

N° 8193<sup>4</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

---

---

## PROJET DE LOI

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

\* \* \*

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

(16.5.2024)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du 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 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) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Par courrier reçu le 6 avril 2023, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8193 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, les principaux objectifs du projet de loi sont, d'une part, la création d'« une base légale pour la transmission d'informations spontanées du Ministère public vers la Police grand-ducale pour ce qui concerne les procès-verbaux ou autre établis à l'égard d'un membre de la Police grand-ducale », et d'autre part, la réforme de l'enquête d'honorabilité des candidats postulant pour le cadre policier de la Police grand-ducale et l'instauration d'un contrôle d'honorabilité pour les candidats se présentant à des postes dans le cadre civil de la Police.

4. Le présent avis se concentrera sur ses observations concernant les aspects liés à la protection des données, plus particulièrement sur les articles 1 à 4 du projet de loi. Il prendra également en considération l'avis du Parquet général du 4 mai 2023, l'avis du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 9 juin 2023, ainsi que l'avis du Conseil d'État du 28 novembre 2023.

5. Tout d'abord, il convient de saluer la volonté et l'effort des auteurs du projet de loi d'encadrer l'enquête d'honorabilité qui serait effectuée dans le cadre de l'embauche d'un candidat à l'une des fonctions du cadre policier et du cadre civil. En effet, les dispositions envisagées sont plus précises que celles en place actuellement.

## **I. Sur la transmission d'informations spontanée du ministère public vers la Police grand-ducale prévu par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi**

6. En premier lieu, l'article 1 du projet de loi prévoit que « *le ministère public transmet, de sa propre initiative, au directeur général de la Police, une copie des procès-verbaux ou rapports établis par la Police à l'égard d'un membre de la Police, respectivement des jugements prononcés à l'égard d'un membre de la Police, si le procureur d'État compétent estime que la transmission du procès-verbal, du rapport ou du jugement est opportune* ».

7. Il convient de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir établi, du point de vue de la sécurité juridique, une base légale pour la transmission spontanée de procès-verbaux contenant des données personnelles des membres de la Police du ministère public à la Police grand-ducale.

8. Malgré l'encadrement juridique fourni par cette base légale régissant le transfert d'informations spontanées entre les acteurs susmentionnés, ainsi que les documents qui peuvent en faire l'objet, la Commission nationale souligne que certains aspects liés au traitement des données ne sont pas suffisamment détaillés, voire ne sont pas du tout précisés dans le projet de loi. Cela concerne notamment les critères permettant de déterminer dans quels cas le procureur d'État compétent estime la transmission comme étant « opportune ».

9. Aucune précision n'est fournie concernant les critères ou conditions permettant de déterminer si une telle transmission d'informations spontanée est considérée comme « opportune » ou non. Cette lacune soulève des préoccupations en matière de sécurité juridique et de transparence, notamment pour les personnes concernées.

10. Il en résulte que la CNPD rejoint l'avis du Conseil d'État du 28 novembre 2023, mettant en évidence le manque de précision du champ d'application de ladite disposition et soulignant qu'elle accorde une marge de manoeuvre trop importante au procureur d'État.<sup>1</sup>

11. Afin de respecter le principe constitutionnel de prévisibilité et de précision auquel tout texte légal ou réglementaire doit répondre, il est d'une importance primordiale que les auteurs du projet de loi spécifient les critères qui doivent être pris en considération pour déterminer si un procès-verbal ou un jugement concernant un membre de la police peut faire l'objet d'une transmission du ministère public vers la Police grand-ducale.<sup>2</sup>

12. La CNPD considère comme essentiel que les auteurs du projet de loi apportent des précisions sur ces points. Elle rappelle également que seules les données nécessaires et pertinentes peuvent être communiquées.

## **II. Quant à l'article 2 du projet de loi portant création du nouvel article 54-1 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

13. En deuxième lieu, l'article 2 du projet de loi sous avis prévoit que « [...] *lorsqu'un membre de la Police est soupçonné d'être impliqué dans les faits pénaux ou des faits qui font craindre que ce dernier constitue un danger pour soi-même ou pour autrui, le membre de la Police constatant doit en informer sans délai le directeur général de la Police* ».

14. La Commission nationale observe que cet article impose aux agents de la Police grand-ducale la responsabilité de signaler tout soupçon de faits pénaux ou de troubles mentaux concernant leurs collègues au directeur général de la Police. Cette disposition introduit une nouvelle obligation pour tous les membres de la Police grand-ducale, comme précisé par le Conseil d'État dans son avis.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Voir avis du Conseil d'État du 28 novembre 2023, doc.parl. 8193/03 (ci-après « avis du Conseil d'État »), page 2

<sup>2</sup> Voir point A, page 11 de la délibération n°3/AV3/2021 du 10/02/2021.

<sup>3</sup> Voir avis du Conseil d'État du 28 novembre 2023, doc.parl. 8193/03 (ci-après « avis du Conseil d'État »), page 3

15. Tout comme l'a souligné le Parquet du tribunal d'arrondissement dans son avis<sup>4</sup>, la CNPD peut comprendre que cette nouvelle obligation imposée aux membres de la Police grand-ducale vise à répondre à un « besoin réel », permettant ainsi au directeur général de faire face, sans délai, aux situations envisagées par la disposition en question. Cependant, la CNPD tient également à mettre en évidence la problématique de la prévisibilité de cette mesure.

16. En effet, la CNPD déplore le manque de précision dans le texte du projet de loi qui ne prévoit pas ce qui pourrait relever des situations « *qui font craindre que ce dernier constitue un danger pour soi-même ou pour autrui* ». De même, le texte de loi, ni le commentaire des articles, n'évoquent de manière précise les mesures conservatoires envisageables que le directeur général de la Police pourrait prendre dans de telles circonstances.

17. En ce qui concerne le champ d'application de la disposition, la CNPD observe, à la lecture du commentaire des articles, que les auteurs du projet de loi proposent des exemples concrets qui pourraient être couverts par cette mesure, tels que les cas de violence domestique ou de tendances suicidaires.

18. Dans le cas de transmission d'informations relatives à des tendances suicidaires, le membre de la Police signalant les faits et le directeur général de la Police seraient amenés, le cas échéant, à traiter des données relatives à la santé des agents, qui constituent des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9 du RGPD, dites « données sensibles » de<sup>5</sup>. Or, cette disposition prévoit une interdiction de principe de traiter de telles données, à moins de pouvoir justifier le recours à l'une des conditions restrictives de l'article 9 paragraphe 2. Il s'ensuit qu'une telle transmission de données sensibles devrait être explicitement mentionnée dans la loi, accompagnée des garanties appropriées pour les personnes concernées.

19. Dans la continuité de cette réflexion, la Commission nationale se questionne sur l'opportunité d'incorporer directement dans le texte de loi une liste exhaustive de cas de figure, ou au moins des conditions précises déclenchant la procédure d'urgence décrite. Cette démarche permettrait d'établir un cadre juridique plus prévisible et contribuerait à clarifier les contours d'application de la disposition, offrant ainsi aux agents policiers une orientation plus claire sur les circonstances qui pourraient justifier un signalement en vertu de cette disposition.

20. Or, en l'absence de telles précisions dans le texte du projet de loi, il sera difficile pour les agents policiers d'apprécier quels cas pourraient donner lieu à un signalement au directeur général de la Police. La CNPD se demande si la disposition en question ne pourrait pas conduire à des signalements arbitraires.

### **III. Observations sur l'enquête d'honorabilité des candidats du cadre policier et du cadre civil au sein de la Police grand-ducale**

21. L'article 3 du projet de loi sous examen a pour objectif d'instaurer une procédure de vérification de l'honorabilité des candidats postulant au sein du cadre policier de la Police grand-ducale. L'article 4 du même projet de loi prévoit un contrôle d'honorabilité pour tout candidat au sein du cadre civil.

22. La CNPD tient à saluer l'initiative visant à intégrer la vérification de l'honorabilité au sein du cadre civil, une avancée pour combler une lacune identifiée par les auteurs du projet de loi. Cette démarche permettra de mieux encadrer l'accès des agents du cadre civil à divers fichiers contenant des données à caractère personnel, y compris des données sensibles liées aux activités policières.

<sup>4</sup> Voir avis du Parquet du Tribunal d'arrondissement du 4 mai 2023, doc.parl. 8193/01 (ci-après « avis du Parquet du tribunal d'arrondissement »)

<sup>5</sup> Voir point V, page 29 de la délibération n°3/AV3/2021 du 10/02/2021.

23. La Commission nationale souhaite toutefois attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur une question qu'elle a déjà abordée dans ses avis antérieurs concernant les enquêtes d'honorabilité<sup>6</sup>, relative au changement du cadre législatif initial applicable aux données. En effet, les données initialement régies 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 seraient désormais soumises au RGPD en raison de leur utilisation à des fins de recrutement.<sup>7</sup>

24. En outre, bien que les articles 3 et 4 du projet de loi sous examen établissent les procédures de vérification des antécédents ou de „contrôle d'honorabilité“ des candidats au cadre policier et civil, précisent les types de données traitées, les personnes concernées ainsi que la durée de conservation des données à caractère personnel, la Commission nationale tient cependant à souligner que certains éléments relatifs au traitement des données ne sont pas suffisamment détaillés, voire ne le sont pas du tout, dans le projet de loi.

25. Ainsi, aux fins de vérifier l'honorabilité du cadre policier, le projet de loi prévoit dans son article 3, paragraphe (1), points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> que le contrôle effectué portera sur « *les faits suivants ayant fait l'objet d'une condamnation pénale ou qui ont donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal ou d'un rapport de police [...] un ou plusieurs faits incriminés en tant que crime ou délit par la loi* » ainsi que « *les faits visés à l'article 563, point 3<sup>o</sup>, du Code pénal relatif aux voies de fait et violences légères. L'alinéa 2 ne s'applique pas aux faits qui, bien que relevant des point 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, ont fait l'objet d'un acquittement, d'une décision de non-lieu, d'une réhabilitation judiciaire ou légale, ou sont prescrits.* »

26. Or, il est à noter que sur le site internet de la Police<sup>8</sup>, la liste des infractions est plus détaillée :

« *L'enquête de moralité comprend une consultation du fichier central. Les faits commis en tant que majeur qui peuvent mener à un refus à l'admission au stage sont notamment les suivants :*

- *Consommation régulière de stupéfiants ;*
- *Affaires de violence physique (coups et blessures volontaires) ou psychique (menaces, injures) ;*
- *Rébellion ;*
- *Défaut de suivre les injonctions de la Police, se soustraire à un contrôle de Police ».*

27. Si l'omission d'une liste exhaustive des infractions dans la loi est compréhensible, la Commission nationale se demande s'il ne serait pas judicieux de préciser ces infractions, au moins dans le commentaire des articles ou éventuellement à travers un règlement grand-ducal ?

28. Par ailleurs, en vue d'effectuer le contrôle susmentionné, l'article 3, alinéa 4, pour le cadre policier ainsi que l'article 4, paragraphe (2), alinéa 2 pour le cadre civil, disposent que « *la Police consulte les données à caractère personnel du candidat contenues dans le fichier central ainsi que les fichiers qui lui sont légalement accessibles pour autant que cette consultation est pertinente quant à la finalité recherchée.* »

29. Or, la Commission nationale se demande quels sont les fichiers visés par cette disposition. S'agirait-il des fichiers listés dans l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relative à la Police grand-ducale ? Si tel était le cas, se poserait alors la question de la réelle nécessité de consulter l'ensemble de ces fichiers. À titre d'exemple, on peut se demander si la consultation du fichier des étrangers ou des demandeurs d'asile est véritablement nécessaire.

6 Voir notamment nos avis sur le PL7691 (délibération n°3/AV3/2021 du 10/02/2021 et délibération n°42/AV20/2022 du 7/10/2022), sur le PL7425 (délibération n°42/2019 du 8/07/2019, délibération n°2/2021 du 4 février 2021 et délibération n°29/AV24/2021 du 1/10/2021), sur le PL7863A (délibération n°43/AV21/2022 du 7/10/2022 et délibération n°56/AV28/2022 du 2/12/2022).

7 Voir point II, page 7 de la délibération n°3/AV3/2021 du 10/02/2021.

8 Voir le site internet de la Police grand-ducale, « Devenir policier dans le groupe de traitement A1 » <https://police.public.lu/fr/recrutement/cadre-policier/a1.html>

30. Si, dans la pratique, seul le fichier central est effectivement consulté, il conviendrait de supprimer cette référence à d'autres fichiers « légalement accessibles ». Si d'autres fichiers sont effectivement consultés dans le cadre de l'enquête d'honorabilité, il serait judicieux de dresser une liste limitative de ces fichiers.

31. En l'absence de telles précisions, il est difficile d'apprécier si le principe de minimisation des données est respecté. Il est à rappeler que, conformément à ce principe, seules les données à caractère personnel strictement nécessaires à la réalisation des finalités poursuivies peuvent être utilisées et consultées par la Police.

32. La CNPD se questionne plus particulièrement sur la consultation éventuelle du registre spécial des mineurs. Si une telle consultation est envisagée, elle devrait être dûment justifiée et explicitement précisée dans le texte législatif. De plus, elle devrait être conforme aux dispositions du projet de loi n°7991 actuellement en cours, notamment à l'article 57 tel qu'amendé. À ce stade, il semble que cette consultation soit envisagée uniquement pour les services spécialisés du Service de Police judiciaire, notamment la section de la délinquance juvénile, de la protection de la jeunesse et des infractions à caractère sexuel.

33. Par ailleurs, l'article 3, paragraphe (3) du projet sous examen vise un éventuel échange de renseignements entre le directeur du Service de renseignement de l'État (ci-après le « SRE ») et le directeur général de la Police grand-ducale dans le cadre du recrutement policier.

34. Cette disposition pose la question de la transmission de documents classifiés par le SRE à la Police. En l'absence de clarification sur les modalités de cet échange, la CNPD n'est pas en mesure d'évaluer la conformité de ces échanges avec le RGPD ou 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. Dans ce contexte, la CNPD renvoie à ses interrogations concernant les interactions entre ladite loi et le RGPD, alors que les données traitées par le SRE relèvent initialement du champ d'application matériel de ladite loi.

35. Concernant le transfert de données entre le SRE et le directeur général de la Police grand-ducale, ainsi que l'articulation entre l'application du RGPD et d'autres législations nationales, la CNPD renvoie aux observations détaillées formulées dans son avis du 10 février 2021 (délibération n°3/AV3/2021).<sup>9</sup> Ces observations fournissent des éclaircissements sur ces questions et devraient être prises en considération dans l'élaboration et la mise en oeuvre du projet de loi sous examen.

36. Finalement, quant aux durées de conservation des données dans le cadre du recrutement policier et civil, le projet sous avis, prévoit dans l'article 3, paragraphe (6) pour le recrutement au cadre policier et dans l'article 3, paragraphe (5) du même texte pour le cadre civil que les données personnelles des candidats « *sont détruits six mois à compter du jour où la décision sur la candidature a acquis force de la chose décidée ou jugée* ».

37. La CNPD salue la volonté des auteurs du projet de définir une durée de conservation des données personnelles en accord avec les exigences du RGPD. Cependant, ces détails ne suffisent pas à permettre à la Commission nationale d'évaluer dans quelle mesure, dans ce cas précis, le principe de conservation limitée des données serait respecté conformément aux exigences du RGPD.

38. La Commission nationale suppose que cette durée de six mois a été définie par analogie à la législation relative à l'armée. Toutefois, il conviendrait de fournir des explications supplémentaires sur la pertinence de cette durée par rapport aux besoins propres de la Police en matière de contrôle d'honorabilité des candidats. Bien que le projet de loi définisse la durée de conservation des données, le

---

<sup>9</sup> Voir point III, page 14 et point IX, page 33 de la délibération n°3/AV3/2021 du 10/02/2021.

commentaire des articles devrait donc préciser les critères utilisés pour établir cette durée de six mois, et ainsi permettre à la CNPD d'évaluer la proportionnalité de cette durée de conservation par rapport aux données personnelles collectées lors des enquêtes d'honorabilité.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 16 mai 2024.

*La Commission nationale pour la protection des données*

Thierry LALLEMANG  
*Commissaire*

Marc LEMMER  
*Commissaire*

Alain HERRMANN  
*Commissaire*



