

N° 7498<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (28.2.2020) .....	1
2) Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (17.4.2020) .....	8

\*

**AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR  
LA PROTECTION DES DONNEES**

(28.2.2020)

Conformément à l'article 46, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre (c) de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention 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 Conseil (ci-après désignée « la directive »), à laquelle se réfère l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après désignée « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée « la Commission nationale » ou « la CNPD »), « conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

Par courrier du 5 novembre 2019, le Ministre de la Sécurité intérieure a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet du projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après désigné « le projet de loi »).

Le projet de loi a pour objet de conférer au dispositif de vidéosurveillance policière un cadre légal suite à l'abrogation de la base légale encadrant ce dernier avec l'entrée en application de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. En effet, celle-ci abroge l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, tel que modifié en 2007 (ci-après désignée « la loi du 2 août 2002 »). L'article en question fut le fondement légal de la création et de l'exploitation du dispositif de vidéosurveillance à des fins policières appelé VISUPOL. En application de l'article 17, le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2007 autorisait la création et l'exploitation de VISUPOL par la Police grand-ducale au sein de zones de sécurité (ci-après désigné « le règlement d'application »). Le règlement d'application déléguait la fixation des zones de sécurité concernées au ministre ayant dans ses attributions la Police grand-ducale à savoir, le Ministre de la Sécurité intérieure. De surcroît, il est pertinent de mentionner que la loi du 1<sup>er</sup> 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 s'applique aux traitements de données à caractère personnel par la Police grand-ducale dans l'exécution de ses missions<sup>1</sup>. Il s'agit notamment des missions de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanction pénale y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de celles-ci<sup>2</sup>.

Le projet de loi se réfère à l'avis de la CNPD du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et des lieux publics à des fins de sécurité publique<sup>3</sup>. La CNPD s'était alors autosaisie du problème de la base légale encadrant les dispositifs de vidéosurveillance. Dans ledit avis, la Commission nationale adoptait alors une approche globale quant à l'utilisation de dispositifs de vidéosurveillance à des fins policières à savoir, la prévention, la recherche et la constatation des infractions<sup>4</sup>.

La CNPD souhaite rappeler que les systèmes de vidéosurveillance effectuent une ingérence dans les droits fondamentaux et les libertés reconnus aux individus. Par conséquent, doter d'une base légale de tels systèmes est crucial afin d'établir des garanties pour les personnes qui sont sujettes à la surveillance et au contrôle qui en émanent. Toutefois, le respect des droits fondamentaux n'est pas absolu puisqu'une ingérence dans ces derniers est reconnue à l'article 52 paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après désignée « la Charte »). La Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après désignée « la CEDH ») rend également possible ladite limitation tout en la rattachant au respect de la vie privée et familiale à son article 8<sup>5</sup>.

## 1. Remarques générales quant au champ d'application du projet de loi

### – Une approche restrictive adoptée par le gouvernement

La CNPD constate que le projet de loi vise à modifier le chapitre V de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police, chapitre dédié au traitement des données à caractère personnel en y intégrant un article 43 *bis*.

Dans son avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et des lieux publics à des fins de sécurité publique, la CNPD soulignait d'ores et déjà que dans son ensemble, la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ne prévoyait aucune disposition relative au dispositif de vidéosurveillance. La CNPD salue le choix du gouvernement d'encadrer légalement l'installation, la gestion et l'exploitation de caméras dans l'espace public par la Police grand-ducale. Une telle démarche suit les exemples des pays voisins à savoir la France, la Belgique et l'Allemagne.

En revanche, la CNPD regrette que le projet de loi n'ait pas adopté une approche globale relative à l'installation de dispositif de vidéosurveillance ayant une finalité de sécurité publique<sup>6</sup>. En effet, la Police grand-ducale n'est pas la seule à vouloir gérer, exploiter et utiliser la vidéosurveillance à des fins de sécurité publique. Les responsables des communes sont également nombreux à vouloir se doter de tels dispositifs afin de veiller à la sécurité des lieux publics de leurs communes. A ce titre, il est utile de rappeler que dans son avis du 10 mai 2019 relatif au recours à la vidéosurveillance par les communes, sollicité par Madame la ministre de l'Intérieur, la CNPD faisait état des nombreuses demandes d'informations émanant des responsables communaux quant à l'installation de dispositifs de vidéosurveillance dans l'espace public et du souhait de certains élus de relier leurs communes à VISUPOL. De surcroît, le Ministre de la Sécurité intérieure a récemment souligné que l'intérêt des bourgmestres dans l'installation de dispositifs de surveillance dans les communes persiste<sup>7</sup>.

1 Loi du 1<sup>er</sup> 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, article 1<sup>er</sup> paragraphe 2. a).

2 *Ibidem*, paragraphe 1<sup>er</sup>.

3 Délibération n°36/2019 du 15 mars 2019.

4 Conformément à l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (abrogée) et l'article 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

5 Convention européenne des droits de l'Homme, signée à Rome, le 4.XI.1950, article 8.

6 Projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, commentaires des articles p.6.

7 Lors de l'émission „Face à face“ sur RTL le 15 novembre 2019, disponible à la page: <https://www.rtl.lu/radio/face-a-face/a/1431367.html>, consultée pour la dernière fois le 25/11/2019.

La CNPD a d'ores et déjà constaté dans ses avis précités que la loi communale du 13 décembre 1988<sup>8</sup> et la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale<sup>9</sup> mettent toutes les deux en exergue les interactions entre la Police et les bourgmestres sans pour autant distinguer leurs compétences respectives dans le cadre du pouvoir de police administrative.

De plus, il est nécessaire de rappeler que pour l'instant, le système de vidéosurveillance policière VISUPOL est limité au territoire de la Ville de Luxembourg et que d'après les informations de la CNPD, une extension de ce dernier à d'autres communes n'est pas envisagée. Or, si une commune souhaite, en tant que responsable du traitement, installer un dispositif similaire dans les espaces publics (couvrant des zones d'une superficie plus ou moins grande comme p.ex. places publiques, parcs communaux, aires de jeux ou de loisirs communales...) à des fins de sécurité publique, incluant de façon générale la sécurité des personnes et des biens, il faudrait qu'un texte légal lui donne cette possibilité. Pour ce faire, la Commission nationale est d'avis que l'ajout d'une telle disposition dans le projet de loi sous examen est indispensable. En effet, le projet de loi sous examen prévoit que seule le directeur général de la Police grand-ducale peut prendre l'initiative, avec l'autorisation du ministre, pour étendre le système de vidéosurveillance VISUPOL à d'autres territoires communaux que celui de la Ville de Luxembourg. Comme plus amplement développé dans ses avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique (délibération n° 36/2019) et du 10 mai 2019 relatif au recours de la vidéosurveillance par les communes (délibération n°39/2019), l'installation de caméras vidéo par une commune dans des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique ne serait guère conciliable avec la législation actuelle en matière de protection des données.

La CNPD considère dès lors qu'il serait opportun d'adopter une approche globale quant à la vidéosurveillance à des fins de sécurité publique, choix qui apparaît être adopté par les législateurs belge et français.

#### *– Une approche globale adoptée par les législateurs belge et français*

L'interrogation quant à la seule modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale réside également dans le fait que les auteurs du projet de loi se sont inspirés du modèle belge<sup>10</sup>.

S'il s'avère que le législateur belge a « retenu de régler la vidéosurveillance à des fins policières dans la loi dédiée à la Police »<sup>11</sup>, la CNPD observe que ce dernier a néanmoins opté pour une approche globale quant à la gestion, l'exploitation et l'utilisation de la vidéosurveillance au sens large. En effet, la loi du 21 mars 2018<sup>12</sup> modifie à la fois la loi sur la fonction de police en vue de régler l'utilisation de caméras par cette dernière<sup>13</sup> et la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation de caméras de surveillance<sup>14</sup>. A toutes fins utiles, le champ d'application matériel de ladite loi en matière de gestion et d'exploitation de dispositif de vidéosurveillance peut être rappelé. Au chapitre 2, l'article 6 paragraphe 1er de la loi du 21 mars 2018 dispose que : « La présente section règle l'installation et l'utilisation de caméras de manière visible par les services de police ». Au paragraphe 2 du même article, il est ajouté que « les dispositions de la présente section sont applicables aux services de police lorsqu'ils ont accès en temps réel aux images de caméras de surveillance installées par d'autres responsables du traitement, en application de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance ou d'autres lois, si cet accès implique un enregistrement des images au sein des services de police mêmes. ». Au chapitre 3, l'article 64 de la loi du 21 mars 2018 dispose quant à lui que « la présente loi n'est pas applicable aux caméras de surveillance dont les modalités d'installation et d'utilisation sont réglées par ou en vertu d'une législation particulière, aux caméras de surveillance sur le

8 Articles 67 et 68.

9 Articles 35 et suivants.

10 Projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, commentaires des articles p.4.

11 *Ibidem*.

12 21 mars 2018. – Loi modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

13 *Ibidem*, chapitre 2.

14 *Ibidem*, chapitre 3.

lieu de travail [...], aux caméras de surveillance installées et utilisées par les services publics d'inspection et de contrôle, autorisés expressément par la loi, le décret ou l'ordonnance, qui règle leurs compétences, à utiliser des caméras ou à prendre des prises de vues par film ou vidéo, dans le cadre de leurs missions ».

Il ne fait donc aucun doute que le législateur belge ait choisi une approche globale quant à la vidéosurveillance. Le champ d'application de la loi du 21 mars 2018 concerne aussi bien la gestion et l'exploitation de dispositif de vidéosurveillance par la police que par d'autres responsables de traitement tels que les communes.

Le législateur français a également adopté une approche globale puisque l'article L251-2 du Code de la sécurité intérieure dispose que « la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection peuvent être mis en oeuvre par les autorités publiques compétentes ». Par autorités publiques compétentes, il s'agit notamment du préfet en tant que dépositaire de l'autorité de l'Etat et considéré comme autorité de police administrative<sup>15</sup>. Il s'agit également des forces de police et de gendarmerie ainsi que des maires<sup>16</sup>.

Par conséquent, la Commission nationale est d'avis qu'il serait opportun de prendre exemple sur les démarches adoptées par les législateurs belges et français en ce qui concerne l'encadrement légal des dispositifs de vidéosurveillance mis en place dans les espaces et lieux publics au Luxembourg à des fins de sécurité publique.

## **II. Commentaires de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi ajoutant un nouvel article 43bis à la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

La CNPD rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle la loi « doit définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire »<sup>17</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne quant à elle souligne l'importance « de prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application d'une mesure et imposant un minimum d'exigences, de sorte que les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement leurs données contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès et toute utilisation illicites de ces données »<sup>18</sup>.

Au titre du respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel tels qu'ils sont prévus par la loi du 1<sup>er</sup> 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 CNPD rappelle que les données collectées par les dispositifs de surveillance doivent avoir des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne doivent pas être traitées d'une manière incompatible avec ces finalités<sup>19</sup>.

Elle constate que l'article 43 *bis* ne fait pas expressément état des finalités des dispositifs de vidéosurveillance à des fins policières. En effet, l'installation desdits dispositifs n'est pas explicitement rattachée aux missions de prévention et de détection de crimes et d'infractions pénales. Cela s'explique certainement par le fait que l'article 43 *bis* s'intègre dans la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale rendant ainsi implicite le lien entre les missions de la Police avec l'installation de caméra de surveillance.

15 « Quelle est la fonction d'un préfet ? », fiche thématique que l'on retrouve à la page : <https://www.viepublique.fr/fiches/20169-role-du-prefet-departement>, consultée pour la dernière fois le 16/02/2020.

16 La vidéosurveillance – vidéoprotection sur la voie publique, fiche thématique que l'on retrouve à la page : <https://www.cnil.fr/fr/la-videosurveillance-videoprotection-sur-la-voie-publique>, consultée pour la dernière fois le 16/02/2020.

17 Cour EDH, *Amann c. Suisse* [GC], n°277998195, 16 février 2000, para. 56.

18 Arrêt du 6 octobre 2015, *Schrems*, C-362/14, EU :C :2015 :650, point 91. Voir également en ce sens l'arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point 54.

19 Article 3 paragraphe 1 b) de la loi 1<sup>er</sup> 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.

Il peut également être utile de mentionner que les législations des pays voisins relient explicitement l'utilisation de dispositif de vidéosurveillance aux missions des forces de l'ordre<sup>20</sup>. Par conséquent, la CNPD considère qu'il serait opportun que le législateur luxembourgeois en fasse de même.

– *Ad paragraphes (1), (2), (3) et (4) du nouvel article 43bis*

La CNPD souhaite rappeler que l'installation de ces dispositifs de vidéosurveillance à des fins policières ou de sécurité publique dans des lieux publics doit répondre à des critères objectifs<sup>21</sup>. A titre d'exemples, le règlement d'application du 1<sup>er</sup> août 2007 précédemment cité prévoyait que la mise en place de zones de sécurité avait pour objet la prévention, la recherche et la constatation d'infractions pénales<sup>22</sup>. Le découpage des zones de Luxembourg-Ville placées sous surveillance était donc inextricablement lié aux missions de la Police grand-ducale. Le risque et le sentiment d'insécurité ne peuvent être considérés à eux seuls comme des critères objectifs. Il y a lieu de les définir, de les délimiter et de les documenter afin de respecter les principes de prévisibilité et de qualité de la loi tels que prévus par le droit de l'Union européenne.

A la lecture de l'article 43 *bis* paragraphe 1er, la CNPD constate que le critère de la mise en place de l'installation de VISUPOL dans les lieux déterminés est celui du « risque particulier de commission de crimes ou de délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens ». La CNPD salue l'effort de définition des dits lieux et des risques qu'ils présentent effectué dans le projet de loi. En effet, ces lieux sont délimités sur base de critères tels que la commission de manière répétée des mêmes types de crimes ou de délits dans des lieux donnés<sup>23</sup>, la configuration des lieux favorisant la commission de crimes ou de délits<sup>24</sup>, les alentours et abords d'infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale<sup>25</sup> ou encore les lieux pouvant accueillir un grand nombre de personne<sup>26</sup>.

La CNPD salue également le fait que la détermination d'une zone surveillée soit conditionnée par une autorisation ministérielle comprenant trois éléments. Tout d'abord, la lecture combinée de l'article 43 *bis* paragraphes 3 et 4 permet de comprendre que le directeur général de la Police grand-ducale, en tant que responsable du traitement de VISUPOL, se doit d'effectuer une analyse d'impact conformément à l'article 26 de la loi du 1<sup>er</sup> 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 première étape constitue un progrès considérable par rapport au cadre réglementaire précédent qui ne prévoyait pas une telle mesure. Sont ensuite recueillis les avis du bourgmestre et du procureur d'Etat territorialement compétents sur base de l'analyse d'impact effectuée. Enfin, le directeur général de la Police grand-ducale est tenu de communiquer au ministre « la justification de la nécessité de la vidéosurveillance », « la délimitation des lieux à surveiller, « le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras », « une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance » ainsi que « le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance ». Ces trois éléments sont appréciés par le ministre qui décide de délivrer au non l'autorisation ministérielle d'installer le système VISUPOL dans un lieu donné.

Le fait que le projet de loi sous examen détaille les étapes aboutissant à l'autorisation ministérielle et que celle-ci face l'objet d'une publication au journal officiel respecte les principes d'accessibilité et de transparence de la loi ainsi que la qualité de cette dernière.

20 Code de la sécurité intérieure français, article L251-2 ; Loi du 21 mars 2018. Loi modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, article 8.

21 Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique du 15 mars 2019, p.3.

22 Règlement grand-ducal du 1er août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité, Art. 1<sup>er</sup>.

23 Article 43*bis* paragraphe (12 alinéa 1<sup>o</sup> du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

24 *Ibidem*, alinéa 2<sup>o</sup>.

25 *Ibidem*, alinéa 3<sup>o</sup>.

26 *Ibidem*, alinéa 4<sup>o</sup>.

– *Ad paragraphe (5) du nouvel article 43bis*

L'article 43 bis paragraphe 5 dispose que : « *le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquelles les images ont été prises sur un outil informatique* »<sup>27</sup>. Au même paragraphe, il est ajouté que la Police grand-ducale peut avoir « *recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations susceptibles à correspondre à la finalité* » poursuivie.

La CNPD considère que la mention des techniques utilisées permet aux individus sujets à ce type de surveillance d'avoir une idée plus précise du savoir qui est extrait quant à leur déplacement ainsi que les techniques utilisées à ces fins.

Elle salue par ailleurs le commentaire des articles relatif au paragraphe (5) qui renseigne que « *Le captage de sons est exclu...* » ainsi que « *Le recours à toute autre technique de détection automatique telle que la reconnaissance faciale est exclu* ». En effet, le recours aux techniques de reconnaissance faciale dans le domaine répressif, actuellement en discussion au niveau européen, reste toujours très contestable d'un point de vue de la protection des données et de la vie privée. La CNPD est dès lors à se demander s'il ne faudrait pas exclure expressément dans le texte de loi tant le captage de sons que l'utilisation de techniques de détection automatique de reconnaissance faciale.

– *Ad paragraphe (6) du nouvel article 43bis*

En termes de proportionnalité du traitement de données et de garanties appropriées pour sauvegarder les droits et libertés fondamentaux des citoyens, la Commission nationale félicite également les auteurs du projet de loi d'avoir précisé que les caméras ne peuvent pas filmer l'intérieur des lieux d'accès privé, ni leurs entrées. Le texte prévoit encore l'obligation de recourir à des techniques de masquage irréversible lorsque la configuration des lieux ne permet pas d'exclure du champ de vision des caméras des entrées à des lieux d'accès privés. Si le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2007 ne contient pas une disposition similaire, il est vrai aussi que la Police grand-ducale utilise en pratique d'ores et déjà des techniques de masquage irréversible dans le cadre du système VISUPOL actuel.

Toutefois, à lire le paragraphe (6) du nouvel article 43bis, seules « *les images de l'intérieur des lieux d'accès privé, ni de façon spécifique, celles de leur entrées* » ne peuvent être visualisées. Par ailleurs, l'utilisation de procédés de masquage se limite aux « *entrées à des lieux d'accès privé* ». *A contrario*, l'intérieur d'un lieu privé peut être filmé et le recours à des procédés de masquage n'est pas obligatoire lorsque le lieu privé ne vise pas un accès ou une entrée. La CNPD estime dès lors nécessaire de préciser la disposition sous examen, afin de garantir que *ni l'intérieur, ni l'accès ou l'entrée d'un lieu privé* ne puissent être filmés et qu'en fonction de la configuration des lieux, tout intérieur, accès ou entrée d'un lieu privé soit masqué techniquement de manière irréversible.

– *Ad paragraphe (7) du nouvel article 43bis*

Le paragraphe (7) du nouvel article 43bis en projet précise que « *le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de surveillance* ».

Dans la mesure où le paragraphe (8) du nouvel article 43bis renvoie à la loi du 1<sup>er</sup> 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, il y a lieu de remarquer que l'article 11 paragraphe (1) de cette loi oblige d'ores et déjà tout responsable du traitement de prendre « *des mesures raisonnables pour fournir toute information, visée à l'article 12, ..., à la personne concernée d'une façon concise, compréhensible et aisément accessible, en des termes clairs et simples. Les informations sont fournies par tout moyen approprié, y compris par voie électronique* ».

La Commission nationale ne voit dès lors pas de plus-value dans le texte du paragraphe (7) en question tout comme elle ne comprend pas l'emploi et la signification du terme « *permanent* » dans le contexte de cette disposition.

Pour ce qui concerne la mise en oeuvre pratique par la Police grand-ducale pour informer les citoyens dans le cadre du système VISUPOL, la CNPD recommande vivement de suivre les lignes directrices élaborées par le Comité Européen de la Protection des Données, à savoir : « *Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices, version 20, adopted on 29 January 2020* »

<sup>27</sup> *Ibidem*, paragraphe (5).

– *Ad paragraphe (8) du nouvel article 43bis*

Le paragraphe (8) prévoit, entre autres, qu' « un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en oeuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement en application de l'article 28 de la loi du 1er 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 et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu à l'article 13 de la même loi ».

La CNPD regrette qu'un projet de règlement grand-ducal n'ait pas été joint au projet de loi sous examen. Elle souligne cependant d'ores et déjà que lors de l'élaboration du règlement grand-ducal, une attention particulière devra être prêtée quant à la journalisation et au traçage des accès par les membres de la police. A ce titre, la CNPD rappelle qu'elle recommande régulièrement de conserver les logs pendant une période de 5 ans alors que ce délai correspond également au délai de prescription en matière délictuelle (p.ex. violation du secret professionnel). Notons que le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2007 ne prévoyait qu'une durée de conservation de 3 ans.

– *Ad paragraphe (9) du nouvel article 43bis*

Cette disposition règle la durée de conservation des images issues des caméras de surveillance. Le texte sous examen n'opère pas de changement par rapport au règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> août 2007, alors qu'il retient un délai de deux mois. La CNPD considère ce délai comme proportionné au regard des finalités poursuivies par le traitement de données.

– *Ad paragraphe (10) du nouvel article 43bis*

La Commission nationale accueille favorablement cette disposition, dans la mesure où le visionnage des images en temps réel est limité aux seuls membres de la Police désignés à cet effet par le directeur général de la Police.

### **Conclusion**

La CNPD salue l'effort d'encadrer la mise en oeuvre et l'exploitation de systèmes de vidéos surveillances par la Police grand-ducale et la modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-ducale en y ajoutant un article 43bis à cette fin. Cet effort s'inscrit dans l'impératif de respecter le droit ainsi que la jurisprudence européenne.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 28 février 2020.

*La Commission nationale pour la protection des données*

Tine A. LARSEN  
*Présidente*

Thierry LALLEMANG  
*Commissaire*

Christophe BUSCHMANN  
*Commissaire*

Marc LEMMER  
*Commissaire*

\*

## AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(17.4.2020)

Conformément à l'article 46, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre (c) de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention 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 Conseil (ci-après désignée « la directive »), à laquelle se réfère l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD »), « conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

En date du 28 février 2020, la CNPD a avisé le projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »).

En date du 6 avril 2020, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet de l'amendement gouvernemental au projet de loi qui a été approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 20 mars 2020 (ci-après l'« amendement gouvernemental »).

Le présent avis complémentaire se limitera à commenter les points 1° et 2° de l'amendement gouvernemental, le point 3° étant accueilli favorablement par la Commission nationale.

### 1. L'introduction d'un nouveau point 4° au paragraphe 2 de l'article 43bis du projet de loi

Le paragraphe 2 de l'article 43bis définit et énumère des critères des lieux présentant un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens, sans toutefois viser nommément des lieux spécifiques.

Or, l'amendement gouvernemental s'éloigne de cette logique car celui-ci introduit un nouveau point 4° au paragraphe 2 de l'article 43bis qui vise spécifiquement un lieu : le stade national de football et de rugby sis à Kockelscheuer.

La Commission nationale se demande dès lors la raison pour laquelle ce lieu spécifique est ajouté alors que les points 1°, 2°, 3° et 5° du paragraphe 2 de l'article 43bis, qui ne visent pas de lieu en particulier, demeurent inchangés.

En effet, il ressort de l'économie générale de l'article 43bis paragraphe (2) que l'intention initiale des auteurs du projet de loi était de prévoir une disposition plus générale, susceptible de couvrir tous lieux qui rentrent dans les critères des points 1° à 4°. Dans cette logique il reviendra sur proposition du Directeur de la Police grand-ducale et puis par l'autorisation ministérielle de désigner justement les lieux (zones de sécurité) qui rentrent dans le champ d'application de l'article 43bis.

Une solution alternative aurait été de prévoir dans le projet de loi une liste exhaustive de lieux spécifiques placés sous vidéosurveillance, ce qui, aux yeux de la CNPD, n'aurait pas été recommandable d'un point de vue légistique.

Or, comme pré-mentionné l'amendement sous examen s'écarte de la logique initiale du texte.

La CNPD considère dès lors que l'ajout de ce nouveau point 4° est superfétatoire et suggère de le supprimer, dans la mesure où le stade national de football et de rugby sis à Kockelscheuer est susceptible d'être couvert par les critères prévus pour les lieux visés au point 3°, voire du point 4° du texte initial de l'article 43bis du projet de loi.

Cette hypothèse est d'ailleurs expressément visée par les auteurs du projet de loi dans leur commentaire du paragraphe 2 de l'article 43bis du projet de loi. En effet, ces derniers y précisent que : « *Le point 3 vise des infrastructures telles que des stades ou centres de conférences où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale. Comme par le passé, la vidéo-*

*surveillance en ces lieux ne sera pas activée en permanence, mais uniquement lors de l'évènement dans le contexte duquel des atteintes aux personnes ou aux biens sont susceptibles de se produire. On peut citer, à titre d'exemples, les alentours du stade Josy BARTHEL à l'occasion d'un match de football international (...) ».*

**2. L'utilisation de la notion de « zone de sécurité »  
à la place du terme « lieu » au paragraphe 3 de  
l'article 43bis du projet de loi**

L'amendement gouvernemental a encore pour objet de remplacer le terme « lieu » par la notion de « zone de sécurité » au paragraphe 3 de l'article 43bis.

Il ressort du commentaire de l'amendement gouvernemental que les auteurs du projet de loi justifient ce remplacement, afin « d'assurer la cohérence avec la législation antérieure » et précisent encore que : « Le terme « zone de sécurité » est également cohérent avec l'article 2 du présent projet de loi qui dispose que le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi devra être autorisé conformément aux dispositions de cette dernière dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Il y a d'abord lieu de relever que la notion de « zone de sécurité » introduite au paragraphe 3 de l'article 43bis du projet de loi diffère du terme « zone de sécurité » tel qu'utilisé à l'article 2 du projet de loi, dans la mesure où celui-ci fait expressément référence aux lieux désignés comme zones de sécurité sous l'empire de l'ancienne législation. La notion de « zone de sécurité » introduite au paragraphe 3 de l'article 43bis doit être comprise dans le contexte du présent projet de loi.

Ainsi et bien que la Commission nationale comprenne la volonté des auteurs du projet de loi de reprendre la notion de « zone de sécurité » afin « d'assurer la cohérence avec la législation antérieure », elle estime nécessaire, pour une meilleure compréhension du paragraphe 3 de l'article 43bis, que cette notion soit définie dans le projet de loi.

En effet, l'introduction de la notion de « zone de sécurité », de manière isolée ; à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 43bis, sans l'avoir préalablement définie, compromet la compréhension dudit paragraphe et ce d'autant plus alors que le terme de « zone de sécurité » est différent de la terminologie utilisée jusqu'à présent par les auteurs du projet de loi dans les paragraphes 2 et 4 de l'article précité.

Si la « zone de sécurité » au sens du paragraphe 3 de l'article 43bis désigne un lieu à risque<sup>1</sup> qui a été délimité au préalable par la Police grand-ducale puis communiqué au ministre ayant la Police dans ses attributions afin que celui-ci délivre une autorisation ministérielle pour un tel lieu délimité, alors cela devait ressortir clairement du projet de loi.

Dès lors, si les auteurs de l'amendement gouvernemental souhaitent faire un parallélisme avec l'ancienne législation, il serait nécessaire de définir la notion de « zone de sécurité » ou bien de remplacer le terme « lieux », utilisé à différents endroits à l'article 43bis, par les termes « zone de sécurité », ou bien supprimer les termes « zone de sécurité », afin d'uniformiser en conséquence l'ensemble de la terminologie utilisée dans le projet de loi.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 17 avril 2020.

*La Commission nationale pour la protection des données*

Tine A. LARSEN  
*Présidente*

Thierry LALLEMANG  
*Commissaire*

Christophe BUSCHMANN  
*Commissaire*

Marc LEMMER  
*Commissaire*

<sup>1</sup> Au sens du paragraphe 2 de l'article 43bis du projet de loi

