

N° 8065⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(23.12.2022)

Par dépêche du 26 août 2022, 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 de l'article unique, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un texte coordonné de la loi qu'il s'agit de modifier.

Les avis du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du procureur général d'État, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de la Cour supérieure de justice ont été communiqués au Conseil d'État en date des 7 et 23 novembre et en date des 13 et 19 décembre 2022.

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

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen a pour objet de modifier la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de conférer une base légale à l'usage des caméras-piétons par la Police grand-ducale.

Comme l'expliquent les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs, il a été décidé par le Gouvernement, « [a]u vu des expériences positives tirées des projets-pilote menés par les pays voisins et afin de répondre au besoin de sécurisation physique des membres de la Police dans le cadre de leurs interventions », d'intégrer les caméras-piétons immédiatement dans l'équipement standard des policiers sans passer par l'étape préliminaire d'un projet-pilote au Luxembourg.

L'usage des caméras-piétons répond, d'après les auteurs du projet de loi, à plusieurs objectifs, à savoir la prévention d'outrages et d'attaques contre des policiers, la justification, à travers de la capture d'images, de la légalité et de la légitimité des actions policières ainsi que la protection des citoyens en cas de comportement fautif de la part des agents de la Police grand-ducale.

D'après les auteurs, « les caméras-piétons fonctionnent donc à charge et à décharge, il s'agit d'un outil « à double sens », autant au service de la police que de la population ». Le Conseil d'État relève toutefois que le projet de loi prévoit que l'initiative de déclencher l'enregistrement audiovisuel revient au seul membre de la Police grand-ducale.

Le projet de loi encadre l'usage des caméras-piétons par la Police grand-ducale. Sont ainsi définies notamment « les finalités de l'utilisation des caméras, les circonstances dans lesquelles les caméras

peuvent être activées, les modalités d'emploi, les lieux dans lesquels les enregistrements peuvent intervenir, les modalités d'information, les catégories de données susceptibles d'être collectées et la durée de conservation des données enregistrées ». Il est évident que cette réglementation doit satisfaire aux exigences découlant du droit européen en matière de protection des données à caractère personnel. Dans la mesure où l'enregistrement par caméra-piéton s'effectue dans le cadre de l'exercice des missions de police judiciaire et de police administrative de la Police grand-ducale, les traitements de données à caractère personnel relèvent plus spécifiquement 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 qui transpose 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, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

Le Conseil d'État rappelle que le fait d'effectuer des enregistrements audiovisuels de personnes sans leur assentiment, le cas échéant dans des lieux privés, constitue une ingérence importante dans l'exercice du droit à la vie privée garanti par l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution. Par ailleurs, le droit à la vie privée est également garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour qu'une telle ingérence soit admise, il faut qu'elle soit prévue par la loi et réponde à des finalités limitativement énumérées par les textes conventionnels, parmi lesquelles figurent la sécurité publique, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, mais seulement dans la mesure où cette ingérence peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique. Il en découle l'exigence de nécessité et de proportionnalité qui est formellement consacrée à l'article 4 de la directive (UE) 2016/680 précitée transposée par la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Le texte est intégré au chapitre 5 de la loi précitée du 18 juillet 2018, consacré au traitement des données à caractère personnel, plus précisément à la suite de l'article 43*bis*, qui encadre la vidéosurveillance effectuée par la Police grand-ducale des lieux accessibles au public.

Les auteurs du projet de loi sous avis se sont inspirés, dans une large mesure, des dispositions afférentes du code de la sécurité intérieure français.

Le Conseil d'État relève la mission essentielle dont est investi le responsable du traitement en vertu de la loi précitée du 1^{er} août 2018, à savoir celle d'assurer le respect des principes légaux relatifs au traitement des données à caractère personnel. Il rappelle qu'en vertu de l'article 26 de cette même loi, le responsable du traitement a l'obligation de procéder, préalablement au traitement, à une analyse d'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel telle qu'elle y est définie.

Le Conseil d'État renvoie, dans le contexte du traitement des données effectué par la Police grand-ducale, à deux projets de loi engagés récemment dans la procédure législative et qui ont fait l'objet d'avis de sa part, à savoir le projet de loi n° 7741 portant modification 1^o de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 2^o de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et 3^o du Code pénal, ainsi que le projet de loi n° 7882 portant 1^o introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ; et 2^o modification du Code de procédure pénale. Une mise en vigueur rapprochée de ces différents textes est souhaitable, dans la mesure où le projet de loi sous avis entend créer une base légale pour des enregistrements audiovisuels par la Police grand-ducale donnant lieu à des traitements de données à caractère personnel à travers des fichiers gérés par la Police grand-ducale et qui sont susceptibles d'être traités dans l'application « JU-CHA » pour les besoins de la gestion et du traitement des procédures dont les autorités judiciaires sont saisies.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe sous examen reprend pour l'essentiel les dispositions de l'article L. 241-1, alinéa 1^{er}, du code de la sécurité intérieure français. Le champ d'application de l'utilisation des caméras-piétons est défini de façon très large.

Le Conseil d'État relève, dans ce contexte, que l'autorisation de procéder à des enregistrements audiovisuels lors d'une intervention policière concerne non seulement les lieux accessibles au public, comme c'est le cas pour l'article 43*bis* de la loi précitée du 18 juillet 2018, mais également les lieux non accessibles au public, tels que les locaux de travail et d'habitation. Elle vise non seulement l'exercice de missions de police judiciaire, mais aussi celui de missions de police administrative. Le texte proposé, dans la mesure où il est formulé de manière très générale, permet une lecture qui autoriserait la Police grand-ducale à effectuer des enregistrements audiovisuels de personnes dans des lieux privés, ce qui constitue une intrusion très grave dans la vie privée d'une personne et porte atteinte au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile, cela d'autant plus que le consentement de la personne concernée n'est pas formellement requis.

Il est vrai que le commentaire de l'article fournit une lecture assez restrictive du texte proposé en précisant que « [d]u fait que la Police n'a le droit d'accéder aux lieux non accessibles au public que dans des conditions très strictes, il en résulte qu'elle ne peut y procéder à des enregistrements audiovisuels que dans des circonstances bien précises ». Le Conseil d'État peut s'y rallier. Il demande que le paragraphe 1^{er} soit reformulé dans le sens exposé par le Gouvernement.

Malgré l'équipement généralisé des policiers avec des caméras-piétons, les auteurs du projet de loi sous avis soulignent que « les policiers ne sont pas autorisés à enregistrer d'office toutes leurs interventions. [...] L'intervention normale doit demeurer une situation sans trace vidéo ».

Il semble résulter de l'agencement du texte que la décision de déclencher l'enregistrement relève du seul policier porteur de la caméra dans l'exercice de ses missions légales. D'après la même lecture, ce serait encore lui qui décide d'y mettre fin en vertu de l'alinéa 2, dès lors que les conditions fixées à l'alinéa 1^{er} ne sont plus remplies.

Un enregistrement effectué en violation des finalités et des conditions fixées par la loi peut-il servir de preuve en justice ? Le Conseil d'État note que le texte sous examen ne prescrit pas le respect de certaines conditions sous peine de nullité. La jurisprudence admet que ne peut être écartée une preuve obtenue illicitement que si l'irrégularité commise a entaché la crédibilité de la preuve ou si l'usage de la preuve est contraire au droit à un procès équitable, au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Tout en retenant que le droit pour le justiciable de voir entendu sa cause équitablement n'est garanti que sous la condition fondamentale du respect de la légalité dans l'administration de la preuve, la Cour de cassation a précisé « qu'il appartient néanmoins au juge d'apprécier l'admissibilité d'une preuve obtenue illicitement en tenant compte des éléments de la cause prise dans son ensemble y compris le mode d'obtention de la preuve et les circonstances dans lesquelles l'illicéité a été commise¹. »

Le Conseil d'État relève que le critère essentiel pour justifier le déclenchement de l'enregistrement audiovisuel consiste dans le constat par la Police que « se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ». Tout en prenant acte que ce critère est textuellement repris de la législation française précitée, le Conseil d'État se doit de relever que la notion d'« incident » laisse une marge d'interprétation assez large et que le texte n'indique pas précisément à qui incombe finalement l'appréciation du respect de cette condition. Faute de précision, cette décision incombe exclusivement au porteur de la caméra-piéton.

Paragraphe 2

Le paragraphe sous examen est relatif aux finalités de l'enregistrement. Il s'agit d'une reprise de l'article R. 241-1, paragraphe 2, du code de la sécurité intérieure français.

Il doit être lu conjointement avec le paragraphe 1^{er}, qui détermine les conditions de l'enregistrement. En déterminant les finalités de la collecte des données à caractère personnel, les auteurs du projet de loi sous avis satisfont aux prescriptions de l'article 3 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, qui dispose

¹ Arrêt de la Cour de cassation, 22 novembre 2007, n° 2474 du registre.

que les données à caractère personnel sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées d'une manière incompatible avec ces finalités.

Le Conseil d'État note que le Gouvernement n'a pas repris, dans l'énonciation des finalités du traitement, une idée pourtant développée dans l'exposé des motifs consistant dans la protection des citoyens en cas de comportement fautif de la part des agents de la Police grand-ducale. En omettant d'élargir les finalités du traitement à ce cas de figure, les auteurs du texte ne courent-ils pas le risque de ne pas permettre le traitement de données dans le seul but de documenter un comportement inapproprié des agents de la Police grand-ducale ? Dans cette hypothèse, les caméras-piétons pourront-elles vraiment fonctionner à charge et à décharge et être au service tant de la Police grand-ducale que de la population, comme le met en avant le Gouvernement dans l'exposé des motifs ? Le Conseil d'État exige d'ajouter à ce paragraphe une troisième finalité relative à la prévention et la constatation d'un comportement fautif de la part des agents de la Police grand-ducale. Dans le même ordre d'idées, se pose la question de savoir si le texte de la loi en projet ne devrait pas prévoir le cas de figure d'un déclenchement de l'enregistrement audiovisuel à la demande des personnes concernées par les interventions de la Police grand-ducale.

Paragraphe 3

Le paragraphe sous examen énumère les catégories de données à caractère personnel et informations qui sont enregistrées par les caméras piétons fournies par la Police grand-ducale à ses agents dans le cadre de l'exercice de ses missions et sous les conditions et pour les finalités fixées aux paragraphes 1^{er} et 2.

Le Conseil d'État suggère de reformuler le point 1^o comme suit :

« 1^o les images et les sons captés par les caméras dans les conditions prévues au paragraphe 1^{er} et pour les finalités énoncées au paragraphe 2 ; ».

Paragraphe 4

Le paragraphe sous examen contient des dispositions visant à assurer l'information des citoyens qu'ils font l'objet d'un enregistrement par caméra-piéton.

Le Conseil d'État relève que si le texte prévoit un certain nombre de garanties à ce sujet, il édicte en même temps des exceptions à la règle générale, qui risquent d'aboutir à un affaiblissement systématique de la protection du citoyen, ce qui est d'autant plus grave que les enregistrements peuvent être effectués dans des lieux non accessibles au public.

Les caméras doivent être portées de façon apparente par les agents de la Police grand-ducale. Une disposition semblable existe tant dans la législation française que dans la législation belge. Cette règle est absolue. Il ne peut pas y être dérogé.

Le texte sous examen prévoit une garantie supplémentaire, dans la mesure où le déclenchement de l'enregistrement audiovisuel doit être précédé d'une information de la ou des personnes qui en font l'objet. Une disposition semblable existe dans les législations belge et française, le texte belge imposant une information orale des personnes concernées.

Le Gouvernement a opté pour la version française de l'article L. 241 1 du code de la sécurité intérieure français, qui ne prescrit pas une information orale sur le déclenchement de l'enregistrement. D'après le commentaire de l'article, « cette information peut se faire par différents moyens, il ne doit pas forcément s'agir d'un avertissement oral ». Il reste cependant muet sur la forme que pourrait prendre l'avertissement non oral. Aux yeux du Conseil d'État, il est primordial d'avoir recours, dans le texte de loi, à des notions précises, la régularité de l'enregistrement étant éventuellement en cause. Il rappelle le principe de proportionnalité, qui est inhérent au régime du traitement de données à caractère personnel et qui risque d'être violé en permettant des enregistrements audiovisuels de personnes à leur insu, en dehors de l'autorisation d'un juge, notamment dans des lieux non accessibles au public.

Les auteurs font état du risque trop grand de ne plus pouvoir utiliser des enregistrements « à cause de l'impossibilité ou de l'oubli de l'annonce orale, que ce soit à cause de l'immédiateté du danger, du stress ou pour tout autre motif [...] ». Si le Conseil d'État peut admettre que dans certaines hypothèses l'avertissement peut être matériellement impossible, il ne saurait donner son assentiment à un texte qui, en se référant à des circonstances particulières très nombreuses décrites au commentaire, réserve une place trop grande à l'appréciation de la Police grand-ducale. Le facteur du stress inhérent à une action policière ne saurait justifier une entorse à la règle générale. Les cas envisagés vont bien au-delà

du cas d'une impossibilité matérielle d'effectuer l'avertissement préalable. Cette disposition se heurte au principe constitutionnel de proportionnalité applicable en matière de protection de la vie privée. En conséquence, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'alinéa 5 de ce paragraphe.

Le Conseil d'État note que le texte français fait référence à une impossibilité liée à « des circonstances particulières » qui « interdisent » l'information sur la réalisation d'un enregistrement. Le Conseil constitutionnel français, dans sa décision du 20 mai 2021 relative à l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure français, a retenu que ces circonstances recouvrent les seuls cas où cette information est rendue impossible pour des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention.

L'opposition formelle pourrait dès lors être levée si l'alinéa 2 prenait la teneur suivante :

« Sauf si des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention l'interdisent, le déclenchement de l'enregistrement audiovisuel fait l'objet d'une information des personnes qui en font l'objet. »

L'alinéa 5 serait dès lors à supprimer.

Les deux derniers alinéas ont été introduits au projet de loi en vue de conférer une base légale à la collecte temporaire de données sur la mémoire intermédiaire de la caméra. D'après le commentaire, « ces données sont écrasées toutes les trente secondes ». Elles ne pourraient être visionnées à défaut d'un déclenchement de l'enregistrement. Tout déclenchement impliquerait cependant la sauvegarde des trente secondes précédentes.

Paragraphe 5

Les dispositions du paragraphe sous examen garantissent l'inaltérabilité des enregistrements effectués dans le cadre fixé par la loi. Ils ne peuvent être modifiés ou manipulés. Pour permettre le contrôle du respect de l'intégrité des enregistrements et minimiser l'accès à ces données à caractère personnel, le texte prescrit que le support informatique doit être sécurisé et garantir la traçabilité des consultations et les motifs de consultation. Il est prévu que le porteur de la caméra peut accéder aux enregistrements auxquels il a procédé. Le Conseil d'État souligne que cet accès doit évidemment être traçable et les motifs de la consultation doivent être indiqués. Comme le Conseil constitutionnel français l'a statué dans une décision n° 2021-817 du 20 mai 2021 au sujet des alinéas 4 à 6 de l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure français, « le législateur a expressément imposé que les caméras individuelles soient munies de dispositifs techniques garantissant l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre d'une intervention. Toutefois, ces dispositions ne sauraient s'interpréter, sauf à méconnaître les droits de la défense et le droit à un procès équitable, que comme impliquant que soient garanties jusqu'à leur effacement, l'intégrité des enregistrements réalisés ainsi que la traçabilité de toutes leurs consultations ».

Le Conseil d'État demande de reprendre dans le texte même de la loi en projet la précision figurant au commentaire de l'article que les agents de la Police grand-ducale qui ont un besoin opérationnel d'accéder aux enregistrements doivent présenter une demande écrite motivée au directeur général de la Police grand-ducale pour y être autorisés. Ceux-ci ne sont pas désignés d'office par le directeur général.

À l'alinéa 3, il est préférable d'employer l'expression « la consultation des enregistrements audiovisuels », pour s'assurer que l'accès concerne aussi bien le son que l'image de l'enregistrement.

En ce qui concerne le droit de l'Inspection générale de la police d'avoir accès aux enregistrements, le Conseil d'État renvoie aux dispositions de l'article 12 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police.

Paragraphe 6

Le paragraphe sous examen correspond au texte de l'article 43*bis*, paragraphe 8, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 18 juillet 2018, qui règle la vidéosurveillance. Il est logique de reprendre ces dispositions à l'article 43*ter* en projet.

Le Conseil d'État constate cependant que le projet de loi sous avis, contrairement à l'article 43*bis* précité, ne fait pas de renvoi à un règlement grand-ducal déterminant les mesures techniques à mettre en œuvre en ce qui concerne la sécurité du traitement et le droit d'accès. Il peut s'accommoder de ce procédé, dans la mesure où le paragraphe sous examen fournit des indications en ce qui concerne le dernier point. D'après l'article 18 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, il appartient au responsable du

traitement de mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer que le traitement est effectué conformément à cette loi.

Paragraphe 7

Sans observation.

Paragraphe 8

Le paragraphe sous examen vise à créer une base légale pour un traitement des données à caractère personnel collectées par les caméras-piétons pour des raisons autres que celles visées au paragraphe 2, à savoir l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne de la Police grand-ducale, sous condition que les images soient anonymisées.

La disposition proposée reprend en grande partie l'idée développée à l'article 43bis, paragraphe 11, de la loi précitée du 18 juillet 2018, tout en procédant à quelques adaptations.

Le Gouvernement n'a pas suivi l'approche du législateur français, qui mentionne la formation et la pédagogie parmi les finalités du traitement des enregistrements par caméra-piéton.

À l'instar de l'article 43bis, paragraphe 11, de la loi précitée du 18 juillet 2018, une précision quant à la personne qui introduit la demande devrait être insérée dans le paragraphe sous examen de l'article 43ter en projet.

Le Conseil d'État note que le Gouvernement propose de lier l'autorisation du directeur général d'utiliser les enregistrements à l'autorisation par le porteur de la caméra. Un accord ou une information des personnes filmées n'est pas expressément prévu. D'après le commentaire, l'accord du porteur de caméra est requis, « et ceci uniquement pour des raisons de transparence pour s'assurer qu'il ait connaissance que les enregistrements auxquels il a procédé pourraient être conservés pendant dix ans à des fins de formation ». Le Conseil d'État s'interroge sur les motifs à la base du pouvoir d'autorisation qui est conféré au policier qui a effectué les enregistrements par caméras-piétons dans le cas de figure de ce paragraphe, et propose la suppression de cette autorisation, cela d'autant plus que les données à caractère personnel éventuellement présentes sur l'enregistrement ont été anonymisées.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Article unique

À la phrase liminaire, le trait d'union avant les termes « À la suite » est à supprimer.

Au paragraphe 3, alinéa 2, 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'alinéa 1^{er}, points 3^o et 4^o, ne peuvent ».

Au paragraphe 4, alinéa 7, il est signalé que les nombres s'écrivent en toutes lettres et qu'ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 23 décembre 2022.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

