-value normative, dans la mesure où une loi spéciale peut toujours déroger à une loi générale. Il est superflu et peut être abandonné.

Si les auteurs veulent introduire un régime spécifique de conservation de données pour crimes imprescriptibles, il ne suffit pas de se référer d'une façon générale à « d'autres dispositions légales spécifiques ». Il faudra que ce régime soit déterminé par une loi.

Le Conseil d'État relève que dans sa teneur actuelle, le projet de loi n° 7882 ne prévoit pas une dérogation similaire en ce qui concerne la restriction d'accès aux données à caractère personnel inscrites dans l'application « JU-CHA », ce qui conduirait à des situations où des données continueraient à être conservées indéfiniment dans le fichier central de la Police, alors que l'accès à de telles données inscrites dans l'application « JU-CHA » n'est plus possible. Le Conseil d'État insiste que la cohérence du système de conservation des données soit pleinement respectée.

Enfin, le Conseil d'État rappelle que le principe applicable en la matière est que les données ne peuvent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées que pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

Amendement 15

Les auteurs ajoutent une dérogation supplémentaire à la suppression des données à caractère personnel dans d'autres fichiers au moment du transfert des informations et données à caractère personnel dans la partie passive du fichier central. D'après les auteurs, les informations et données à caractère personnel relatives aux armes saisies seraient maintenues dans le fichier particulier tenu au sein de l'armurerie de la Police grand-ducale, tandis que les informations et données à caractère personnel relatives à l'enquête seraient transférées dans la partie passive du fichier central. **Si** le Conseil d'État peut, en principe, s'accommoder d'un tel régime dérogatoire, dans la mesure où le responsable du traitement peut toujours fixer un délai de conservation, voire ordonner la suppression pour ces données maintenues dans le fichier particulier afin d'éviter que la conservation des données se fasse de façon illimitée et au-delà du temps nécessaire eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, il s'interroge si une liste des armes saisies avec une référence à des données à caractère non-personnel (comme un numéro de dossier) ne suffirait pas pour répondre aux besoins du service de l'armurerie de la Police. Le Conseil d'État suggère d'abandonner cet amendement.

Amendement 16

Sans observation.

Amendement 17

En ce qui concerne les modifications apportées à l'article 15, paragraphes 2 et 3 nouveaux, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police, le Conseil d'État se réfère à son deuxième avis complémentaire du 17 juillet 2018 sur le projet de loi n° 7168, devenu 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.

La disposition proposée par les auteurs du projet de loi sous avis étant plus restrictive que la disposition initialement proposée dans le cadre du projet de loi n° 7168 précité, le Conseil d'État peut s'en accommoder.

Amendement 18

En ce qui concerne cet amendement, le Conseil d'État renvoie à ses observations et à la proposition de texte formulées dans son avis du 22 juillet 2022 à l'égard de l'article 4, en ce qui concerne la nécessité de désigner non pas une administration, mais le chef ou le directeur d'une administration comme responsable du traitement. En effet, l'article 3, paragraphe 4, 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, dispose que le responsable du traitement « est responsable du respect des paragraphes 1^{er}, 2 et 3 et est en mesure de démontrer que ces dispositions sont respectées ». En désignant une administration entière comme responsable du traitement (pour le traitement de données par cette administration), il n'est pas évident de déterminer quelle personne physique sera, en fin de compte, responsable, au sein de cette administration, en vertu de l'article 3, paragraphe 4, de la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Le responsable du traitement est par ailleurs passible de sanctions en vertu de l'article 47 de la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Le Conseil d'État demande que les auteurs désignent une personne précise au sein de la Police grand-ducale, par exemple le directeur général de la Police grand-ducale, tel que suggéré dans son avis du 22 juillet 2022, comme responsable du traitement. Une telle solution serait cohérente avec la démarche suivie dans d'autres cas de désignation de responsables de traitement pour des fichiers gérés par des administrations de l'État.

Amendement 19

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Au point 3°, il y a lieu d'écrire « de la loi du 1^{er} août 2018 ».

Amendement 1

Au point 1, à l'article 1^{er}, à l'article 43, paragraphe 1^{er}, point 9°, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de se référer à l'« Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ». Au point 11°, à insérer, il convient d'écrire le terme « registre » avec une lettre initiale majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 5, à l'article 15, paragraphe 1^{er}, point 2°.

Amendement 2

Au point 5, il convient de préciser qu'il faut remplacer le terme « de » par les termes « d'au moins ».

Amendement 17

À l'article 5, à l'article 15, paragraphe 1^{er}, point 1^o, à insérer, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut se référer à la « loi modifiée du 19 juin 2013 relative ~~notamment~~ à l'identification des personnes physiques ». Au paragraphe 3, deuxième phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « à l'article 43^{quinquies}, paragraphe 19, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ». Cette observation vaut également pour l'amendement 18, à l'article 6, point 2.

Amendement 18

À l'article 6, le Conseil d'État signale que l'énumération des modifications se fait en points qui sont caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1^o, 2^o, 3^o, ...

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements adoptés par la commission parlementaire, le Conseil d'État s'est rendu compte de différences entre ledit texte coordonné et le texte des amendements proprement dit. À titre d'exemple, les termes « informations et » figurant à l'amendement 10 font défaut à l'article 3, à l'article 43^{quinquies}, paragraphe 13, alinéa 1^{er}, point 3^o, du texte coordonné. Il en va de même des termes « le maintien des informations, données à caractère personnel, procès-verbaux et rapports » à l'alinéa 3.

Le Conseil d'État s'est rendu compte que le texte coordonné joint aux amendements adoptés par la commission parlementaire comporte des modifications qui ne sont introduites par aucun amendement et qui ne correspondent pas non plus à une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis du 22 juillet 2022. À titre d'exemple, à l'article 3 du texte coordonné, la phrase liminaire change de teneur sans que cette teneur ne soit prévue par un amendement. Il en est de même de la phrase liminaire de l'article 4. À l'article 43^{quinquies}, paragraphe 4, la phrase liminaire est adaptée sans faire l'objet d'un amendement. Au point 10^o, les termes « ainsi que » sont supprimés. Au paragraphe 10, alinéa 2, deuxième phrase, les termes « la personne concernée » sont remplacés par le terme « elle » sans l'introduction d'un amendement. Au paragraphe 14, alinéa 2, le terme « ensemble » est supprimé. À l'article 4, à l'article 43^{sexies}, le terme « des » remplace le terme « de » en l'absence d'un amendement.

À l'article 8, point 2°, lettre c), la phrase liminaire ne correspond pas à la proposition de texte du Conseil d'État et ne reprend pas non plus le texte du projet de loi initial.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 11 juillet 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz