

Projet de loi

portant modification de la loi du 21 mars 2006 sur les équipes communes d'enquête aux fins de transposition de la directive (UE) 2022/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2022 modifiant la décision-cadre 2002/465/JAI en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel

Avis du Conseil d'État

(26 mai 2023)

Par dépêche du 23 mars 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, le texte de la directive que le projet de loi entend transposer ainsi que le texte coordonné de la loi que le projet de loi sous rubrique est appelé à modifier.

Les avis du procureur d'État près du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État, du tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 16 et 22 mai 2023.

Les avis de l'Autorité de contrôle judiciaire, de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, celui-ci a pour but de transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2022/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2022 modifiant la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil relative aux équipes communes d'enquête en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel (ci-après la « directive »).

Le Conseil d'État note que, selon l'article 2 de la directive, celle-ci aurait dû être transposée pour le 11 mars 2023 au plus tard, soit le lendemain de la saisine du Conseil d'État.

La directive, selon les auteurs du projet de loi sous avis, entend préciser « les conditions de création d'une équipe commune d'enquête et contient une disposition spécifique relative au traitement d'informations pouvant contenir des données à caractère personnel obtenues par un membre ou un membre détaché d'une équipe commune d'enquête, prévoyant que ces informations peuvent être utilisées à d'autres fins, pour autant que cela ait été convenu par les États membres qui ont créé l'équipe. »

Examen de l'article unique

Le projet de loi sous avis modifie l'article 5 de la loi du 21 mars 2006 sur les équipes communes d'enquête¹, qui règle l'usage qui peut être fait des informations circulant entre les membres, détachés tant par le Luxembourg que par d'autres États membres à une équipe commune d'enquête, et qui peuvent ainsi être portées à la connaissance des différents membres en dehors des procédures normales de communication qui règlent l'entraide internationale en matière pénale.

Dans leur commentaire de l'article 5 dans le dossier parlementaire n° 5412, qui a mené à la loi précitée du 21 mars 2006, les auteurs précisent que cette disposition « qui reprend l'article 1,12. de la décision-cadre, détermine dans le cadre de deux paragraphes distincts les fins auxquelles les informations obtenues dans le cadre d'une équipe commune d'enquête peuvent être utilisées. À cet effet, le paragraphe 1 régit le droit des membres luxembourgeois de l'équipe d'utiliser les informations qu'ils ont obtenues à l'étranger. Le paragraphe 2 régit le droit des membres étrangers de l'équipe qui relèvent d'un autre État partie à l'accord ayant créé l'équipe d'utiliser les informations obtenues au Luxembourg. Les deux paragraphes précisent qu'outre les fins prévues aux points a) à c), les informations ne peuvent être utilisées qu'aux fins convenues entre les États qui ont constitué l'équipe commune d'enquête »².

La transposition qui fait l'objet du projet de loi sous avis prend la forme d'un renvoi, moyennant un nouveau paragraphe 3 de l'article 5, précité, 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 dont le respect sera imposé tant aux membres d'une équipe commune d'enquêtes ressortissant du Luxembourg qu'à ceux ressortissant d'autres pays.

Le Conseil d'État relève, en premier lieu, que cette loi s'applique à l'évidence déjà à l'heure actuelle aux membres nationaux en vertu de son champ d'application tel qu'il est circonscrit dans son article 1^{er}, au point que sa reprise dans la loi du 21 mars 2006 est en soi superflue.

En second lieu, pour ce qui est des membres ressortissants d'autres pays de l'Union européenne, le Conseil d'État rappelle que l'article 34 de la prédite loi du 1^{er} août 2018 autorise expressément, tout en en fixant les conditions, le transfert des données à caractère personnel vers un pays tiers. Ainsi, cet article pose notamment comme condition qu'un tel transfert soit nécessaire « aux fins énoncées à l'article 1^{er} » de la même loi, à savoir, notamment, à « des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de

¹ Journal officiel n° A57.

² Doc. parl. n° 5412, commentaire des articles, p. 7.

poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales », en précisant par ailleurs, en son paragraphe 3, que « [t]outes les dispositions du présent chapitre sont appliquées de manière que le niveau de protection des personnes physiques assuré par la présente loi ne soit pas compromis ».

Les articles 35 à 38 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 règlent encore le transfert de données notamment à des pays tiers, donc non membres de l'Union européenne et partant externes au système commun de protection des données à caractère personnel mis en place par l'Union européenne pour permettre un échange de telles données entre les pays-membres sous un régime unique garantissant un niveau de protection identique à ces données. Ce régime commun découle de la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention 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, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil³, et qui constitue un régime *ad hoc* pour les données y visées, se substituant, pour les données à caractère personnel qu'il vise, au droit commun mis en place par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Or, du fait de la mise en place d'un tel régime unique de protection des données à caractère personnel sur base de la directive (UE) 2018/680, précitée, dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, il devient superfluetoire de le rappeler dans un texte législatif national. Le Conseil d'État relève que la directive ne dispose pas autre chose, lue à la lumière de son considérant 2, qui indique qu' « [i]l ne devrait être possible de traiter les données à caractère personnel contenues dans les informations obtenues légalement par une équipe commune d'enquête à des fins autres que celles pour lesquelles l'équipe a été créée, telles que des procédures pénales ultérieures ou des procédures administratives ou civiles ou un contrôle parlementaire connexes, que conformément aux conditions prévues par la directive (UE) 2016/680. Ce traitement des données à caractère personnel ne devrait être effectué que conformément aux conditions figurant dans la directive (UE) 2016/680, y compris la condition selon laquelle il doit être effectué conformément au droit de l'Union ou au droit des États membres et devrait être nécessaire et proportionné à sa finalité. »

Cette directive a dès lors pour objectif une mise à niveau du droit européen antérieur à la directive (UE) 2016/680, en l'espèce la décision cadre 2002/465/JAI, précitée. Une même opération pour les différentes législations nationales n'est requise que si ces législations ne sont pas d'ores et déjà conformes au nouveau système de protection des données à caractère personnel.

Or, la loi précitée du 1^{er} août 2018, en son état actuel, transpose à suffisance la directive (UE) 2016/680 et est dès lors applicable également aux données collectées et transmises dans le cadre d'une équipe commune d'enquête, sans que cela doive être mentionné spécifiquement dans la loi que le projet sous avis se propose de compléter.

³ Document n° CELEX 32016L0680.

Dès lors, l'ajout proposé est également superfétatoire pour ce qui est des données obtenues par les membres non nationaux d'une équipe commune d'enquête.

Il s'ensuit que la directive (UE) 2022/11, précitée, aux yeux du Conseil d'État, ne nécessite pas de mesure de transposition spécifique, son but étant d'ores et déjà atteint par le jeu combiné des dispositions légales existantes et prérappelées, de telle sorte qu'il y a lieu de ne pas donner suite au projet sous avis.

Le libellé proprement dit de la disposition sous examen ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut se référer à la « directive (UE) 2022/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2022 modifiant la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel ».

Article unique

À l'article 5, paragraphe 3, à insérer, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 26 mai 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz