

Avis

De l'AUTORITE DE CONTROLE JUDICIAIRE

Créée 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

Sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs

L'autorité de contrôle judiciaire (ci-après désignée « l'ACJ »), instituée par l'article 40 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 (ci-après désignée « la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ») transposant 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 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 2016/680 »), « *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 des libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* » conformément à l'article 42, paragraphe 1, lettre c) de ladite loi dans les limites de ses compétences prévues à l'article 40, paragraphe 2, à savoir en ce qui concerne les « *opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles* », que ce soit pour des finalités visées à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ou pour celles visées par le règlement européen 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après désigné « le RGPD »).

L'ACJ n'a pas été saisie d'une demande d'avis de la part du ministère de la Justice. Dans la mesure où elle avait précédemment avisé le présent projet de loi, l'ACJ a décidé dans sa réunion du 9 juillet 2025 de s'autosaisir afin de se prononcer sur les amendements¹ apportés au projet de loi à la suite de l'avis du Conseil d'État du 1^{er} juin 2023.

¹ 7991/15 – Amendements gouvernementaux du 20.05.2025.

Introduction

À la lecture des amendements apportés au projet de loi, l'ACJ comprend que l'échange de données à caractère personnel entre les différents intervenants dans le cadre de la poursuite pénale des mineurs prend une place importante dans le projet de loi dans la mesure où ces échanges sont nécessaires à la prise en charge et à la poursuite pénale du mineur. Ces échanges sont consacrés dans plusieurs articles à savoir : à l'article 11 relatif aux enquêtes sociales, à l'article 12 dédié au secret professionnel et à la communication d'informations, à l'article 15 relatif au service de droit pénal pour mineurs auprès du Service central d'assistance sociale (ci-après désigné « le SCAS »), à l'article 34 dédié à l'échange d'informations entre les autorités judiciaires et l'ONE, à l'article 42 relatif aux peines privatives de liberté et *in fine*, à l'article 51 consacré au registre spécial pour mineurs.

Les données à caractère personnel faisant l'objet de ces échanges sont nombreuses. Il s'agit notamment de celles qui se trouvent dans la copie de dossiers quant à la prise en charge du mineur, dans la copie de jugements, dans la copie de Procès-verbaux. Il s'agit des données d'identification directes du mineur, de ses parents et des personnes qui l'encadrent, ainsi que des données relatives à la santé, à la poursuite pénale et à l'encadrement social dont il fait l'objet.

L'échange des données à caractère personnel dans le cadre de l'introduction d'un droit pénal et d'une procédure pénale pour mineurs sera analysé dans la première partie de cet avis (I). L'ACJ reviendra ensuite sur l'importance du droit à la vie privée (II) et de la désignation des responsables du traitement (III).

I. Quant à l'échange de données à caractère personnel prévu par le projet de loi n°7991

L'ACJ comprend que l'échange de données à caractère personnel a lieu à plusieurs niveaux, à savoir entre différentes autorités judiciaires, entre les professionnels intervenant lors de la prise en charge et la poursuite du mineur et les autorités judiciaires, mais aussi et surtout, entre les autorités judiciaires, le Service central d'assistance sociale (ci-après désigné « SCAS »), l'Office national de l'enfance (ci-après désigné « ONE ») et la Police grand-ducale.

Dans la présente partie, l'échange entre les autorités judiciaires, le SCAS et l'ONE sera dans un premier temps analysé (A), puis les échanges entre les autorités judiciaires et la Police grand-ducale (B). L'ACJ reviendra ensuite sur l'accès limité aux données prévues par le projet de loi (C) et enfin sur les moyens technologiques mis à la disposition des autorités judiciaires afin de permettre lesdits échanges (D).

- A. L'échange de données à caractère personnel entre les autorités judiciaires, le SCAS, l'ONE, les professionnels et le ministre ayant l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions

À titre liminaire, l'ACJ s'interroge au même titre que les autorités judiciaires² quant à la plus-value de la transmission à l'ONE par le Procureur général d'État d'une copie du jugement prononçant une ou plusieurs peines non privatives de liberté et ce, alors qu'aucune mesure d'aide à l'enfance n'est envisagée. L'ACJ rappelle que le jugement peut contenir des données à caractère personnel sensibles³, à savoir des éléments quant à la santé, aux opinions religieuses, à l'orientation sexuelle etc., du mineur. D'un point de vue des principes sous-tendant le projet de loi, on peut s'interroger sur la question de savoir si ces flux de données à caractère personnel sont en adéquation avec l'objectif poursuivi d'une séparation nette entre le volet « protection de la jeunesse » et le volet « droit pénal des mineurs ».

Les questions suivantes émanent : le transfert automatique du jugement dans un tel contexte respecte-il le principe selon lequel les données à caractère personnel doivent être traitées de manières adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités poursuivies⁴ ? Une telle transmission serait-elle compatible avec le droit à la protection des données à caractère personnel dans la mesure où des données collectées dans le cadre d'une procédure judiciaire ne peuvent être traitées à d'autres fins, à savoir à des fins administratives ? L'ACJ renvoie à l'article 8, paragraphe 1, 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 et en matière de sécurité nationale sur ce point.

En outre, l'ACJ préconise que le transfert du jugement de la part du Procureur général d'État vers l'ONE s'effectue au cas par cas et seulement si l'intervention de la part de l'ONE est requise. Cela permettrait de pleinement respecter le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la vie privée, mis en exergue à l'article 40 du présent projet de loi.

² Deuxième avis commun complémentaire de la Cour supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg et du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et de Luxembourg du 15.07.2025, p.32 et suivantes.

³ 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, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, article 10.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), article 9.

⁴ 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, article 3.

En ce qui concerne l'article 12 consacré au secret professionnel et à la communication d'informations l'ACJ accueille favorablement l'encadrement de la communication d'informations relatives aux personnes physiques mineures entre les professionnels visés au paragraphe 1. En effet, l'article 12 paragraphe 1 met en exergue le respect du principe de nécessité, limitant ainsi la communication aux seules informations nécessaires à la prise en charge du mineur ou au bon déroulement de la poursuite judiciaire dont le mineur fait l'objet.

L'article 12 paragraphe 2 quant à lui, dispose que « *la communication entre professionnels d'informations requises pour l'accomplissement de leurs missions dans le cadre de l'application de la présente loi ne constitue pas une violation des obligations de protection des données du mineur* ». L'ACJ accueille favorablement une telle mesure.

L'ACJ souhaite également soulever que la communication d'informations entre les professionnels et le SCAS doit s'inscrire dans la même logique. En effet, la protection des données est régulièrement invoquée par les interlocuteurs directs du SCAS comme étant un obstacle à la communication au SCAS d'informations dont la connaissance est indispensable à l'enquête sociale menée par le service et donc, la prise en charge du mineur. La protection des données à caractère personnel ne doit pas être un élément bloquant dans la communication entre les professionnels, les autorités judiciaires et leurs services. L'ACJ constate que l'article 12, paragraphe 2 s'inscrit dans l'esprit de la directive (UE) 2016/680 transposée en droit luxembourgeois 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, qui est le cadre légal applicable en l'espèce. En effet, la directive, en donnant la définition de destinataires des données à caractère personnel dispose que « [...] *les autorités publiques qui sont susceptibles de recevoir communication de données à caractère personnel dans le cadre d'une mission d'enquête particulière conformément au droit d'un État membre ne sont pas considérées comme des destinataires ; le traitement de ces données par les autorités publiques en question est conforme aux règles applicables en matière de protection des données en fonction des finalités du traitement* »⁵.

Un tel contexte apparaît donc être favorable à la confiance placée dans la communication d'informations entre les professionnels et les autorités judiciaires dans le cadre des finalités précédemment citées.

In fine, l'ACJ relève que l'article 51, paragraphe 4, point 5, du projet de loi prévoit l'accès aux données contenues dans le registre spécial au ministre ayant l'Enfance et la Jeunesse

⁵ 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, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, article 3 paragraphe 10.

dans ses attributions. L'ACJ s'interroge quant au caractère nécessaire et proportionné d'une telle disposition, mais aussi quant à sa valeur ajoutée. L'ACJ considère qu'il serait opportun de définir ce qui est entendu par « informations et données ». S'agit-il d'informations relatives à la situation familiale du mineur ? S'agit-il des données à caractère personnel des membres de sa fratrie ? Quelles sont les durées de conservation de ces informations et données dans le registre spécial ?

L'ACJ se rallie sur ce point à l'avis des autorités judiciaires⁶ et se demande s'il n'y a pas, dans un tel cas de figure, une contradiction avec l'article 40 du présent projet de loi qui met en exergue la protection du droit à la vie privée des mineurs faisant l'objet d'une poursuite pénale. La suppression d'une telle disposition apparaît nécessaire.

B. Quant à l'échange d'information entre les juridictions de l'ordre judiciaire et la Police grand-ducale

Le projet de loi en l'espèce prévoit un échange d'informations entre les autorités judiciaires et la Police grand-ducale à deux reprises, à l'article 42, paragraphe 4 ,alinéa 3, d'une part et à l'article 51, paragraphe 4, alinéa 2, d'autre part.

L'article 42, paragraphe 4, alinéa 3, prévoit que « *la Police grand-ducale est avisée de tout jugement condamnant le mineur [...]* » à une peine non privative de liberté.

L'ACJ se demande qu'est-il entendu par « avisée » ? S'agit-il d'une appréciation quant à la poursuite du mineur ? S'agit-il de notifications ?? L'ACJ s'interroge quant aux modalités de cet avis. Par qui la Police sera-t-elle avisée ? Le Procureur général d'État ? Par courrier ou par voie électronique ?

Les présents questionnements mettent en exergue les lacunes présentées par l'article 42, paragraphe 4, alinéa 3, qui soulève plus de questions qu'il n'apporte de réponse. L'ACJ recommande au législateur d'en préciser la teneur.

L'article 51, paragraphe 4, alinéa 2, quant à lui, dispose que : « *Le procureur général d'État communique les informations, les données à caractère personnel et les décisions de justice enregistrées dans le registre spécial pour mineurs à la Police grand-ducale* ». L'ACJ note que ces informations ne portent pas sur les peines non privatives de liberté étant donné que celles-ci ne sont pas enregistrées dans le registre spécial pour mineurs. Ici encore, l'ACJ s'interroge quant à la valeur ajoutée d'un tel transfert automatique d'informations entre les autorités judiciaires et la Police grand-ducale. En outre, la lecture de la présente laisse présager que la Police grand-ducale sera en possession d'une copie du registre spécial pour mineur. Une telle situation est-elle nécessaire et proportionnée eu égard du droit de la protection des données à caractère personnel ? Un tel transfert ne devrait-il pas s'effectuer

⁶ Deuxième avis commun complémentaire de la Cour supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg et du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et de Luxembourg du 15.07.2025, p. 72 et 73.

au cas par cas ? Pendant combien de temps la Police conservera-t-elle ces informations et données à caractère personnel ?

De surcroît, il peut être ajouté que le présent projet de loi reste muet quant aux modalités, aux garanties, aux mesures techniques et organisationnelles à mettre en place entre les juridictions de l'ordre judiciaire et la Police grand-ducale.

C. Quant à l'accès aux données à caractère personnel contenues dans le registre spécial pour mineurs

L'ACJ comprend que le registre spécial pour mineurs comme envisagé par le projet de loi remplacera le registre spécial de la jeunesse prévu à l'article 15 de la loi sur la protection de la jeunesse. L'article 51, paragraphe 5 du projet confère notamment l'accès aux données contenues dans le registre spécial au ministre ayant l'Enfance et la jeunesse dans ses attributions mentionnées au paragraphe 4 du même article. Cet accès permettrait au ministre en question de vérifier l'honorabilité du mineur âgé de treize ans au moins dans le cadre d'une mesure de placement en famille d'accueil. Ici encore, l'ACJ s'interroge quant à la nécessité et la proportionnalité d'un tel accès. Celui-ci est-il fondé sur le consentement du mineur, de ses parents ou la personne ayant l'autorité parentale ? S'agit-il d'un accès direct ou indirect ? Cet accès sera-t-il limité aux seuls mineurs concernés par la mesure de placement ? N'y a-t-il pas d'autres mesures moins intrusives permettant la vérification de l'honorabilité du mineur en question ? En effet, l'on pourrait concevoir que le Procureur général d'Etat avise le Ministre ayant l'Enfance et la jeunesse dans ses attributions quant à l'honorabilité du mineur. Néanmoins, un tel avis de règle pas la question du consentement qu'il semble délicat de contourner.

L'ACJ souhaite attirer l'attention du législateur sur le fait que le présent projet de loi, malgré les amendements dont il a fait l'objet, reste muet quant aux moyens technologiques permettant l'échange de données à caractère personnel comme envisagé. Une telle lacune est particulièrement problématique pour les échanges entre le SCAS et l'ONE, et le transfert des documents qui ont lieu lors de la période transitoire comme envisagé par le projet de loi n°7994⁷. Par conséquent, l'ACJ réitère la question émise dans son avis précédent : comment le transfert des données en format papier du SCAS ainsi que les bases de données informatiques de celui-ci vers l'ONE est-il envisagé par le législateur ⁸?

II. Quant au rappel de l'importance du droit à la vie privée

L'ACJ approuve le rappel de l'importance du droit à la vie privée et de l'interdiction de diffusion et de publication des rapports d'enquête sociale ou des informations ayant trait à la poursuite du mineur au sens du projet de loi en l'espèce.

⁷ 7994/23 Amendements gouvernementaux, article 114.

⁸ Avis de l'Autorité de contrôle judiciaire du 24 mai 2023 sur les projets de loi n°7991, n°7992 ainsi que l'avant-projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs, p.5.

De telles diffusions ou publications risquent de révéler l'identité des mineurs pouvant entraîner une identification du mineur, mais aussi une perte de confiance de la part des parents qui peuvent ne plus vouloir parler librement auprès des travailleurs sociaux du SCAS comme le mentionnent les autorités judiciaires dans leur avis⁹. De telles publications peuvent également entraîner une atteinte à la réputation du mineur concerné. L'ACJ ajoute que la publication ou la diffusion d'un rapport d'enquête sont des traitements de données à caractère personnel. Ces traitements doivent être compatibles avec les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées.

En outre, l'ACJ réitère l'interrogation formulée dans son premier avis quant à la notion de « diffusion »¹⁰. Qu'est-il entendu exactement ? S'agit-il de la diffusion sur les réseaux sociaux ? À la télévision ? Dans un journal ? Cette notion devrait être plus clairement définie.

III. L'identification de plusieurs responsables du traitement

Dans son avis précédent¹¹, l'ACJ soulevait que des clarifications étaient nécessaires quant à la désignation des responsables du traitement entre différentes juridictions chargées de la poursuite pénale du mineur¹² et l'échange de données qui prend place entre ces différents acteurs. En effet, le tribunal pénal pour mineur relève de la magistrature assise et dispose d'un responsable de traitement distinct de celui du ministère public et du SCAS qui est un service du Parquet général. La loi relative à l'application JUCHA prévoit que le responsable du traitement de l'application en question est le Procureur général d'État¹³. Le présent projet de loi fait écho à la disposition en question et prévoit que le procureur général d'État est le responsable du traitement des données contenues dans le registre spécial pour mineurs¹⁴. L'ACJ souhaite attirer l'attention du législateur sur le fait que le Procureur général d'État est d'ores et déjà responsable du traitement du registre spécial de la jeunesse comme prévu à l'article 15 de la loi sur la protection de la jeunesse.

Il peut être précisé qu'en pratique et sauf cas particulier, le Procureur général d'État est responsable du traitement des données effectué par le ministère public et les services sous sa compétence. Le responsable du traitement des Cours et tribunaux est le Président de la

⁹ Deuxième avis commun complémentaire de la Cour supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg et du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch et de Luxembourg du 15.07.2025, p. 67.

¹⁰ Avis de l'Autorité de contrôle judiciaire du 24 mai 2023 sur les projets de loi n°7991, n°7992 ainsi que l'avant-projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs, p.6.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, p. 3.

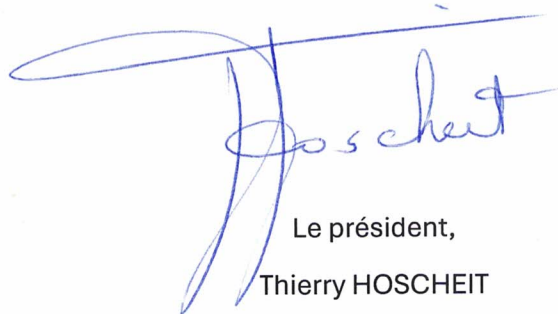
¹³ Loi du 7 août 2023 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA », article 2 paragraphe 1.

¹⁴ Article 51 paragraphe 2.

Cour supérieure de Justice. La décision d'avoir deux responsables du traitement principaux à l'échelle de l'Administration judiciaire émane d'une volonté de cohérence hiérarchique et d'indépendance du juge. L'ACJ se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir légalement une telle désignation. L'ACJ souhaite relever que le projet de loi 7994 mentionne que le directeur de l'ONE a la qualité de responsable du traitement¹⁵.

Luxembourg, le 8 juillet 2026

Pour l'Autorité de Contrôle Judiciaire,


Le président,
Thierry HOSCHEIT



¹⁵ 7994/23 Amendements gouvernementaux, article 4 paragraphe 1.