

Projet de loi relatif à l'introduction d'un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules et modifiant la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat

Avis du Cabinet d'instruction près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg

Le présent projet de loi tend à instaurer un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules, soit un système « ANPR » (*Automatic Number Plate Recognition*) sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Il y a lieu de remarquer au préalable qu'en matière judiciaire, les autorités luxembourgeoises ont d'ores et déjà ponctuellement recours aux données ANPR en provenance de l'étranger. En effet, ces données peuvent contribuer de manière efficace à l'avancement des instructions, notamment en matière de trafic organisé de stupéfiants.

Le cabinet d'instruction près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ne peut dès lors qu'approuver l'élaboration d'un projet de loi permettant d'une part de disposer de ces données nationales et d'autre part de mettre les autorités luxembourgeoises en mesure de fournir les mêmes données de reconnaissance des plaques d'immatriculation de véhicules aux autorités étrangères, ce avec l'objectif d'une lutte efficace et transfrontalière contre la criminalité la plus grave.

En ce qui concerne les différentes dispositions dudit projet de loi, il y a lieu de faire les remarques suivantes :

❖ Ad article 1 du Projet de loi :

Le projet de loi dispose dans son article 1^{er}: « *La présente loi crée un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules, désigné ci-après par « système ANPR », qui consiste en un traitement automatisé de données à caractère personnel et informations, collectées au moyen de dispositifs fixes ou mobiles, pour les finalités énoncées à l'article 2* ».

Selon cet article ensemble avec le commentaire des articles, il s'agit tant de dispositifs fixes, installés de façon permanente sur une structure inamovible, que de dispositifs mobiles installés notamment dans les véhicules de police.

Concernant les dispositifs mis en place, il y a lieu de remarquer que l'installation des dispositifs mobiles dans les véhicules de police n'est prévue que de façon temporaire et uniquement dans l'hypothèse prévue à l'article 2, point 4°. Il s'agit du « maintien de la sécurité publique à l'occasion

d'événements publics d'envergure nationale ou internationale », douze heures qui précédent ledit évènement et jusqu'à sa fin et sur autorisation du Ministre seulement. Cette possibilité ne concerne donc pas le cabinet d'instruction et ne nécessite pas de commentaire.

❖ Ad article 2 du Projet de loi :

L'article 2 du présent projet de loi définit le champ d'application du système ANPR. Il dispose ainsi en son point 1 :

« *Le système ANPR peut être utilisé pour les finalités suivantes :*

1° la prévention, la recherche, la constatation et la poursuite des infractions terroristes visées au Livre II, Titre 1^{er}, Chapitre III-I du Code pénal et des formes graves de criminalité énumérées à l'annexe II de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données des dossiers passagers qui sont passibles d'une peine privative de liberté d'une durée maximale d'au moins trois ans ».

L'annexe II de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données des dossiers passagers énumère donc concrètement des infractions suivantes :

- | | |
|-----|--|
| 1° | Participation à une organisation criminelle ; |
| 2° | Traite des êtres humains ; |
| 3° | Exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie ; |
| 4° | Trafic de stupéfiants et de substances psychotropes ; |
| 5° | Trafic d'armes, de munitions et d'explosifs ; |
| 6° | Corruption ; |
| 7° | Fraude, y compris la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ; |
| 8° | Blanchiment du produit du crime et faux monnayage, y compris la contrefaçon de l'euro ; |
| 9° | Cybercriminalité ; |
| 10° | Infractions graves contre l'environnement, y compris le trafic d'espèces animales menacées et le trafic d'espèces et d'essences végétales menacées ; |
| 11° | Aide à l'entrée et au séjour irréguliers ; |
| 12° | Meurtre, coups et blessures graves ; |
| 13° | Trafic d'organes et de tissus humains ; |
| 14° | Enlèvement, séquestration et prise d'otage ; |
| 15° | Vol organisé ou vol à main armée ; |
| 16° | Trafic de biens culturels, y compris d'antiquités et d'œuvres d'art ; |
| 17° | Contrefaçon et piratage de produits ; |
| 18° | Falsification de documents administratifs et trafic de faux ; |
| 19° | Trafic de substances hormonales et d'autres facteurs de croissance ; |
| 20° | Trafic de matières nucléaires et radioactives ; |
| 21° | Viol ; |
| 22° | Infractions graves relevant de la Cour pénale internationale ; |
| 23° | Détournement d'avion/de navire ; |
| 24° | Sabotage ; |
| 25° | Trafic de véhicules volés ; |
| 26° | Espionnage industriel. |

La référence à ce texte est à considérer comme appropriée alors que la commission des infractions y énumérées peut effectivement, tout comme les infractions en matière de terrorisme, entraîner des agissements transfrontaliers, impliquant ainsi plusieurs pays et divers passages de frontières. Le système permettrait dès lors une coopération internationale plus rapide et efficace pour la criminalité la plus grave, tel que mentionné justement dans le commentaire des articles.

Il convient encore de signaler que l'article 2 prévoit l'usage dudit dispositif également dans le cadre de la recherche de « fugitifs », soit de personnes contre lesquels des mandats d'arrêt ou de dépôt ont été émis (point 2°) et la recherche de personnes disparues qui se trouvent en danger imminent (point 3°).

Dans ces matières ce système est effectivement susceptible de constituer un atout performant.

Remarquons encore que l'article 2 indique dans son texte un « alinéa 1^{er} », point 4°. Or il n'y a pas d'autres alinéas dans ce même article.

En général cet encadrement de l'accès aux données ANPR et partant le fait que les autorités habilitées ne pourront y recourir que dans des cas précis susmentionnés, rapporte en plus les garanties suffisantes en matière de sauvegarde de la protection des données.

❖ Ad article 3 du Projet de loi :

L'article 3 concerne la nature des données et les informations traitées, soit:

1. La photographie de la plaque d'immatriculation
2. Le numéro d'immatriculation
3. La photographie du véhicule, du conducteur et éventuellement des passagers
4. Le jour et l'heure du passage de la plaque d'immatriculation
5. Le lieu où ont été collectées les données
6. Pour les équipements mobiles, les identifiants des membres de la police ayant paramétré ces équipements

Il y a lieu de souligner que si toutes ces données sont très importantes, l'image du conducteur est en réalité une donnée primordiale dans le cadre des instructions judiciaires alors que la conduite du véhicule est susceptible d'être contestée par le propriétaire, respectivement le détenteur du véhicule lors de la confrontation de ce dernier avec le trajet présumé du véhicule en cause.

❖ Ad article 4 du Projet de loi :

L'article 4 prévoit d'une part le traitement automatisé avec l'ensemble des fichiers policiers et douaniers nationaux et internationaux et de l'autre part le traitement manuel pour une recherche ponctuelle. Ce dernier est encore particulièrement important dans le cadre des instructions judiciaires.

Cet article ne donne pas lieu à un commentaire particulier.

❖ Ad article 5 du Projet de loi :

Cette disposition désigne concrètement les autorités ayant accès direct au fichier des données ANPR, soit les officiers et les agents de police judiciaire, mais aussi les agents et officiers de police administrative et même sur désignation par le directeur général de la police des membres du cadre civil de la police. Les officiers de police judiciaire de l'administration des douanes et accises, désignés par leur directeur, peuvent également bénéficier de cet accès.

Dans ce contexte et concernant les agents de police judiciaire, il faut cependant se poser la question si un tel accès est compatible avec les missions de ces derniers telles que définies à l'article 13 du Code de procédure pénale qui dispose en son point 2 ce qui suit :

« (2) *Les agents de police judiciaire ont pour mission :*

- 1° *De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;*
- 2° *De constater les crimes, délits et contraventions et d'en dresser procès-verbal ;*
- 3° *De recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions ».*

Ainsi le droit de pouvoir mener une enquête en accédant de façon autonome à une telle base de données et ce en l'absence d'un officier de police judiciaire ne semble pas entrer dans leurs attributions. La même remarque vaut également pour les agents de police administrative qui ont pour mission, conformément à l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, de veiller au maintien de l'ordre public, à l'exécution et au respect des lois et des règlements de police généraux et communaux, à la prévention des infractions et à la protection des personnes et des biens.

Il convient par ailleurs de constater à la lecture de l'article 5 du présent projet de loi que l'accès donné à l'administration des douanes et accises, qui a pourtant dans ses attributions naturelles le contrôle des frontières, ne vaut que pour les officiers de police judiciaire de l'administration des douanes et accises, spécialement désignés et exerçant des fonctions de nature policière tel qu'énoncé dans le commentaire des articles.

Dans un souci de cohérence et de compatibilité avec les textes existants, il faut se demander s'il n'est pas requis de donner exclusivement l'accès aux données en question aux officiers de police judiciaire de ces unités.

Globalement il y a lieu de constater que la multiplicité des entités susmentionnées ayant un accès direct aux données est un atout étant donné que les acteurs énumérés peuvent en effet être amenés à mener des enquêtes. Cette disposition permettra ainsi une collaboration plus efficace dans le but de faire avancer plus rapidement les investigations, sans procédure d'autorisation complexe préalable.

Ensuite il est primordial de signaler d'autre part l'importance de la conservation des données de journalisation pendant un certain délai afin de permettre un contrôle de légalité par les autorités compétentes.

Or, dans ce contexte le point 5 de l'article 5 dispose à cet égard ce qui suit :

« (5) Les données de journalisation collectées conformément à l'article 24 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 sont conservées pendant un délai d'au moins dix-huit mois ».

Il y a d'abord lieu de constater que cette disposition paraît peu précise voire floue concernant ledit délai de conservation par l'usage des termes « au moins ».

Rappelons que l'article 509 du code pénal sanctionne d'une peine d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 500 euros à 25.000 euros ou de l'une de ces deux peines le fait pour quiconque d'accéder frauduleusement ou de se maintenir dans tout ou partie d'un système de traitement ou de transmission automatisé ou non-automatisé de données.

Il faut se demander si un délai de conservation fixe de 5 ans ne serait pas plus approprié, notamment eu égard au délai de prescription des infractions concernées.

Ceci permettrait en effet d'une part des poursuites efficaces en cas d'accès frauduleux dans la base de données mais également d'autre part encore les garanties suffisantes en matière de sauvegarde de la protection des données.

❖ Ad article 6 du Projet de loi :

L'article 6 du projet de loi détermine la durée de conservation des données du système ANPR.

Il est appréciable qu'une distinction est faite entre le stockage des données hors procédure judiciaire, effacées après un délai de vingt-huit jours d'une part et la conservation des données pouvant être utiles dans des affaires judiciaires, tant au stade de l'enquête préliminaire qu'au stade d'une instruction judiciaire.

Néanmoins le délai de stockage des données de vingt-huit jours paraît court, même s'il est motivé par des considérations de proportionnalité et de protection de vie privée.

Or l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans le cadre du placement sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales de certains lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions, dispose en son point 9 que :

« (9) Les données visées au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, sont effacées de manière définitive au plus tard deux mois après leur enregistrement. Ce délai ne s'applique pas si les données sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, d'une instruction judiciaire ou des cas de figure visés au paragraphe 11 ».

Il serait concevable de prévoir au moins ce même délai également pour la conservation des données ANPR et ce pour le cas fréquent où les faits ne sont portés à la connaissance des autorités qu'après un certain laps de temps. Cela est notamment le cas en matière de criminalité internationale et organisée, impliquant généralement la commission d'une multiplicité de faits dans un milieu opaque et discret et sur une période prolongée.

❖ Ad article 7 du Projet de loi :

L'article 7 ne donne pas lieu à un commentaire particulier.

❖ Ad article 8 du Projet de loi :

L'article 8 du Projet de loi concerne le traitement des données à caractère personnel et ne nécessite pas de commentaire particulier.

❖ Ad article 9 du projet de loi :

Cet article prévoit le transfert des données aux autorités étrangères. Il dispose ce qui suit :

« Les données contenues dans le fichier ANPR peuvent être transmises, dans le cadre des engagements internationaux introduits dans l'ordre juridique interne, à des organismes de coopération internationale en matière de police judiciaire ou à des services de police étrangers ou à des autorités douanières étrangères, qui représentent un niveau de protection suffisant de la vie privée, des libertés et des droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet ou peuvent faire l'objet. Le caractère suffisant du niveau de protection assuré par un Etat s'apprécie en fonction notamment des dispositions en vigueur dans cet Etat, des mesures de sécurité qui y sont appliquées, des caractéristiques propres du traitement, telles que ses fins et sa durée, ainsi que de la nature, de l'origine et de la destination des données traitées ».

Or, les données collectées par ces caméras et susceptibles d'être transmises aux autorités étrangères seraient donc la photographie de la plaque d'immatriculation, le numéro d'immatriculation, la photographie du véhicule, du conducteur et éventuellement des passagers ainsi que le jour, l'heure et le lieu du passage de la plaque d'immatriculation.

Il y a lieu dans ce contexte de signaler que l'expérience dans le cadre des instructions judiciaires a montré que le transfert des données entre autorités sur le plan international peut s'avérer plus ou moins efficace au vu de réglementations nationales divergentes des pays concernés.

Ainsi par exemple et malgré l'existence d'un traité de coopération entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, qui certes représente un outil très efficace concernant la Belgique, il y a lieu de constater que les Pays-Bas ne transmettent pas de telles données en dehors d'une demande d'enquête européenne et même dans ce contexte, les autorités néerlandaises communiquent

uniquement des images masquées du conducteur et des passagers du véhicules, données finalement peu utiles pour les investigations.

Il serait donc souhaitable le cas échéant et dans un souci de réciprocité de donner un cadre plus précis quant à la nature des différentes données à transmettre.

❖ Ad articles 10 et 11 du projet de loi :

Ces articles ne donnent pas lieu à un commentaire particulier.

Au vu de toutes ces considérations, on peut conclure que le projet de loi tendant à instaurer un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules est à considérer comme un dispositif permettant d'augmenter et de renforcer de façon considérable l'efficacité du travail d'enquête sur le plan national et de manière transfrontalière.