

Avis du Parquet général concernant le projet de loi n°8584 relatif à l'introduction d'un système de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation des véhicules

Le projet de loi tend à la mise en place d'un système de contrôle automatique des plaques d'immatriculation des véhicules aux fins notamment de prévenir et de lutter contre la criminalité grave et le terrorisme.

Il appelle cependant de la part du soussigné deux types de commentaires, le premier étant relatif au champ d'application de la loi et le deuxième concernant le fonctionnement du fichier à mettre en place.

I. Quant au champ d'application de la loi

A lire l'article 2 du projet de loi le système à mettre en place peut être utilisé pour 4 finalités dont notamment le maintien de la sécurité publique à l'occasion d'événements publics d'envergure nationale ou internationale.

Pour ce faire il faut, d'après le texte soumis, une autorisation du Ministre qui est alors valable pour une période maximale de douze heures précédant l'événement jusqu'à la fin de l'événement.

Une fois cette autorisation donnée des moyens fixes ou mobiles peuvent être utilisées et ce sur tout le territoire national.

La loi est muette sur ce qu'il faut entendre par un événement public d'envergure nationale ou internationale tout comme elle n'exige pas que l'événement soit « à risque » ou qu'il y ait danger ou menace particulière.

L'ensemble du territoire pourrait donc être soumis à ce système lors d'événements politiques comme des Conseils de Ministres au niveau de l'Union, des Visites d'Etat, des Evénements culturels comme la procession dansante d'Echternach ou encore la procession de clôture de l'Octave mais aussi d'événements sportifs comme le Tour de Luxembourg, le city marathon

Le soussigné est dubitatif qu'une telle possibilité d'application large sans aucun critère légal d'appréciation remplisse le critère de proportionnalité de l'ingérence à la vie privée telle qu'exigé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ensuite, le texte proposé, parmi les 4 finalités autorisés, permet également l'utilisation du système pour lutter contre la criminalité grave et renvoie pour ce qui est de la définition au Chapitre III-1 du Titre 1^{er} du Livre II du code pénal et à l'annexe II de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données des dossiers passagers pour y viser les infractions qui sont possibles d'une peine privative de liberté d'une durée maximale d'au moins trois ans.

Les infractions prévues audit Chapitre III-1 sont toutes relatives à des actes en lien avec le terrorisme et sont dès lors des infractions particulièrement graves de sorte que cette inclusion n'appelle aucun commentaire particulier.

Il en va cependant différemment de la référence à l'annexe II de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données des dossiers passagers¹.

En effet cette annexe II prévoit en son point 8 le « *Blanchiment du produit du crime et faux monnayage, y compris la contrefaçon de l'Euro* ».

Cette annexe est en fait reprise de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 que ladite loi du 1^{er} août 2018² avait pour objet de transposer.

Il en résulte que la notion de « blanchiment du produit du crime » n'est pas à comprendre comme visant le blanchiment du crime par opposition au blanchiment du délit mais, sous peine de violer le droit de l'Union, comme blanchiment du produit de l'infraction.

Pour s'en convaincre il suffit de se référer à d'autres versions linguistiques de la directive.

Ainsi la version anglaise fait elle référence à « *laundering of the proceeds of crime* »³, la version allemande de « *Wäsche von Erträgen aus Straftaten* » et la version espagnole à « *blanqueo del producto del delito* ».

Par voie de conséquence, tous les faits tombant sous le couvert de l'article 506-1 du code pénal respectivement de l'article 8-1 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie devraient permettre l'application du dispositif à introduire.

Or cet article, s'il se réfère toujours à une liste d'infractions, vise actuellement une très grande panoplie d'infractions primaires d'une gravité objectivement variable.

¹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/08/01/a690/jo>

² Journal officiel de l'Union européenne, 04.05.2019, L119/132

³ Donc blanchiment du produit des infractions

Ainsi le voleur d'un objet de faible valeur tel qu'un vol à l'étalage dans un supermarché ou une station-service qui détient l'objet volé tombe sous le coup de l'article 506-1 du code pénal et autorise partant le recours au système à introduire.

Par contre, un délit de fuite causant des blessures (mise à part l'hypothèse des coups et blessures graves couvertes par le point 12 de l'annexe qui ne distingue pas les coups et blessures volontaires ou involontaires) puni par l'article 9 respectivement 9 bis du Code de la Route d'une peine d'emprisonnement maximale de 6 ans⁴ ne permettrait pas le recours au système.

Le soussigné se demande dès lors s'il est vraiment utile de procéder par un renvoi à cette liste ou s'il ne vaudrait pas mieux prévoir l'application potentielle su système pour tout crime ou délit.

Il en va d'autant plus ainsi que le texte n'exclut pas une éventuelle perquisition, que ce soit dans le cadre d'une instruction judiciaire ou même en cas d'enquête de flagrance, notamment dans les hypothèses où le traitement automatisé n'est pas prévu.

Enfin, il importe de relever à cet égard, comme le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs fait dans un avis du 02 juin 2015⁵, « *que si une infraction autre que celle visée par le système (...) est détectée lors de l'exploitation des données, elle donne évidemment lieu à constat au sens du Code d'instruction criminelle* »⁶.

II. Quant au fonctionnement du système

Le projet de loi dans son article 6, intitulé « *Conservation des données* » prévoit que les données à caractère personnel et informations qui n'ont pas donné lieu à un rapprochement positif avec les traitements mentionnés sont effacées de manière automatique et définitive après un délai de 28 jours.

Au-delà de ce délai ne subsisteront donc que les informations et données à caractère personnel qui ont donné lieu à un rapprochement positif.

Le projet est cependant muet quant à la durée de conservation de ces données. Quel sera leur sort ? Il peut être tentant de raisonner par analogie avec l'affaire pour laquelle il y a eu

⁴ 3 ans pour le délit de fuite et 3 ans pour les coups et blessures ; par application de l'article 60 du code pénal la peine maximale est dès lors de 6 ans

⁵ Projet de Loi n°6714,

⁶ L'avis citée fait référence au système CSA

⁷ Actuellement le code de procédure pénale, voir notamment l'article 23

un rapprochement positif, or la référence de cette affaire ne peut être enregistrée dans le fichier à créer au vu de l'énoncé limitatif de l'article 3(2) du projet.

Ensuite, l'article 5 (5) du projet prévoit que les données de journalisation sont conservées pendant un délai d'au moins dix-huit mois.

Ce délai donne cependant à un questionnement et à une difficulté pratique.

Le questionnement

Le soussigné se demande quelle est la justification de ce délai de 18 mois ? En effet, dans une multitude de textes récemment adoptés le législateur⁸ a choisi un délai de conservation de ces données de journalisation de 5 ans.

Ce délai de 5 ans trouve sa justification dans le fait qu'une consultation illégale est réprimée par l'article 509-1 du code pénal ; infraction constituant un délit dont le délai de prescription est de 5 ans.

Le délai de conservation habituel de 5 ans correspond ainsi au délai de prescription d'une consultation illégale.

Tel n'est pas le cas pour un délai de 18 mois.

La difficulté pratique

Les données de journalisation doivent être tenues, selon le projet, pendant 18 mois tandis que les données de base du système sont effacées – hors rapprochement positif – après 28 jours seulement.

Sauf à admettre une formulation générique des motifs du genre « *travail* » incompatible avec les standards de la protection des données, l'exactitude du motif renseigné et de la licéité de la consultation des données ne peut s'apprécier sans référence à la donnée consultée.

⁸ Voir ainsi, à titre exemplatif : article 43quater, paragraphe 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, article 13, paragraphe 2 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, article 30, paragraphe 2 de la loi modifiée du 10 juillet 2020 instituant un registre des fiducies et des trusts, article 10, paragraphe 3 de la loi du 07 août 2023 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application JU-CHA

L'exploitant du fichier a partant le choix entre effacer toutes les données de base (à l'exclusion de celles ayant donné lieu à un rapprochement positif) après 28 jours et partant de rendre les données de journalisation incomplètes et donc inexploitables (sans pouvoir vérifier ce qui a été consulté les données de journalisation permettent tout au plus de vérifier qui a accédé au système alors qu'un système correctement configuré devrait limiter l'accès aux personnes autorisées) et celui de garder les données de journalisation exploitables pendant le délai prévu – 18 mois selon le texte soumis pour avis – et donc ne pas effacer toutes les données de base après 28 jours.

Luxembourg, le 21 novembre 2025

Marc SCHILTZ

Premier avocat général