



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7498

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

Date de dépôt : 14-11-2019

Date de l'avis du Conseil d'État : 23-02-2021

Auteur(s) : Monsieur François Bausch, Ministre de la Sécurité intérieure

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
16-11-2021	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
14-11-2019	Déposé	7498/00	<u>7</u>
12-03-2020	Avis du Conseil d'État (10.3.2020)	7498/01	<u>22</u>
31-03-2020	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (25.2.2020)	7498/02	<u>29</u>
23-04-2020	Amendement gouvernemental 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (21.4.2020) 2) Texte et commentaire de l'amendement gouvernemental 3 [...]	7498/03	<u>46</u>
12-05-2020	Avis complémentaire du Conseil d'État (12.5.2020)	7498/04	<u>51</u>
19-05-2020	1) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (28.2.2020) 2) Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (17.4.2020)	7498/05	<u>54</u>
18-12-2020	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense	7498/06	<u>65</u>
16-02-2021	Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (25.1.2021)	7498/07	<u>74</u>
23-02-2021	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (23.2.2021)	7498/08	<u>79</u>
10-03-2021	Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (3.3.2021)	7498/09	<u>86</u>
14-04-2021	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense	7498/10	<u>93</u>
06-05-2021	Troisième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (28.4.2021)	7498/11	<u>101</u>
01-06-2021	Troisième avis complémentaire du Conseil d'État (1.6.2021)	7498/12	<u>106</u>
25-06-2021	Rapport de commission(s) : Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Rapporteur(s) : Madame Stéphanie Empain	7498/13	<u>111</u>
01-07-2021	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°64 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7498	<u>126</u>
06-07-2021	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (06-07-2021) Evacué par dispense du second vote (06-07-2021)	7498/14	<u>128</u>
25-06-2021	Commission de la Sécurité intérieure et de la	30	<u>131</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	Défense Procès verbal (30) de la reunion du 25 juin 2021		
17-06-2021	Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Procès verbal (27) de la reunion du 17 juin 2021	27	<u>134</u>
29-03-2021	Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Procès verbal (23) de la reunion du 29 mars 2021	23	<u>137</u>
19-11-2020	Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense Procès verbal (04) de la reunion du 19 novembre 2020	04	<u>143</u>
15-07-2021	Publié au Mémorial A n°533 en page 1	7498	<u>150</u>

Résumé

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

Le projet de loi pose le cadre général du recours à la vidéosurveillance exploitée par la Police dans le cadre de ses missions de police administrative et de police judiciaire telles que définies aux articles 3 et 18 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

La vidéosurveillance comporte trois volets : le premier est celui du recours à la vidéosurveillance, c'est-à-dire de la question de savoir quand et sous quelles conditions y avoir recours ; le deuxième volet est relatif à la protection des données, les conditions et la durée de conservation des enregistrements étant à déterminer clairement ; les droits des citoyens constituent le troisième volet, l'accès des citoyens aux données qui les concernent nécessitant une réglementation précise. Le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité, pris en exécution de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, manquait de précision sur certains points, notamment celui des cas et des conditions du recours à la vidéosurveillance.

Avec la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, une nouvelle culture de traitement des données, avec une vue différente sur les droits des citoyens, a été introduite, se fondant sur la directive (UE) n° 2016/680¹. Si la philosophie au début de l'entrée en vigueur de la loi de 2018 consistait à considérer celle-ci comme le cadre légal, dont les dispositions d'exécution seraient à prendre par les autorités concernées, parmi lesquelles la Police, une législation spécifique déterminant clairement et de manière transparente les règles à appliquer, en particulier dans une matière sensible comme la vidéosurveillance, a été préférée. Par l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2018 précitée, la loi du 2 août 2002 fut abrogée et le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 était dépourvu de base légale. En parallèle a été adoptée 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, laquelle représente depuis son entrée en vigueur le 20 août 2018 le cadre général du traitement des données dans le domaine pénal. Depuis août 2018, la vidéosurveillance n'est plus formellement prévue par la loi. La Police a réagi en émettant des prescriptions internes se basant sur les dispositions de la loi du 1^{er} août 2018 (matière pénale).

Le projet de loi précise les conditions de mise en place des caméras, du traitement des images et les mesures protectrices des droits des citoyens. La vidéosurveillance peut être autorisée par le ministre aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales, sous condition que les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se soient avérés inefficaces. Le recours à la vidéosurveillance se limite à des lieux qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité, sans limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales, ce qui signifie que les caméras déjà en place peuvent servir à élucider des contraventions, mais des caméras ne sont pas nouvellement installées dans ce but.

L'autorisation ministérielle se fait sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis du procureur d'État territorialement compétent, du conseil communal et de la commission consultative nouvellement créée. L'exclusion du recours à des techniques de reconnaissance faciale dans le cadre de la vidéosurveillance est consacrée de

manière expresse. Un cas spécial est celui des interventions d'envergure qui peuvent se dérouler dans des lieux sous vidéosurveillance, par exemple dans l'enceinte du stade national. En effet, afin d'effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type, il peut être utile pour la Police de se servir des images enregistrées.

¹ 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

7498/00

N° 7498**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

* * *

*(Dépôt: le 14.11.2019)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (31.10.2019).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs	3
4) Commentaire des articles	5
5) Texte coordonné.....	9
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	11

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Sécurité intérieure et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique.– Notre Ministre de la Sécurité intérieure est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Palais de Luxembourg, le 31 octobre 2019

Le Ministre de la Sécurité intérieure,

François BAUSCH

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est modifiée comme suit :

Art. 1^{er}. A la suite de l'article 43 est ajouté un article 43bis qui prend la teneur suivante :

« **Art. 43bis.** (1) La Police peut, avec l'autorisation du ministre, placer sous vidéosurveillance les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens.

(2) Sont considérés comme présentant un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens:

- 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, les mêmes types de crimes ou de délits;
- 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission de certains types de crimes ou délits, à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se sont avérés inefficaces ;
- 3° les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale ;
- 4° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

(3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne, du procureur d'Etat et du bourgmestre territorialement compétents pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure.

L'autorisation ministérielle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) En dehors de l'analyse d'impact, le directeur général de la Police communique au ministre les informations suivantes:

- 1° la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe 2 et des finalités poursuivies;
- 2° la délimitation des lieux à surveiller ;
- 3° le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ;
- 4° une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ;
- 5° le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance.

(5) Le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquelles les images ont été prises sur un outil informatique.

La prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations susceptibles à correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place.

(6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas les images de l'intérieur des lieux d'accès privé ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, des entrées à des lieux d'accès privé, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible.

(7) Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance.

(8) Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article est effectué conformément aux dispositions 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.

Le directeur général de la Police a la qualité de responsable du traitement.

Un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement en application de l'article 28 de la loi du 1er 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 et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu à l'article 13 de la même loi.

(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 ou d'une instruction judiciaire.

(10) Le directeur général de la Police désigne les membres de la Police qui sont habilités à visionner en temps réel les images des caméras de vidéosurveillance.

Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice d'une mission précise. »

Art. 2. Le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi doit être autorisé conformément à l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a pour objet d'encadrer la vidéosurveillance par la Police.

Face à l'augmentation de la délinquance en certains lieux et à l'impossibilité matérielle pour la Police d'y assurer une présence permanente, la Police a été autorisée à recourir à la vidéosurveillance dans certaines zones sensibles. La vidéosurveillance était encadrée par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des données à caractère personnel telle qu'elle a été modifiée en 2007, et par un règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007. Une loi du 27 juillet 2007 avait complété la loi de 2002 en prévoyant qu'un règlement grand-ducal pouvait autoriser la création et l'exploitation, à des fins de prévention, de recherche et de constatation d'infractions pénales, d'un système de vidéosurveillance dans les lieux accessibles au public qui par leur nature, leur situation, leur configuration ou leur fréquentation présentent un risque accru d'accomplissement d'infractions. Le législateur avait en outre relégué au pouvoir réglementaire les modalités de désignation des lieux à surveiller, la détermination du responsable du traitement des données, de la condition de légitimité du traitement, des finalités du traitement, des catégories de personnes et de données s'y rapportant, des destinataires des données et des mesures de sécurité à mettre en œuvre.

Le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance a instauré un système de désignation des zones surveillées par règlement ministériel. Les zones étaient désignées sur base d'une évaluation des risques du directeur général de la Police, de l'avis du Procureur d'Etat territorialement compétent et de l'avis, non obligatoire, du comité de prévention communal pour une durée de deux ans. A l'expiration de la période de deux ans, la vidéosurveillance devait être prorogée d'année en année.

Aucune prorogation par règlement ministériel n'est intervenue depuis le règlement ministériel du 15 septembre 2017 portant désignation des zones A (Luxembourg-Glacis), B (Luxembourg-Gare) et D (stade Josy Barthel) et le règlement ministériel du 28 mars 2018 portant désignation de la zone E (Centre de Conférences au Kirchberg). La raison en est que la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données a abrogé la loi modifiée du 2 août 2002, qui constituait le fondement légal du règlement grand-ducal de 2007. 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 a établi un nouveau cadre juridique pour les traitements de données effectués en matière pénale et en matière de sécurité nationale a par ailleurs opéré un changement de paradigme en abandonnant le système de l'autorisation par règlement grand-ducal des traitements effectués par la Police à des fins de prévention, de recherche et de constatation d'infractions. Dans son avis du 30 mars 2018 relatif au projet de loi n°7184, le Conseil d'Etat avait signalé « *le problème des règlements adoptés*

sur la base de la loi modifiée du 2 août 2002, précitée, qui autorisent ou organisent des traitements des données dans certains secteurs. L'entrée en vigueur du règlement et de la loi en projet ont pour effet de mettre un terme à ces règlements grand-ducaux. Tous les traitements qui ont été organisés et qui sont effectués sur la base de ces règlements devront, dorénavant, respecter le régime nouveau. »

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2018, la Police a adapté ses prescriptions de service internes aux exigences découlant de la nouvelle loi et réalisé une analyse d'impact. Les avis du procureur d'Etat et du comité de prévention communal ont par ailleurs été sollicités dans le cadre de la prolongation des zones de sécurité en place et de l'extension de la vidéosurveillance dans certaines rues du quartier de la Gare.

En date du 15 mars 2019, la Commission nationale pour la protection des données a rendu un avis au sujet de la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique. Elle y donne à considérer que, dans la mesure où la vidéosurveillance opère une surveillance permanente et un contrôle des individus, elle constitue une ingérence dans le droit à la vie privée et est susceptible d'entraver le droit à la non-discrimination et de limiter le droit à la libre circulation. Elle conclut, en se basant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour de justice de l'Union européenne, que la vidéosurveillance devrait être prévue par une loi, accessible et prévisible quant à ses répercussions. Dans son avis relatif au projet de loi n°7168, la CNPD avait déjà relevé que des textes spécifiques devraient autoriser les autorités compétentes à procéder à des traitements de données à caractère personnel, alors que le traitement en lui-même devrait respecter les dispositions de la loi sur la protection des données, en citant à titre d'exemple la loi sur les données passagers (« loi PNR »). La CNPD retient dans son avis de mars 2019 que les termes utilisés dans la loi relative aux missions de la Police grand-ducale étant trop généraux, il y aurait lieu de légiférer, soit en incluant la vidéosurveillance dans le champ d'application de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, soit en élaborant une loi spécifique relative à l'installation et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance à des fins policières.

Dans la mesure où la vidéosurveillance est destinée à permettre à la Police d'exercer plus efficacement certaines missions prévues par la loi du 18 juillet 2018 et, suivant la voie choisie par le législateur belge, il a été retenu de régler la vidéosurveillance à des fins policières dans la loi dédiée à la Police. La première question que se posait le législateur belge dans le cadre de la réforme de la législation sur les caméras de surveillance était celle de savoir « *si la loi caméras est bien la législation adéquate pour régler l'utilisation de caméras de surveillance par les services de police, dans le cadre de leurs missions de police, ou si ces règles ne trouveraient pas mieux leur place dans une législation policière.* Le législateur belge a opté pour la deuxième option « *pour plus de cohérence et de clarté pour ces services...() il est apparu opportun et plus adéquat de régler l'utilisation par les services de police de caméras (fixes et mobiles) dans le but d'exercer leurs missions, dans la loi qui règle leurs compétences générales, à savoir la loi sur la fonction de police. En effet, cette loi règle déjà les autres méthodes policières. Il est donc logique d'y ajouter l'utilisation de ce genre d'appareils dans le cadre des missions de police.* »¹

Une autre question qui se posait aux auteurs du présent texte était celle de savoir si, dans la mesure où le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la vidéosurveillance doit être effectué en conformité avec les dispositions 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, il était nécessaire d'inscrire dans ce projet de loi des obligations qui incombaient au responsable du traitement en vertu de la loi précitée du 1^{er} août 2018.

L'avis de la CNPD du 13 septembre 2019 relatif au fichier central de la Police grand-ducale, intervenu à la demande du Ministre de la Sécurité intérieure, livre des éléments de réponse ayant servi d'orientation dans l'élaboration du présent projet de loi. La CNPD retient dans cet avis que le législateur luxembourgeois a opté pour une approche très large de responsabilisation du responsable du traitement aux termes de la loi de transposition de la directive 2016/680 du 27 avril 2016 et qu'il pourrait utilement faire usage de la faculté laissée aux Etats membres aux termes de l'article 1.3. de la directive qui dispose que « *La présente directive n'empêche pas les Etats membres de prévoir des garanties plus étendues que celles établies dans la présente directive pour la protection des droits et libertés de personnes concernées à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes.* ». Selon la CNPD, un encadrement légal plus strict des obligations du responsable du traitement augmen-

¹ Chambre des représentants, DOC 54 2855/001

terait la qualité de la loi et par là, les garanties pour les personnes concernées. Concrètement, la CNPD suggère d'inscrire dans la loi le principe et les finalités spécifiques des fichiers opérés par la Police pour l'exercice de ses missions, les délais de conservation des données, ainsi que les autres aspects essentiels de traitement des données et de prévoir la possibilité d'adopter des règlements grand-ducaux pour régler les modalités moins essentielles.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

Ad paragraphe 1^{er}.

L'article 43bis pose le cadre général du recours à la vidéosurveillance dans le cadre des missions de police administrative et de police judiciaire telles que définies aux articles 3 et 18 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Il importe de préciser, en ce qui concerne le champ d'application du nouvel article 43bis, qu'il ne vise pas la vidéosurveillance mise en œuvre par les communes à des fins de protection de biens ou de sécurité des usagers ou par des institutions publiques à des fins notamment de sécurisation de bâtiments. Les caméras de surveillance installées dans les locaux de la Police ne sont pas non plus visées par le présent article. L'article 43bis ne concerne que des traitements de données qui relevaient de l'article 17 de la loi précitée de 2002 et qui relèvent aujourd'hui 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.

La terminologie « *lieux accessibles au public* » est reprise de l'article 17, point d, de la loi de 2002. La loi sur la fonction de police, qui règle la vidéosurveillance mise en œuvre par la police belge opère une distinction entre lieux ouverts et lieux fermés, accessibles ou non au public. Les auteurs du présent projet de loi étaient tentés de reprendre la terminologie « *lieux ouverts* » que l'article 25/2 de la loi sur la fonction de police définit comme des lieux non délimités par une enceinte et accessibles librement au public, pour faire apparaître clairement que la Police ne peut pas placer sous surveillance, du moins dans le cadre fixé par le présent article, des lieux fermés, mais ils ont estimé qu'il était préférable de garder une terminologie déjà employée dans la législation luxembourgeoise.

Le paragraphe 1^{er} soumet le recours à la vidéosurveillance à une autorisation préalable du ministre du ressort, dont les modalités et la durée de validité sont réglées dans le paragraphe 3, qui vient en outre préciser qu'une autorisation ministérielle est requise pour chaque zone à surveiller. Il résulte ainsi d'une lecture combinée des paragraphes 1^{er} et 3, que le ministre ne peut pas délivrer une autorisation de principe pour l'installation de caméras, mais que chaque zone à surveiller doit faire l'objet d'une autorisation. Le ministre prend sa décision après avoir évalué la nécessité et la proportionnalité de la vidéosurveillance dans une zone déterminée sur base de l'analyse d'impact qui aura été réalisée par le directeur général de la Police et des autres informations que le directeur général de la Police est tenu de lui communiquer en vertu du paragraphe 4. Dans la mesure où l'article 43bis est inséré dans la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, il est clair, au vu de la définition figurant à l'article 1^{er} de cette loi que le terme « ministre » vise le ministre ayant la Police dans ses attributions, sans qu'il ne soit besoin de le préciser.

Le ministre ne peut autoriser l'utilisation de caméras de vidéosurveillance que dans des lieux où il existe un risque caractérisé de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens, des lieux partant où le recours à la vidéosurveillance est nécessaire et proportionné. Afin d'assurer la proportionnalité de la vidéosurveillance par rapport à l'atteinte aux droits et libertés individuels, les auteurs du présent texte ont limité la possibilité du recours à la vidéosurveillance à des lieux dans lesquels existe un risque particulier de commission d'infractions pénales qui revêtent un certain degré de gravité. Contrairement à la loi de 2002, qui envisageait la mise en œuvre de la vidéosurveillance pour prévenir ou réprimer *des infractions pénales*, le présent texte n'envisage que les crimes et les délits, excluant par-là les infractions constitutives de simples contraventions.

Il importe de préciser, pour autant que de besoin, que le fait que la vidéosurveillance ne puisse être mise en œuvre que dans les lieux dans lesquels se sont développés ou qui sont de nature à favoriser certains types de crimes ou délits, n'implique pas que les images captées ne puissent pas être utilisées

pour élucider, d'après les règles de la procédure pénale, des infractions autres que celles qui ont justifié la mise en place de la vidéosurveillance.

Ad paragraphe 2

Le paragraphe 2 apporte une définition des lieux présentant un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens.

Il s'agit d'une part d'endroits où un certain type de délinquance s'est développé (point 1) et, d'autre part, d'endroits qui en raison de leur configuration sont propices à la commission de certains types d'infractions, à condition toutefois que les pouvoirs publics aient déjà pris d'autres mesures telles que des mesures d'aménagement urbanistique pour rendre les lieux plus sûrs et que ces mesures n'ont pas produit le résultat escompté (point 2).

Le point 3 vise des infrastructures telles que des stades ou centres de conférences où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale. Comme par le passé, la vidéosurveillance en ces lieux ne sera pas activée en permanence, mais uniquement lors de l'évènement dans le contexte duquel des atteintes aux personnes ou aux biens sont susceptibles de se produire. On peut citer, à titre d'exemples, les alentours du stade Josy BARTHEL à l'occasion d'un match de football international ou du European convention center (ECCL) à l'occasion d'un Conseil des Ministres.

Le point 4 vise des endroits, tels que des plateformes d'échange importants de transport multimodales qui, par leur nature, regroupent quotidiennement un grand nombre de personnes.

Ad paragraphes 3 et 4

Comme cela a été expliqué dans le commentaire du paragraphe 1^{er}, une autorisation ministérielle est requise pour chaque zone à surveiller. Il est dès lors exclu que le ministre autorise, de manière générale, la Police à mettre en œuvre la vidéosurveillance dans les lieux accessibles au public.

L'autorisation a une validité limitée à trois ans. Elle est renouvelable, chaque fois pour une durée maximale de trois ans, selon la même procédure que celle prévue pour l'autorisation initiale.

Le règlement grand-ducal de 2007 prévoyait un renouvellement de l'autorisation à échéance annuelle. Or, vu les différentes étapes à parcourir avant la prise de décision, la procédure de réévaluation, dont notamment l'analyse de situation, devait être entamée au plus tard neuf mois après la dernière décision de prolongation. Or, l'analyse de situation, qui doit démontrer que dans la zone de sécurité envisagée il y a un risque accru de devenir victime d'une infraction, au moins pour certaines catégories de personnes ou que le sentiment d'insécurité est particulièrement prononcé, ne permet guère de déterminer une tendance statistiquement fiable si les délais d'évaluation sont trop courts. Au-delà de cette considération vient s'ajouter le fait que la Police devra réaliser une analyse d'impact, obligation qu'elle n'avait pas auparavant.

Le ministre prend sa décision sur base d'une analyse d'impact et des informations énumérées au paragraphe 4 ainsi que des avis du procureur d'Etat et du bourgmestre territorialement compétents. L'analyse d'impact à laquelle il est fait référence est celle visée à l'article 26 de la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Aux termes du règlement grand-ducal de 2007 la désignation d'une zone comme zone de sécurité se faisait sur base d'un avis du procureur d'Etat et d'un avis, non obligatoire, du comité de prévention communal. Il a semblé plus pertinent de prévoir l'avis du bourgmestre que l'avis du comité de prévention en raison du fait que le comité de prévention est composé des bourgmestres des communes relevant du territoire de compétence du commissariat de police, des échevins ou conseillers communaux éventuellement désignés par les bourgmestres, du directeur de la région de police dans le ressort duquel se trouve la commune et des chefs des commissariats de police territorialement compétents (art. 38 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale), partant, pour moitié, de représentants régionaux de la Police et pour moitié de responsables communaux. Dans la mesure où le directeur général de la Police, en tant que représentant de la Police, proposera le recours à la vidéosurveillance, il ne semble plus guère faire de sens que le ministre sollicite l'avis d'autres membres de la Police.

Enfin, afin de répondre aux principes de transparence et d'accessibilité portés par la Convention européenne des droits de l'Homme, l'autorisation ministérielle devra faire l'objet d'une publicité. Les auteurs du projet de loi ont estimé que le moyen le plus approprié pour assurer cette publicité était de prévoir une publication de la décision au Journal officiel.

Le paragraphe 4 énumère les informations qui devront figurer dans le dossier à soumettre au ministre.

Ad paragraphe 5

L'alinéa 1^{er} détermine les données à caractère personnel qui sont traitées dans le cadre de la vidéosurveillance ainsi que les catégories de personnes auxquelles se rapportent ces données.

La vidéosurveillance prévue par la présente loi consiste uniquement à capter les images des personnes qui circulent dans le champ de vision des caméras et à les enregistrer sur support informatique. Les images sont visionnées en direct par des agents spécialement habilités à cet effet par le directeur général de la Police (paragraphe 10). Le captage de sons est exclu, de même que tout procédé de détection automatique autre que la détection automatique de situations, qui est expressément prévue à l'alinéa 2.

Les deux techniques prévues à l'alinéa 2 dépassent le cadre de la simple prise automatique d'images par une caméra de surveillance telle que prévue à l'alinéa 1^{er}, soit parce qu'elles requièrent une intervention humaine (focalisation sur image), soit parce qu'elles sont combinées à une autre technologie (détection automatique de situations). Il a de ce fait paru nécessaire de prévoir expressément le recours à de telles techniques dans la loi. Le recours à toute autre technique de détection automatique telle que la reconnaissance faciale est exclu.

La raison pour autoriser explicitement le recours à ces technologies est que la focalisation sur image est une facilité qui est actuellement déjà mise en œuvre par un nombre limité de caméras. Non seulement qu'il s'agit aujourd'hui d'un standard technologique pour la plupart des nouvelles caméras à installer, mais la focalisation est nécessaire pour identifier les auteurs d'infractions.

La détection de situations est une technologie qui n'est actuellement pas encore mise en œuvre, mais qui devient nécessaire au vu du nombre croissant de caméras qui ne permet plus d'assurer la finalité de prévention sans augmenter considérablement le nombre des écrans de visualisation et d'opérateurs.

Ad paragraphe 6

Il ressort clairement du paragraphe 1^{er} que la vidéosurveillance ne peut être mise en œuvre que dans des lieux accessibles au public, de sorte que l'interdiction formelle de visualiser l'intérieur de lieux d'accès privés prévue au paragraphe 6 peut paraître superfétatoire.

Cette précision a toutefois paru nécessaire étant donné que, si la vidéosurveillance mise en œuvre par la Police au titre de l'article 43bis a pour finalité exclusive de surveiller l'espace public, il n'en reste pas moins que, suivant la configuration des lieux, notamment la luminosité, une caméra pourrait visualiser l'intérieur d'un lieu d'accès privé. Le paragraphe 6 porte ainsi formellement interdiction de visualiser les intérieurs des lieux d'accès privé ainsi que la visualisation, de manière spécifique, des entrées à ces lieux.

Le paragraphe 6 n'exclut pas que des caméras visualisent, de manière non spécifique, l'entrée à des lieux d'accès privé, une situation qui pourrait se présenter dans une rue longée d'immeubles. Or dans pareille hypothèse, la Police est tenue de mettre en œuvre des techniques de masquage irréversible des entrées concernées.

Ad paragraphe 7

Dans un souci de transparence et pour assurer que les caméras aient un effet dissuasif et améliorent le sentiment de sécurité des citoyens, les personnes fréquentant les lieux où sont installés les caméras doivent être informées qu'elles sont filmées. Cette information se fera au moyen de panneaux installés dans la zone surveillée.

Ad paragraphe 8

Les traitements de données effectués dans le cadre de la vidéosurveillance mise en œuvre sur base de l'article 43bis rentrent dans le champ d'application 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.

Il n'aurait dès lors, a priori, pas été nécessaire de préciser que le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la vidéosurveillance est effectué conformément à cette loi. Vu toutefois que le présent projet de loi comporte certaines dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel, à savoir qu'il désigne le responsable du traitement, fixe la durée de conservation des données alors que la loi du 1^{er} août 2018 laisse au responsable du traitement le soin de fixer cette durée et qu'il

prévoit qu'un règlement déterminera les mesures de sécurité qu'il incomberait, en vertu de la loi du 1^{er} août 2018, au responsable du traitement de déterminer, et afin d'éviter que le présent texte ne puisse être considéré comme établissant un régime de protection spécifique, dérogeant au régime établi par la loi précitée du 1^{er} août 2018, il a paru utile de préciser que la loi du 1^{er} août 2018 est applicable aux données traitées dans le cadre du système VISUPOL.

En ce qui concerne la motivation de l'insertion de dispositions spécifiques dans la présente loi et de l'exécution de certaines dispositions de la loi du 1^{er} août 2018 par règlement grand-ducal, il est renvoyé aux explications contenues dans l'exposé des motifs.

Le règlement grand-ducal prévu à l'alinéa 3 déterminera les mesures de sécurité énoncées à l'article 28 de la loi du 1^{er} août 2018 et établira les modalités d'exercice du droit d'accès, qui en raison de la nature particulière des données traitées et du fait que des personnes autres que celle qui exerce son droit d'accès apparaissent sur les images, requiert la mise en place d'une procédure particulière.

Ad paragraphe 9

Le paragraphe 9 fixe le délai endéans lequel les images et autres informations y relatives, visées au paragraphe 5, alinéa 1^{er} doivent être effacées. Les auteurs du présent texte ont maintenu le délai de deux mois qui était prévu dans le règlement grand-ducal de 2007 en précisant toutefois que l'effacement était définitif.

Le délai de deux mois ne s'applique toutefois pas si les données sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire ou d'une instruction judiciaire. Un délai précis pour l'effacement des données utilisées dans le cadre judiciaire n'est pas prévu dans le présent texte, étant donné que pour des raisons procédurales des délais ne peuvent pas être imposés par la loi pour la conservation de ces données².

Ad paragraphe 10

Il importe de préciser, en ce qui concerne le fonctionnement actuel du système, que les images captées par les caméras de vidéosurveillance sont transmises sur des écrans installés dans les locaux du « service VISUPOL » de la Police, qui est en principe seul habilité à les visionner. Le service VISUPOL peut toutefois être amené à transmettre les images au centre d'intervention national (CIN), aux commissariats à trois roulements ou au Service de police judiciaire lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident qui nécessite une intervention de la Police.

Le paragraphe 10 vise d'une part à limiter le nombre de personnes qui sont habilitées à visionner en temps réel les images de vidéosurveillance (alinéa 1^{er}) et, en second lieu, à fixer les conditions dans lesquelles des membres de la Police peuvent visionner ces images en différé (alinéa 2).

Afin de protéger la vie privée des personnes dont les images sont collectées par les caméras de vidéosurveillance, le directeur général de la Police désignera un nombre limité de personnes autorisées à visionner les images en temps réel.

Le visionnage en différé se conçoit notamment dans le cadre d'une procédure judiciaire lorsqu'il s'agit de reconstituer le déroulement de faits ou de chercher à identifier les auteurs d'une infraction. Le visionnage en différé n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice d'une mission déterminée.

Il importe de préciser que, contrairement au règlement grand-ducal de 2007, le présent texte ne comprend pas de disposition relative aux personnes ou autorités qui peuvent obtenir communication des données recueillies au moyen de la vidéosurveillance. Une telle précision n'a pas été jugée nécessaire étant donné que la transmission d'informations par la Police à d'autres autorités, judiciaires ou administratives, est réglée par d'autres textes légaux.

Ad article 2

L'article 2 vise à régler la transition de l'ancien système de l'autorisation ministérielle à échéance annuelle, qui a été appliqué jusqu'à présent sur base du règlement grand-ducal de 2007 et, après l'abrogation de la loi de 2002, sur base de prescriptions de service internes que la Police avait élaborées dans la logique de la nouvelle approche de l'accountability introduite par la loi précitée du 1^{er} août 2018.

² Projet de loi n°7168, avis du Conseil d'Etat du 29 mai 2018, page 13

Afin d'assurer que la vidéosurveillance mise en œuvre par la Police réponde aux exigences du nouvel article 43bis de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, tous les lieux surveillés devront être autorisés selon les conditions prévues par l'article 43bis dans un délai maximal de 12 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi réglant la vidéosurveillance par la Police.

*

TEXTE COORDONNE

Chapitre 5 – Traitement de données à caractère personnel

Art. 43. Dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire et de police administrative, les membres de la Police ayant la qualité d'officier de police judiciaire ou d'officier de police administrative ont accès direct, par un système informatique, aux traitements de données à caractère personnel suivants:

- 1° le registre général des personnes physiques créé par la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et le répertoire général créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;
- 2° le fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale, à l'exclusion de toutes données relatives à la santé;
- 3° le fichier des étrangers exploité pour le compte du Service des étrangers du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions;
- 4° le fichier des demandeurs d'asile exploité pour le compte du Service des réfugiés du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions;
- 5° le fichier des demandeurs de visa exploité pour le compte du bureau des passeports, visas et légalisations du ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions;
- 6° le fichier des autorisations d'établissement exploité pour le compte du ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions;
- 7° le fichier des titulaires et demandeurs de permis de conduire exploité pour le compte du ministre ayant les Transports dans ses attributions;
- 8° le fichier des véhicules routiers et de leurs propriétaires et détenteurs, exploité pour le compte du ministre ayant les Transports dans ses attributions;
- 9° le fichier des assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée, exploité pour le compte de l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
- 10° le fichier des armes prohibées du ministre ayant la Justice dans ses attributions ;
- 11° le fichier des sociétés du registre de commerce et des sociétés.

Dans l'exercice de ces mêmes missions, les membres de la Police ayant la qualité d'agent de police judiciaire ou d'agent de police administrative ont accès direct, par un système informatique, aux fichiers visés aux points 1° à 8°, 10° et 11° de l'alinéa 1^{er}. Il en est de même pour les membres du cadre civil de la Police, nommément désignés par le ministre sur proposition du directeur général de la Police grand-ducale, en fonction de leurs attributions spécifiques.

Les données à caractère personnel des fichiers accessibles en vertu des alinéas 1 et 2 sont déterminées par règlement grand-ducal.

Le système informatique par lequel l'accès direct est opéré doit être aménagé de sorte que:

- 1° les membres de la Police visés aux alinéas 1 et 2 ne puissent consulter les fichiers auxquels ils ont accès qu'en indiquant leur identifiant numérique personnel, et
- 2° les informations relatives aux membres de la Police ayant procédé à la consultation ainsi que les informations consultées, la date et l'heure de la consultation sont enregistrées et conservées pendant un délai de trois ans, afin que le motif de la consultation puisse être retracé. Les données à caractère personnel consultées doivent avoir un lien direct avec les faits ayant motivé la consultation.

Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées.

(Loi du 1^{er} août 2018)

« L'autorité de contrôle prévue à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 15), lettre a), 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 contrôle et surveille le respect des conditions d'accès prévues par le présent article. Le rapport à transmettre au ministre ayant la Protection des données dans ses attributions, en exécution de l'article 10 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, contient une partie spécifique ayant trait à l'exécution de sa mission de contrôle exercée au titre du présent article. »

Art.43bis. (1) La Police peut, avec l'autorisation du ministre, placer sous vidéosurveillance les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens.

(2) Sont considérés comme présentant un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens:

- 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, les mêmes types de crimes ou de délits;
- 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission de certains types de crimes ou délits, à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se sont avérés inefficaces ;
- 3° les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale ;
- 4° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

(3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne, du procureur d'Etat et du bourgmestre territorialement compétents pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure.

L'autorisation ministérielle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) En dehors de l'analyse d'impact, le directeur général de la Police communique au ministre les informations suivantes:

- 1° la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe 2 et des finalités poursuivies;
- 2° la délimitation des lieux à surveiller ;
- 3° le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ;
- 4° une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ;
- 5° le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance.

(5) Le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquelles les images ont été prises sur un outil informatique.

La prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations susceptibles à correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place.

(6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas les images de l'intérieur des lieux d'accès privé ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, des entrées à des lieux d'accès privé, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible.

(7) Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance.

(8) Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article est effectué conformément aux dispositions de la loi du 1er 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.

Le directeur général de la Police a la qualité de responsable du traitement.

Un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement en application de l'article 28 de la loi du 1er 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 et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu à l'article 13 de la même loi.

(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 ou d'une instruction judiciaire.

(10) Le directeur général de la Police désigne les membres de la Police qui sont habilités à visionner en temps réel les images des caméras de vidéosurveillance.

Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice d'une mission précise. »

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale
Ministère initiateur :	Ministère de la Sécurité intérieure
Auteur(s) :	Martine Schmit
Téléphone :	247-84687
Courriel :	martine.schmit@msi.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Le présent projet de loi a pour objet d'encadrer la vidéosurveillance par la Police
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	Ministère d'Etat, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice
Date :	07/10/2019

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle/lesquelles : Commissaire du gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat

Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :

- Entreprises/Professions libérales : Oui Non
- Citoyens : Oui Non
- Administrations : Oui Non

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.³
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
Remarques/Observations :
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
Remarques/Observations :
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
Remarques/Observations :
6. Le projet contient-il une charge administrative⁴ pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
Si oui, quel est le coût administratif⁵ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁶ ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
– une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
– des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
– le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?

³ N.a. : non applicable.

⁴ Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

⁵ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁶ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
 Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
 Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
 Si oui, lequel ? opérateurs du VISUPOL
 Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez pourquoi : Il n'existe pas de distinction de sexe.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
 Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁷ ? Oui Non N.a.
 Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁸ ? Oui Non N.a.
 Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁷ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

⁸ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/01

N° 7498¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(10.3.2020)

Par dépêche du 12 novembre 2019, 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.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné du chapitre 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, que le projet de loi sous revue vise à modifier.

La lettre de saisine précise encore que le projet de loi sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Le Conseil d'État a pris connaissance de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données du 28 février 2020 qui a été publié sur le site internet de cette dernière.

*

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 la vidéosurveillance effectuée par la Police grand-ducale, ci-après la « Police ».

La création et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance dans les lieux accessibles au public aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation des infractions pénales reposait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, sur l'article 17, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ainsi que sur le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité, abrogé implicitement. Le règlement grand-ducal précité du 1^{er} août 2007 prévoyait, quant à lui, le recours à un règlement ministériel pour la détermination des zones de sécurité à surveiller. Les règlements ministériels adoptés en exécution du règlement grand-ducal précité du 1^{er} août 2007 devaient, par ailleurs, faire l'objet d'une prorogation annuelle par le ministre à l'expiration d'un délai de deux ans. Le dernier règlement ministériel ayant procédé à une telle prorogation date du 28 mars 2018¹.

Le Conseil d'État relève que toute réglementation relative à l'utilisation de caméras de surveillance doit satisfaire aux exigences découlant du droit européen en matière de protection des données à caractère personnel. Étant donné que les traitements de données à caractère personnel prévus par le projet de loi sous revue sont mis en œuvre par la Police à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, ils 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

¹ Règlement ministériel du 28 mars 2018 portant prorogation de la vidéosurveillance dans la zone de sécurité « zone E » à Luxembourg-Ville (Mém. A – n° 229 du 30 mars 2018).

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.

Les dispositions du projet de loi sous revue devront encore être analysées au regard de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui consacre le droit à la vie privée, des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatifs à la protection de la vie privée et de la protection des données personnelles ainsi que de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, qui prévoit que « l'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi ». En vertu de la clause dite transversale figurant à l'article 52, paragraphe 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la disposition particulière du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les droits consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux et à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne sont pas absolus. Une ingérence dans l'exercice du droit à la vie privée est possible si elle est prévue par la loi et constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Chaque ingérence, fût-elle prévue par la loi, est ainsi sujette à un contrôle de nécessité et de proportionnalité. La même exigence de nécessité et de proportionnalité est consacrée à l'article 4 de la directive (UE) 2016/680 précitée transposée par la loi précitée du 1^{er} août 2018.²

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article sous revue vise à ajouter un article 43*bis* dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dont l'objet est d'encadrer la vidéosurveillance effectuée par la Police.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que la Police peut placer sous vidéosurveillance les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens.

En ce qui concerne la notion de « lieu accessible au public », le Conseil d'État constate que celle-ci a été reprise de l'article 17, paragraphe 1^{er}, lettre d), de la loi précitée du 2 août 2002 et qu'elle figure d'ores et déjà dans la loi précitée du 18 juillet 2018, qui vise par ailleurs la voie publique.

Il note en outre, à l'instar de la Commission nationale pour la protection des données, que la disposition sous avis ne détermine pas expressément les finalités du traitement opéré par le biais du système de vidéosurveillance, contrairement à l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002 qui visait « la prévention, la recherche et la constatation des infractions pénales ». L'article 7 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 dispose que : « Le traitement n'est licite que si et dans la mesure où il est nécessaire à l'exécution des missions de l'autorité compétente définie à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 7^o, pour une des finalités énoncées à l'article 1^{er} et lorsque cette mission est effectuée en application de dispositions législatives régissant l'autorité compétente visée. » La licéité du traitement ne peut être évaluée qu'à l'aune de ses finalités. Le Conseil d'État lit le paragraphe 8 du nouvel article 43*bis* sous avis en ce sens que le renvoi à la loi précitée du 1^{er} août 2018 implique nécessairement une référence aux finalités y énoncées, à savoir celles « de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exé-

² Voir également le considérant 26 de la directive (UE) 2016/680 aux termes duquel : « Tout traitement de données à caractère personnel doit être licite, loyal et transparent à l'égard des personnes physiques concernées et n'être effectué qu'aux fins spécifiques fixées par la loi. Cela n'interdit pas en soi aux autorités répressives de mener des activités telles que des enquêtes discrètes ou de la vidéosurveillance. Ces activités peuvent être menées 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, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, pour autant qu'elles soient déterminées par la loi et qu'elles constituent une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, en tenant dûment compte des intérêts légitimes de la personne physique concernée. »

cution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ». Toutefois, dans un souci de clarification du dispositif, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi sous avis de reprendre la précision relative aux finalités qui figurait à l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002.

Les auteurs du projet de loi sous revue ont, en outre, choisi de limiter la vidéosurveillance aux lieux qui présentent un risque particulier de commission « de crimes, de délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens », alors que l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002 couvrait de manière plus large les lieux qui présentaient un risque accru d'accomplissement d'« infractions pénales ». Au commentaire de l'article 1^{er}, les auteurs soulignent que « le présent texte n'envisage que les crimes et les délits, excluant par-là les infractions constitutives de simples contraventions ». Si l'exclusion des contraventions n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État, il note toutefois que le nouveau texte proposé se réfère, à côté des infractions, aux « atteintes à la sécurité des personnes ou des biens ». Ces termes ne figuraient pas à l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002, étant donné que ce dernier prévoyait qu'« est à considérer comme telle tout lieu accessible au public qui par sa nature, sa situation, sa configuration ou sa fréquentation présente un risque accru d'accomplissement d'infractions pénales ».

Aux yeux du Conseil d'État, deux lectures sont possibles.

On peut considérer que l'atteinte aux personnes et aux biens relève, en tout état de cause, des infractions pénales visées par la disposition sous avis ; dans cette lecture, la référence aux « atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » est superfétatoire. À noter que les exemples énumérés aux points 1^o à 4^o du paragraphe 2 ne se réfèrent d'ailleurs pas à la notion d'« atteintes à la sécurité des personnes ou des biens », mais uniquement à des « crimes ou délits ». Dans ce sens, le Conseil d'État estime qu'il suffirait de se référer aux « crimes ou délits » en omettant les termes « atteintes à la sécurité des personnes ou des biens ».

Selon une seconde lecture, le texte peut être compris en ce sens que les mécanismes de vidéosurveillance peuvent également être appliqués dans le cadre des missions de police administrative. Au commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi sous revue, les auteurs évoquent d'ailleurs les missions de police administrative. Dans cette logique, il conviendrait toutefois de remplacer les termes « risque particulier [...] d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » par ceux de « risque particulier [...] de danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique », formulation utilisée aux articles 5 et suivants de la loi précitée du 18 juillet 2018 en relation avec les missions de police administrative.

Le Conseil d'État note encore que les termes « risque accru » ont été remplacés par ceux de « risque particulier ». Au commentaire de l'article 1^{er}, les auteurs utilisent encore les termes « risque caractérisé ». Le Conseil d'État comprend que les termes utilisés ont pour objet de mettre en évidence la nécessité d'une appréciation stricte du risque qui devra revêtir une certaine gravité.

Le paragraphe 2 vise à donner une définition des lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier de commission de crimes, délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens. À cet égard, il est renvoyé aux critiques formulées à l'endroit du paragraphe 1^{er} concernant les termes « atteintes à la sécurité des personnes ou des biens ».

Le point 1^o prévoit que les lieux où sont commis, de manière répétée, les mêmes « types de crimes ou de délits » peuvent être placés sous vidéosurveillance. Le Conseil d'État s'interroge sur la notion de « types de crimes et de délits ». Faut-il se référer aux catégories d'infractions énumérées dans les titres successifs du livre II du Code pénal ainsi que dans différentes lois spéciales ? Ne serait-il pas plus simple d'omettre la notion de « types de crimes ou délits » et d'écrire « des crimes ou délits » ? Le Conseil d'État renvoie à sa proposition de texte formulée à l'endroit du paragraphe 1^{er}.

Le point 3^o précise, quant à lui, que peuvent être soumis à vidéosurveillance les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale. Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit de surveiller un périmètre autour de centres de conférences. Le périmètre exact devra être déterminé dans l'acte ministériel dans le respect du principe de la proportionnalité.

Au paragraphe 3, il est prévu qu'une autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police après avis du procureur d'État et du bourgmestre territorialement compétents pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure. Le Conseil d'État marque son accord avec le mécanisme prévu.

Le paragraphe 3 prévoit encore que le directeur général de la Police réalise une analyse d'impact. L'obligation d'effectuer cette analyse résulte déjà de l'article 26 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 à laquelle les auteurs font d'ailleurs référence au commentaire de l'article 1^{er} 3. Le Conseil d'État peut toutefois s'accommoder du rappel de cette obligation dans le cadre de la disposition sous avis.

Le paragraphe 4 énumère les informations à transmettre par le directeur général de la Police au ministre compétent. Dans ce contexte, le Conseil d'État relève que certaines des informations prévues par le paragraphe sous avis devront, en tout état de cause, figurer dans l'analyse d'impact prévu par l'article 26 de la loi précitée du 1^{er} août 2018⁴.

Le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, reprend la disposition qui figurait à l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} août 2018 tout en y apportant certaines précisions. Au commentaire de l'article, les auteurs notent que la vidéosurveillance consiste uniquement à capter les images des personnes qui circulent dans le champ de vision des caméras et à les enregistrer sur support informatique, le captage de sons étant exclu. L'alinéa 2 du paragraphe 5 précise que la prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation ou de détection automatique de situation. Le Conseil d'État souligne que les termes « susceptibles [de] correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place » ne reflètent qu'une évidence, sans apporter une plus-value normative. Il propose dès lors de les omettre.

Les paragraphes 6 et 7 sont en partie inspirés de l'article L251-3 du code de la sécurité intérieure français. Au paragraphe 6, alinéa 1^{er}, les termes « immeubles d'habitation » prévus par la législation française ont toutefois été remplacés par ceux de « lieux d'accès privé ». Le Conseil d'État note que la loi précitée du 18 juillet 2018 ne connaît pas le concept de « lieux d'accès privé », mais oppose les « lieux accessibles au public » aux « lieux non accessibles au public ». Le Conseil d'État insiste à voir respecter la cohérence des termes afin d'éviter toute discussion sur la portée des concepts utilisés.

Le paragraphe 8, alinéa 1^{er}, précise que les traitements de données à caractère personnel opérés dans le cadre de la vidéosurveillance sont effectués conformément aux dispositions de la loi précitée du 1^{er} août 2018. Le Conseil d'État peut suivre le raisonnement des auteurs du projet de loi qui expliquent au commentaire de l'article qu'« [i]l n'aurait [...], a priori, pas été nécessaire de préciser que le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la vidéosurveillance est effectué conformément à cette loi », mais « [...] afin d'éviter que le présent texte ne puisse être considéré comme établissant un régime de protection spécifique, dérogoire au régime établi par la loi précitée du 1^{er} août 2018, il a paru utile de préciser que la loi du 1^{er} août 2018 est applicable aux données traitées dans le cadre du système VISUPOL ».

Le paragraphe 9 a trait à la durée de conservation des images enregistrées. Il prévoit l'effacement des données en question au plus tard deux mois après leur enregistrement.

Le paragraphe 10 dispose que le directeur général de la Police désigne les membres de la Police habilités à visionner en temps réel les images des caméras de vidéosurveillance.

Les paragraphes 9 et 10 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

Sans observation.

*

3 Article 26, paragraphe 1^{er}, de la loi 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 du 1^{er} août 2018 : « Lorsqu'un type de traitement, en particulier par le recours aux nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et les libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue préalablement au traitement une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel ».

4 Article 26, paragraphe 2, de la loi précitée du 1^{er} août 2018 : « L'analyse visée au paragraphe 1^{er} contient au moins une description générale des opérations de traitement envisagées, une évaluation des risques pour les droits et libertés des personnes concernées, les mesures envisagées pour faire face à ces risques, les garanties, mesures et mécanismes de sécurité visant à assurer la protection des données à caractère personnel et à apporter la preuve du respect de la loi, compte tenu des droits et des intérêts légitimes des personnes concernées et des autres personnes touchées. »

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE*Observation préliminaire*

Chaque disposition, qu'elle soit autonome ou modificative, doit s'insérer dans un article. La phrase précédant l'article 1^{er} du projet de loi sous examen constitue la phrase liminaire d'une disposition modificative et doit, de ce fait, être intégrée à l'article 1^{er}.

Article 1^{er}

Tenant compte de l'observation préliminaire formulée ci-avant, le Conseil d'État demande de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« **Art. 1^{er}.** À la suite de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, il est ajouté un article 43*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante : ».

À l'occasion d'insertions d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article 43*bis* nouveau, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire le terme « auxquels » au genre masculin. À l'alinéa 2 du même paragraphe, il y a lieu d'écrire « [...] de situations susceptibles de correspondre [...] ».

Au paragraphe 8, il y a lieu de mettre, à deux reprises, les lettres « er » en exposant derrière le numéro « 1 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 10 mars 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/02

N° 7498²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME**

(25.2.2020)

I. INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qui a pour objet « *d'encadrer la vidéosurveillance par la police* ». ¹ La CCDH tient à remercier les collaborateurs de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), de la Direction centrale de la Police Grand-Ducale et du Ministère de la Sécurité intérieure pour les informations utiles à la rédaction de cet avis.

Le régime actuel de la vidéosurveillance repose sur la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données à caractère personnel, le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance et les divers règlements ministériels pris en exécution de ce dernier. Entretemps, la loi de 2002 a été abrogée, ² de sorte qu'il n'y a, à l'heure actuelle, pas de base légale spécifique et suffisante pour la mise en place et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance. ³ La CCDH se réjouit dans ce contexte que le projet de loi sous avis vise à remédier à cette situation. Elle salue plus particulièrement les efforts entrepris par le gouvernement pour créer un cadre légal qui prend en compte, entre autres, les considérations liées à la protection des données à caractère personnel.

Néanmoins, la CCDH note que le gouvernement a décidé de ne pas suivre ⁴ la recommandation de la CNPD, qui se demandait s'il ne fallait pas plutôt se doter « *d'une loi spécifique encadrant l'installation et l'exploitation de dispositifs de vidéosurveillance dans l'espace public à des fins policières* », ⁵ au lieu de l'intégrer dans la loi sur la Police grand-ducale.

La CCDH se doit de constater que le projet de loi, en ce qu'il rend légitime et promet le recours à la vidéosurveillance, fait partie du nombre croissant de mesures répressives adoptées par le gouvernement. Il est vrai que l'État doit prendre des mesures pour mettre les individus à l'abri d'éventuelles violences. ⁶ Le développement d'un environnement international de plus en plus instable et la croissance démographique posent des défis particuliers pour la sécurité, par conséquent aussi pour la protection des droits de l'Homme. C'est dans ce contexte que les avancées technologiques de surveillance en

1 Projet de loi n°7498, exposé des motifs, p. 3.

2 Abrogée et remplacée par la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

3 À part 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.

4 Projet de loi n°7498, exposé des motifs, p. 4.

5 CNPD, *Avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique*, p. 12.

6 Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, PUF, 11e édition, p. 164 et suivantes.

général et la vidéosurveillance en particulier sont vues par certains comme des mesures performantes, susceptibles de rendre la prévention et la poursuite des infractions plus efficaces. Au lieu de s'interroger sur les raisons économiques, sociales et politiques de ces phénomènes, et encore moins d'agir sur ces dernières, les États ont tendance à recourir à la surveillance pour repérer « *certaines caractéristiques ou régularités statistiques à partir desquelles on pourra catégoriser, trier, corréler et, in fine, anticiper, prévenir, préempter, ajuster – mais aussi, quand cela sera nécessaire, cibler et réprimer* ». ⁷

Or, « *[c]elui qui renonce à la liberté pour gagner la sécurité, finit par perdre l'une et l'autre* ». ⁸ Même si une grande partie de la population semble indifférente, voire favorable à la vidéosurveillance, ⁹ le recours à des mesures de contrôle puissantes, telle que la vidéosurveillance, risque de bafouer les droits fondamentaux. Si le citoyen consent à la sécurité, consent-il automatiquement aux modalités et conséquences souvent inconnues de la mise en place des mesures techno-sécuritaires dans la société numérisée ?

C'est dans ce contexte que la CCDH analyse le présent projet de loi: la surveillance doit être encadrée juridiquement tout en garantissant un équilibre entre « *la sécurité voulue par l'État, et les libertés et droits fondamentaux des individus* ». ¹⁰ Dans un premier temps, il faut analyser la compatibilité générale de la vidéosurveillance avec les droits de l'Homme (II), avant d'apprécier, dans un deuxième temps, les modalités prévues par le projet de loi n°7498 et les risques qui peuvent en découler pour les droits précités (III).

*

II. LA COMPATIBILITE DE LA VIDEOSURVEILLANCE AVEC LES DROITS DE L'HOMME

Si la CCDH met en garde contre les aspects négatifs qu'une vidéosurveillance peut avoir sur les droits des personnes filmées (A), elle rappelle néanmoins que la sécurité publique et la lutte contre la criminalité sont des objectifs légitimes à poursuivre par l'État (B).

A. Les aspects négatifs de la vidéosurveillance sur les droits de l'Homme

Il est tout d'abord important de rappeler que le fait de filmer les personnes circulant dans les espaces publics constitue une **ingérence dans leur vie privée** au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). La notion de vie privée ne se limite pas à un « *cercle intime* », mais s'applique également à un contexte public. ¹¹ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) est claire à cet égard : « (...) *[L]a création d'un enregistrement systématique ou permanent [d'activités] appartenant au domaine public peut donner lieu à des considérations liées à la vie privée* » ¹² et « *[l]e droit de chaque personne à la protection de son image constitue (...) l'une des conditions essentielles de son épanouissement personnel et présuppose principalement la maîtrise par l'individu de son image. [Cette maîtrise] comprend le droit pour lui de s'opposer à la captation, la conservation et la reproduction de celle-ci par autrui.* » ¹³ La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a souligné que la vidéosurveillance est, à plusieurs égards, beaucoup plus efficace que l'observation humaine et qu'elle « *pourrait donc être bien plus attentatoire aux droits de l'Homme* ». ¹⁴

7 Félix Tréguer, La „ville sûre“ ou la gouvernance par les algorithmes, Le monde diplomatique, juin 2019, p. 23.

8 Jean-Jacques Lavenue, *Anormalité, surveillance et fichiers de police*, pp. 235-260, dans *Vidéosurveillance et détection automatique des comportements anormaux*, Jean-Jacques Lavenue et Bruno Villalba, 2011, Presses universitaires du Septentrion, p. 2.

9 Selon un sondage réalisé en 2014, 70% des résidents verraient leur propre sécurité augmentée : Statec, *Regards sur la protection des logements privés et la vidéo-surveillance publique*, juillet 2014, <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2014/PDF-12-2014.pdf>, consulté le 20.01.2020.

10 Clémence Codron, *Peut-on éviter la surveillance ?*, pp. 227-232, dans *Vidéo-surveillance et détection automatique des comportements anormaux*, Jean-Jacques Lavenue et Bruno Villalba, 2011, Presses universitaires du Septentrion, p. 232.

11 CourEDH, *P.G. et J.H. c. Royaume-Uni*, arrêt du 6 février 2001, § 56.

12 *Ibid.*, §57.

13 CourEDH (Grande chambre), *López Ribalda et autres c. Espagne*, 17.10.2019, n°1874/13 et 8567/13, §89.

14 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Avis sur la vidéosurveillance dans les lieux publics par les autorités publiques et la protection des droits de l'Homme*, 23 mars 2007, p. 6, points 17 et suivants.

Ensuite, le droit à la protection de la vie privée est étroitement lié à d'autres droits fondamentaux, telle que la **protection des données**. La visualisation et l'enregistrement d'un individu comportent un traitement de ses données et l'individu filmé ne sait pas forcément quelles données sont collectées, comment elles sont traitées, qui pourra les consulter et quelles en seront les conséquences.¹⁵

Puis, la présence de caméras peut avoir des effets négatifs sur le **droit à la libre circulation**.¹⁶ Il en va de même du droit de ne pas être tracé en permanence. Les personnes peuvent être amenées à modifier leurs comportements et éviter la fréquentation de certains lieux vidéosurveillés.¹⁷

De même, la vidéosurveillance peut affecter la **liberté de religion, de conscience et d'opinion**.¹⁸ Si les caméras filment par exemple les alentours des lieux de culte, elles sont susceptibles d'enregistrer des données liées aux convictions religieuses.

De même, surveiller les bâtiments ou les alentours d'établissements de presse peut poser un risque pour la **liberté de presse**.¹⁹ Des journalistes critiques à l'égard des autorités pourraient s'exposer à des répressions et à une surveillance accrue, voire exercer une autocensure. Il y'a également un risque que les lanceurs d'alerte ou des informateurs évitent des locaux de presse en raison de la présence de caméras.

En ce qui concerne la **liberté de manifestation et d'expression**,²⁰ la vidéosurveillance pourrait décourager certaines personnes de participer à des rassemblements et de manifester leurs opinions politiques, sous crainte de représailles éventuelles.

Toutes ces données sont considérées comme étant particulièrement sensibles et leur traitement doit être assorti de garanties approfondies.²¹

Finalement, la CCDH tient particulièrement à mettre exergue le **risque de discrimination** que les nouvelles technologies peuvent comporter. En effet, la vidéosurveillance peut affecter plus sévèrement certaines parties de la population. Une étude réalisée au Royaume-Uni a, par exemple, établi que les personnes d'ascendance africaine encourraient un risque deux fois plus élevé d'être ciblées par la vidéosurveillance par rapport aux blancs.²² Les hommes seraient trois fois plus souvent surveillés que les femmes – non pas à cause d'activités criminelles, mais à cause d'une suspicion générale. De plus, la vidéosurveillance dite « *intelligente* »²³ risque de détecter plus souvent certaines catégories de personnes à cause d'algorithmes mal paramétrés. Par ailleurs, il s'agirait surtout des « *incivilités* » qui sont ciblées par la vidéosurveillance et la présence de caméras pourrait chasser de la voie publique, par exemple, les jeunes qui y consomment de l'alcool, les personnes sans domicile fixe ou encore les toxicomanes.²⁴ Or, la vidéosurveillance ne doit pas avoir pour finalité, ni pour effet, de cibler, stigmatiser ou discriminer certaines parties de la population.

La liste susmentionnée n'est pas exhaustive et ne sert qu'à titre d'exemple. La CCDH se doit de souligner qu'à ce jour, il n'y a pas d'analyse sérieuse de la conformité des dispositifs de la vidéosur-

15 *Ibid*, p. 9, points 39 et suivants ; Benjamin J. Goold, *CCTV and Human Rights*, dans *Citizens, Cities and Video Surveillance*, European Forum for Urban Security, juin 2010, p. 29.

16 Article 2 du protocole additionnel n°4 de la CEDH ; Commission de Venise, *supra* n°14, p. 9, point 38.

17 Benjamin J. Goold, *supra* n°15, p. 30 : « *[They will change how they behave], not because they believe they are doing anything wrong, but because they don't want to be the subject of police attention or risk having their actions misinterpreted* ».

18 Article 9 de la CEDH ; Commission de Venise, *supra* n°14, p. 4, point 12.

19 Article 10 de la CEDH.

20 Article 11 de la CEDH ; Qasim M. Rajpoot et Christian D. Jensen, *Video Surveillance: Privacy Issues and Legal Compliance*, in V. Kumar & J. Svensson, *Promoting social change and democracy through information technology*, 2015, p. 10.

21 L'article 10 de la directive (UE) 2016/680 ne permet le traitement de données personnelles qui révèlent « *l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, (...) et le traitement des données (...) biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique* » uniquement « *en cas de nécessité absolue, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée* ».

22 Qasim M. Rajpoot et Christian D. Jensen, *supra* n°20 ; Clive Norris et Gary Armstrong, *CCTV and the social-structuring of surveillance*, *Crime Prevention Studies*, V. 10, pp. 157-178, p. 175.

23 La vidéosurveillance « *intelligente* » est une technologie qui a recours à des automatismes, à savoir une sorte d'intelligence artificielle qui fonctionne sur base d'algorithmes. L'idée est par exemple de détecter automatiquement des situations et personnes.

24 Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 52 : « *Migration, Verarmung und Desintegration bilden dabei den sozialen Hintergrund der aufgezeigten Formen von Unordnung* ». Voir aussi Claude Frenzt, *Die Überwacher*, Forum 313, Décembre 2011, p. 6 ; Anne Heniqui, « *Do ass nach ni vill gelaaf* », D'Lëtzebuurger Land, 11.11.2010.

veillance « *intelligente* », avec les différents droits fondamentaux, ni de leur efficacité.²⁵ En tout état de cause, la vidéosurveillance peut, sous certaines conditions, légitimement restreindre les droits susmentionnés (B).

B. La vidéosurveillance – une ingérence justifiée par le besoin de sécurité ?

La CCDH rappelle que la « *vidéosurveillance menée compte tenu d'impératifs de sécurité ou de sûreté, ou dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la criminalité, doit respecter les conditions énoncées à l'article 8 de la CEDH* ». ²⁶ La CourEDH accorde généralement une large marge d'appréciation à cet égard aux États.²⁷

Tout d'abord, le **principe de légalité** doit être respecté, c'est-à-dire la vidéosurveillance doit être prévue par la « *loi* » (voire avoir une base juridique suffisante).²⁸ Ensuite, la vidéosurveillance **doit être nécessaire** notamment à la sécurité nationale, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le terme « *nécessaire* » requiert que la vidéosurveillance soit efficace, « *moins intrusive par rapport aux autres moyens de réaliser le même objectif* » et qu'elle soit réellement capable d'achever l'objectif poursuivi.²⁹ La vidéosurveillance doit aussi être **proportionnée** au but légitime poursuivi : elle ne doit pas aller au-delà de sa finalité et les avantages résultant de la vidéosurveillance ne doivent pas être contrebalancés par les inconvénients causés par la mesure au regard de l'exercice des droits fondamentaux. La CCDH rappelle que la Commission de Venise considère que « *l'objectif de la prévention de la délinquance ne saurait justifier, sauf dans des cas exceptionnels de menace imminente pour la sécurité ou de risque de crime grave, un système de surveillance non sélectif donnant lieu à des atteintes considérables au droit à la vie privée et à la liberté de circulation du grand public, car on peut penser que des méthodes de surveillance plus sélectives et suffisamment efficaces peuvent être utilisées.* »³⁰

*

III. LES MODALITES DE LA VIDEOSURVEILLANCE PREVUE PAR LE PROJET DE LOI N°7498

Il résulte de ce qui précède que la décision de l'installation des caméras (A), les techniques et modalités de surveillance (B) et le traitement des données (C) doivent être strictement encadrés et assortis de garde-fous suffisants.

A. La mise en place des caméras

La CCDH reconnaît la difficulté d'évaluer empiriquement la contribution des caméras à la prévention et la répression de la délinquance. Or, elle estime que si la vidéosurveillance n'est pas efficace, elle ne peut être ni nécessaire ni proportionnelle à l'objectif poursuivi (1).³¹ Pour être conforme au principe de proportionnalité, la vidéosurveillance doit être bornée dans le temps et dans l'espace.³² La

25 Félix Tréguer, La « *ville sûre* » ou la *gouvernance par les algorithmes*, Le monde diplomatique, juin 2019, p. 23. Il y a cependant certains qui se sont occupés de ce sujet : Commission de Venise, *supra* n°14 ; Qasim M. Rajpoot et Christian D. Jensen, *supra* n°21.

26 Commission de Venise, *supra* n°14, p. 17.

27 Commission de Venise, *supra* n°14, p. 12, point 62.

28 À noter qu'il ne doit pas nécessairement s'agir d'une « *loi* » au sens formel du terme. La « *loi* » doit être accessible au public, c'est-à-dire le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants sur les normes juridiques applicables à un cas donné (CouEDH, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, 26.04.1979, §47 et 49). Elle doit être libellée de manière suffisamment précise afin qu'un citoyen puisse être à même de prévoir les conséquences (CouEDH, *Landvreugd c. Pays-Bas*, 4.06.2002, §54). Finalement, des garanties suffisantes contre les abus doivent être prévues en délimitant l'étendue du pouvoir des autorités (CouEDH, *Olsson c. Suède*, 24.03.1988, §61.)

29 European Data Protection Supervisor, *Guide pour l'évaluation de la nécessité des mesures limitant le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel*, pp. 5 et 18.

30 Commission de Venise, *supra* n°14, p. 13.

31 « *Die unerlässliche Legitimität aller polizeilichen Massnahmen, auch der Videoüberwachung bemisst sich letztlich am Erfolg der Kriminalitätsbekämpfung* », dans Pr. Dr. M. Bornwasser et M. Kober, Gutachten Visupol, octobre 2011, p. 56.

32 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*.

CCDH salue dans ce contexte que le gouvernement l'ait soumis à des autorisations ministérielles préalables (2) et délimité la possibilité de recourir à la vidéosurveillance à des zones spécifiques (3).³³

1. La nécessité de la vidéosurveillance en termes de prévention et de répression

À titre préliminaire, et sans procéder à une analyse détaillée et exhaustive de l'opportunité et l'efficacité de la vidéosurveillance, la CCDH s'interroge sur la disponibilité de statistiques ou d'études spécifiques permettant de conclure à la nécessité du recours à la vidéosurveillance au Luxembourg. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que ce dernier vise à autoriser la Police à recourir à la vidéosurveillance dans « certaines zones sensibles » à cause de « l'augmentation de la délinquance en certains lieux et (...) l'impossibilité matérielle pour la Police d'y assurer une présence permanente ». ³⁴ Dans ce contexte, la CCDH souhaiterait connaître les raisons pour lesquelles une présence permanente de la Police est visée dans un certain lieu, tout en rappelant que la surveillance permanente d'un endroit a comme effet principal de déplacer la délinquance vers un autre endroit (voir ci-dessous).

Selon les informations à la disposition de la CCDH, il n'y a, à l'heure actuelle, pas de données suffisantes, ni au Luxembourg ni à l'étranger, à cet égard. La CCDH salue cependant que le Ministre de la Sécurité intérieure a chargé l'Inspection générale de la Police d'une analyse de l'« efficacité du système et ses limites ». ³⁵ Regrettant que les résultats de cette analyse ne seront probablement pas disponibles avant la fin de l'année 2020, la CCDH estime qu'ils auraient été utiles pour l'élaboration du projet de loi. En tout cas, elle incite le gouvernement à rendre public le rapport final de cette analyse.

Au Luxembourg, une première étude du dispositif de vidéosurveillance « Visupol » a été réalisée en 2011. ³⁶ La CCDH regrette que les impacts sur les droits fondamentaux et la protection des données n'y ont pas été étudiés. Selon l'étude, le but de Visupol aurait été d'améliorer le sentiment de sécurité, notamment, en déplaçant la criminalité liée aux drogues de la ville-haute vers d'autres quartiers, afin de protéger les élèves, les touristes et les frontaliers et d'améliorer l'image de la ville haute – des objectifs qui auraient été atteints. ³⁷ L'étude fait donc principalement état d'un déplacement de la délinquance et d'une réduction partielle des incivilités et légères infractions. ³⁸ À noter cependant que le déplacement de la délinquance aurait causé de nouveaux problèmes dans d'autres quartiers. ³⁹ Aucune réduction n'aurait pu être constatée en ce qui concerne les vols simples. Les autres vols seraient restés constants ou auraient régressé. En ce qui concerne la répression, l'étude retient qu'il n'y a pas de données précises permettant de déterminer le nombre d'affaires pénales qui auraient pu être élucidées grâce à la vidéosurveillance. ⁴⁰ En même temps, l'étude souligne que la vidéosurveillance, la présence policière et les sanctions ne sont pas aptes à résoudre les problèmes sociaux : ces méthodes ne peuvent pas éradiquer la pauvreté, la dépendance ou la désintégration. ⁴¹

Il faut noter que l'étude susvisée a fait l'objet d'interprétations divergentes : tandis que certains critiquaient tant Visupol que l'étude, ⁴² d'autres se sont basés sur les résultats pour justifier le maintien

33 Projet de loi n°7498, Art. 43bis, paragraphes 1 et 3.

34 Projet de loi n°7498, exposé des motifs, p. 3.

35 Réponse du Ministre de la Sécurité intérieure à la question n°123 de Monsieur L. Mosar et M. Léon Gloden concernant la vidéosurveillance.

36 Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011.

37 *Ibid*, pp. 3, 52 et 53.

38 *Ibid*, p. 52.

39 *Ibid*, p. 41.

40 *Ibid*, p. 50.

41 *Ibid*, pp. 57-58.

42 C'est ainsi que la Ville de Luxembourg s'exprimait en 2011 contre le maintien de la vidéosurveillance « étant donné que l'étude « Visupol » a démontré l'inefficacité du système de surveillance par caméras dans la prévention de la criminalité dans les espaces publics » (Anne Heniqui, *Showtime*, Lëtzebuurger Land, 25.11.2011, www.land.lu/page/article/997/4997/FRE/index.html, consulté le 15.01.2020). « Les problèmes ne sont pas traités à la racine (...) même si au centre-ville et à la place de la gare la situation s'est calmée un peu, la délocalisation de la petite délinquance touche maintenant les quartiers résidentiels et scolaires » (Xavier Bettel, dans l'article du Land précité). Voir aussi Claude Frentz, *Die Überwacher*, Forum 313, décembre 2011, www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/7304_313_Frentz.pdf; Raymond Klein, *Videoüberwachung : Vom Recht auf Kameras*, Woxx, 21.10.2011, www.woxx.lu/5090/?highlight=visupol, consulté le 23.01.2020.

et l'extension du dispositif.⁴³ Dans un souci de transparence, la CCDH recommande au gouvernement de publier cette étude.

La CCDH regrette également que les rapports annuels de la Police ne contiennent pas de statistiques pertinentes par rapport à Visupol.⁴⁴ Depuis 2010, les informations publiées ont progressivement diminué. Ces informations sont cependant recueillies et évaluées dans des rapports internes de la Police Grand-Ducale. La CCDH recommande au gouvernement de veiller à ce que cette dernière ait les ressources financières et humaines nécessaires pour qu'elle puisse non seulement réaliser, mais aussi publier des évaluations exhaustives et qualitatives relatives au dispositif Visupol.⁴⁵

Des études menées à l'étranger, notamment en France et en Grande-Bretagne, semblent confirmer que les caméras contribuent principalement au déplacement géographique, temporel et fonctionnel (commission d'une infraction de nature différente) de la délinquance.⁴⁶ L'effet dissuasif sur les terroristes ne serait pas non plus établi.⁴⁷ Selon l'étude britannique « *Assessing the Impact of CCTV* », les infractions impulsives seraient d'ailleurs moins susceptibles d'être réduites que les infractions préméditées.⁴⁸ En ce qui concerne la poursuite et l'élucidation des infractions, le recours aux caméras semble pouvoir accélérer le travail des enquêteurs, mais de manière très modeste : les cas d'élucidation permis par la vidéosurveillance représentent probablement entre 1 à 3% du total des images réquisitionnées.⁴⁹

La CCDH se demande par ailleurs si une fiche financière a été réalisée pour **évaluer les frais par rapport à l'efficacité de la vidéosurveillance**. Les coûts risquent d'être importants et ne se limitent pas à l'achat, l'installation et l'entretien des caméras, mais s'étendent également au personnel qui les opère.

La CCDH tient encore à souligner que le « *sentiment de sécurité* » et la prétendue acceptation de la vidéosurveillance exprimés par une partie de la population, même majoritaire, ne sauraient légitimer le recours à cette technologie.⁵⁰ La vidéosurveillance doit être justifiée par son utilité et sa finalité directe et non par une éventuelle acceptation majoritaire de la population. Il échet d'ailleurs de souligner qu'une telle acceptation est souvent déduite des réponses succinctes à des questions non représentatives sans prise en compte de toutes les considérations dans un domaine technique, complexe, pas toujours transparent et constamment en développement.⁵¹ Il est important de sensibiliser la population à l'utilité réelle et aux risques de l'utilisation de telles caméras. En même temps, il faut veiller que le sentiment

43 Le ministre de la Sécurité intérieure de l'époque s'est basé sur l'étude pour justifier la prolongation de la vidéosurveillance (Réponse du Ministre de la Sécurité intérieure à la question parlementaire n°560 du 29 septembre 2014 de Monsieur le Député Justin TURPEL).

44 Rapports d'activités 2010 à 2019. Voir aussi la réponse du Ministre de la Sécurité intérieure à la question parlementaire n°2264 de Madame Claudia Dall'Agnol : « *La publication des résultats d'enquête en relation avec le système VISUPOL suit le principe selon lequel la Police ne communique pas le déroulement des enquêtes judiciaires, notamment dans le souci de respecter le secret de l'instruction et la présomption d'innocence*. (...) [Pour ces mêmes raisons] la Police n'envisage pas d'insérer un chapitre spécifique relatif à l'évaluation du système VISUPOL à son rapport d'activités annuel ».

45 Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 58.

46 Laurent Muccielli, *Vous êtes filmés! Enquête sur le bluff de la vidéosurveillance*, Armand Colin, Malakoff, 2018 ; Cyrielle Chazal, *La vidéosurveillance est-elle efficace ?*, Le Monde, 17.05.2018, www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/05/17/la-videosurveillance-est-elle-efficace_5300635_4355770.html, consulté le 13.01.2020. Voir aussi Dan Biancalana, *De la vidéosurveillance, du sentiment d'insécurité et de la gestion du risque*, Forum, septembre 2005, www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/5327_249_Biancalana.pdf, p. 24 ; Ben Brown, *CCTV in Town Centres: Three Case Studies, Crime Detection and Prevention Series*, Paper 68, Police Research Group, 1995.

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*; voir aussi Nathalie Silbert, *Vidéoprotection: Jusqu'où iront les villes*, Les Echos, 9.01.2019, www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/vidioprotection-jusquou-iront-les-villes-347536, consulté le 13.01.2020 ; Tanguy Le Goff, *Le faux et coûteux miracle de la vidéosurveillance*, *Après-Demain* 2010/4 (N°16, NF), pp. 28 à 30 ; Dr. R. Kaenzig et Pr. F. Klausner, *Evaluation de la vidéoprotection dans le quartier des Pâquis (Genève) (2014-2016)*, Université de Neuchâtel, novembre 2016. Selon une étude britannique, la vidéosurveillance aurait un impact sur la poursuite des infractions dans le domaine des trains et chemins de fer, voir Matthew P. J. Ashby, *The Value of CCTV Surveillance Cameras as an Investigative Tool: An Empirical Analysis*, *Eur J Crim Policy Res* (2017) 21 :441-459. L'auteur souligne cependant qu'il était impossible de déterminer si la vidéosurveillance permettait de faire la différence entre la détection et la non-détection du délinquant.

50 Dominic Kudlacek, *Akzeptanz von Videoüberwachung: Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung technischer Sicherheitsmassnahmen*, Springer-Verlag, p. 149.

51 *Ibid.*, p. 147; Claude Frentz, supra n°24, pp. 5-6 ; S. Roche, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, Sociologie d'aujourd'hui, 1993, p. 39.

de sécurité, souvent purement subjectif, ne soit pas le moteur qui induise la décision d'installer des caméras.

Au vu de ce qui précède, la CCDH invite le gouvernement à étudier de manière objective, publique et exhaustive l'utilité du recours à la vidéosurveillance et de ses différentes composantes et variations, notamment par rapport aux risques pour les droits de l'Homme et les différentes parties de la population. La charge de la preuve incombe à ceux et à celles qui prétendent que des sacrifices en termes de droits humains sont nécessaires et que les mesures proposées sont des instruments efficaces pour protéger la société.⁵² Une éventuelle facilité tant au niveau économique et organisationnel de la vidéosurveillance ne saurait justifier sa mise en place dans une société démocratique tant que sa nécessité et son efficacité ne sont pas établies et que toute répercussion sur les droits de l'Homme n'est pas analysée.⁵³ La CCDH exhorte également le gouvernement à renforcer toutes ses politiques socio-économiques afin de s'attaquer aux racines de la délinquance.

2. Le système d'autorisations préalables et les analyses d'impact

L'article 43*bis* (3) du projet de loi prévoit pour chaque lieu à surveiller, l'obligation d'obtenir au préalable une **autorisation** du Ministre ayant la Police dans ses attributions (ci-après « le Ministre »), valable pour trois ans. La vidéosurveillance pourra ensuite être renouvelée à l'expiration de ce délai, suivant la même procédure. Les systèmes de vidéosurveillance existants devront également être autorisés endéans 12 mois.⁵⁴ La CCDH note que le Ministre devra rendre sa décision sur base d'une **analyse d'impact** des effets de la vidéosurveillance sur les droits fondamentaux, conformément à l'article 26 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 la loi du 1^{er} août 2018). Cette analyse devra être réalisée par le directeur général de la Police. Les avis des procureurs d'État et bourgmestres territorialement compétents devront également être pris en compte par le Ministre.

Le commentaire des paragraphes 3 et 4 fait mention d'une « **analyse de situation** », expression non prévue dans le texte du projet de loi, qui « *doit démontrer que dans la zone de sécurité envisagée il y a un risque accru de devenir victime d'une infraction (...) ou que le sentiment d'insécurité est particulièrement prononcé* ». Par ailleurs, le paragraphe 4 précise certaines informations que le directeur général de la Police devra communiquer au Ministre « *en dehors de l'analyse d'impact* ». La CCDH se réjouit dans ce contexte que le directeur général de la Police devra justifier la nécessité de la vidéosurveillance au regard de sa finalité, communiquer la délimitation des lieux surveillés, le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras, le nombre des personnes concernées ainsi que le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance. Or, la CCDH estime que la distinction entre les différents types d'informations n'est pas suffisamment claire. En effet, on peut se poser la question de savoir si les éléments du paragraphe 4, ne devraient pas faire partie intégrante de l'analyse d'impact. La CCDH incite, dès lors, le gouvernement à clarifier ces notions et recommande d'éviter le recours à des notions vagues comme le « *sentiment d'insécurité* », qui sont tout à fait subjectives et contribuent à l'insécurité juridique. Pour tout lieu, il doit être démontré que la vidéosurveillance est en effet l'outil le plus efficace pour lutter contre les infractions identifiées et s'inscrire dans un plan stratégique contre cette délinquance plus général – la seule preuve de l'existence d'infractions ne suffit pas pour justifier la nécessité de la vidéosurveillance.

Sans remettre en question les compétences ni la qualité du travail des autorités concernées, la CCDH invite le gouvernement, par ailleurs, à réfléchir sur la possibilité de conférer ces analyses à un **organe externe, indépendant et compétent en matière de la protection des données**, ou à tout le moins y

⁵² Traduction libre de Giovanni Buttrelli, *Legal Restrictions – Surveillance and Fundamental Rights*, discourse delivered by the Assistant European Data Protection Supervisor at the Palace of Justice, Vienna, June 2009.

⁵³ European Data Protection Supervisor, *supra* n°30, p. 18.

⁵⁴ Projet de loi n°7498, article 2.

associer un tel organe ou des experts externes.⁵⁵ Une telle approche permettrait d'améliorer davantage la légitimité, la transparence et l'objectivité de l'analyse.⁵⁶ La CCDH exhorte en outre le gouvernement à accorder les **ressources financières et humaines** nécessaires à l'organe en charge de la réalisation de ces analyses. La CCDH estime qu'en tout état de cause, l'analyse d'impact devrait obligatoirement être communiquée à et avisée par la CNPD.

La CCDH souligne encore qu'un **droit de retrait** doit être prévu : s'il s'avère, sur base d'une évaluation, que la vidéosurveillance ne relève plus d'une nécessité, il faut être possible de retirer, modifier ou redéployer les caméras.⁵⁷ Elle recommande de prévoir une procédure en cas de refus de renouvellement d'une autorisation.

La CCDH s'interroge également sur les **voies de recours disponibles** contre une autorisation ministérielle d'installer des caméras. Les activités du directeur de la Police, qui sera le responsable de traitement de l'exécution de la vidéosurveillance, pourront être contrôlées par la CNPD. La décision ministérielle d'autoriser la vidéosurveillance échappe cependant à son contrôle, de sorte que la CCDH se demande s'il ne faudrait pas prévoir une voie de recours spécifique contre cette décision ministérielle.

En même temps, la CCDH recommande de **rendre public tout avis, analyse ou étude** ayant contribué à la délivrance d'une autorisation, laquelle sera publiée au Journal officiel.⁵⁸ Elle recommande aussi de fournir des **informations complètes, compréhensibles et en langage facile** sur les zones vidéosurveillées, les modalités utilisées et les voies de recours disponibles (p. ex. sur un site internet et lors de réunions d'informations ouvertes au grand public).

3. Les lieux qui peuvent être placés sous vidéosurveillance

Le projet de loi limite la vidéosurveillance par la Police aux **lieux accessibles au public** où il existe un « *risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » – les lieux non-ouverts au public sont par contre exclus du projet de loi.⁵⁹ La CCDH estime que le terme « *accessible au public* » peut prêter à confusion et recommande de le définir dans la loi à venir.⁶⁰

Le deuxième paragraphe de l'article 43bis précise les **lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier**: il s'agit des lieux (1) où sont commis, de manière répétée, les mêmes types de crimes ou délits ; (2) les lieux qui, par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions, à condition que les autres moyens mis en oeuvre pour en empêcher la commission se sont avérés inefficaces ; (3) les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale⁶¹; et (4) les lieux qui, par leur nature, rassemblent un grand nombre de personnes.⁶²

Si la CCDH salue l'énumération exhaustive des lieux susceptibles d'être placés sous vidéosurveillance, elle se doit de constater que ces définitions sont très vagues. La CCDH rappelle que la vidéosurveillance doit uniquement cibler des délits ou des crimes pour lesquels il y a des preuves que la vidéosurveillance est un remède efficace. En ce qui concerne les « *lieux qui (...) sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions* », la CCDH estime qu'il n'est pas clair quels

55 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*. Dans le même sens : « [Il] faut charger des experts externes de cette évaluation, des criminologues ou des chercheurs de l'université par exemple », précise François Bausch qui met en garde contre « un faux sentiment de sécurité » causé par la présence des caméras. Car selon lui, il est clair que la vidéosurveillance n'est pas un outil de dissuasion ni de prévention. " (Anne Henique, *Un amas de statistiques*, d'Letzebuurger Land, 17.12.2009, www.land.lu/page/article/084/84/DEU/index.html, consulté le 23.01.2020).

56 Avis de la CNCDH sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, 15 avril 2010, point 11, p. 4; Commission de Venise, supra n°14, point 78.

57 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*.

58 Projet de loi n°7498, article 43bis, paragraphe 3 alinéa 2.

59 Projet de loi n°7498, commentaire de l'article, p. 5.

60 Voir notamment la notion utilisée dans le cadre du projet de loi n°7346 sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public.

61 La surveillance ne sera pas activée en permanence, mais uniquement lors de l'événement dans le contexte duquel des atteintes sont susceptibles de produire (p. ex. un match de football) : Projet de loi n°7498, commentaire de l'article, p. 6.

62 Le commentaire de l'article précise qu'il s'agit d'endroits tels que des plateformes d'échange importants de transports multimodales qui, par leur nature, regroupent quotidiennement un grand nombre de personnes.

lieux seront visés par cette catégorie. La définition des « lieux qui rassemblent un grand nombre de personnes », qui selon les commentaires viserait les gares et pôles d'échanges, permettrait de surveiller toute rue ou grande place fréquentée par un certain nombre de personnes. La CCDH exhorte le gouvernement à revoir ces définitions et les préciser davantage.

Comme la finalité de la vidéosurveillance est la prévention et l'élucidation d'infractions, la CCDH souligne que pour chaque lieu à surveiller, il doit y avoir des preuves suffisantes par rapport à la criminalité existante, justifiant la mise en place de la vidéosurveillance. Le seul fait qu'un lieu appartienne à l'une des catégories prévues par le projet de loi ne suffit en principe pas pour justifier la vidéosurveillance. Afin de se conformer au critère de la nécessité, la CCDH estime en outre que pour tout lieu susceptible d'être mis sous vidéosurveillance, d'autres **mesures moins invasives** doivent d'abord avoir été étudiées, prises ou exclues.⁶³ Uniquement si celles-ci s'avèrent insuffisantes, le recours à la vidéosurveillance pourra être envisagé. La CCDH regrette que le projet de loi exige ce critère exclusivement pour les lieux qui « *par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions* ». En tout état de cause, la CCDH rappelle que la vidéosurveillance ne doit représenter qu'une partie d'une réponse coordonnée au problème identifié⁶⁴ et recommande d'incorporer ce principe dans le texte de la loi.

B. Le volet technique : le visionnement en direct, l'enregistrement des images et la détection automatique de situations

Le paragraphe 5 de l'article 43bis prévoit que le système de vidéosurveillance permettra de **capter les images** des personnes qui circulent dans le champ de vision et de les enregistrer sur support informatique, avec le jour et l'heure de l'enregistrement. Ces images seront visionnées en direct par des agents spécialement habilités à cette fin par le directeur général de la Police.⁶⁵ Lorsqu'ils constatent une infraction, ces agents pourront transférer les images aux autorités compétentes qui peuvent décider d'intervenir. La CCDH recommande de prévoir un cadre détaillé et transparent pour le fonctionnement de l'équipe de visionnement. Les types de comportements et situations à « *signaler* » doivent être clairement établis. A titre d'exemple, il faut préciser si les « *incivilités* »⁶⁶ seront aussi visées ou si les signalements se limitent uniquement aux infractions et personnes en détresse.

Une fois enregistrées, les images ne pourront être visionnées que par les membres de la police « *pour l'exercice d'une mission précise* ».⁶⁷ Le commentaire de l'article 43bis (1) précise que les images captées pourront être « *utilisées pour élucider, d'après les règles de la procédure pénale, des infractions autres que celles qui ont justifié la mise en place de la vidéosurveillance.* »⁶⁸ La CCDH estime que le terme « *mission précise* » et le pouvoir « *d'élucidation* » doivent être définis dans le texte du projet de loi. En effet, si la CCDH peut comprendre que les membres de la Police judiciaire doivent pouvoir accéder aux images dans le cadre d'une enquête pénale particulière, il doit être garanti que cet accès ne soit pas détourné pour faire une surveillance plus générale et détecter d'autres infractions ou activités.

La CCDH souligne **l'importance de former tous les agents** concernés en matière de protection des données et des droits de l'Homme, avec un focus particulier sur les droits des personnes qui sont exposées à un risque de discrimination particulier fondé notamment sur le sexe, la race, la couleur, l'âge, l'identité

63 A titre d'exemple : améliorer l'éclairage, utiliser une peinture anti-graffiti, augmenter la présence d'agents sur le terrain, renforcer les services sociaux et les politiques socio-économiques, sensibiliser et former, revoir le rôle de l'ITM (Traite), ...

64 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*; Réponse de Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure François Bausch à la question parlementaire n°123 du 20 décembre 2018 des honorables Députés Laurent Mosar et Léon Gloden.

65 Projet de loi n°7498, paragraphe 10. En pratique, il s'agit d'une équipe de policiers et de civilistes assermentés.

66 Certains considèrent la mendicité, l'urination en public, la consommation d'alcool ou encore un groupe de personnes qui font du bruit comme des « *incivilités* » qu'il faut éliminer. Voir Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011.

67 Projet de loi n°7498, paragraphe 10, alinéa 2.

68 Projet de loi n°7498, commentaire de l'article, p. 6.

de genre, l'orientation sexuelle, le handicap, la religion, les origines ou le statut social et économique.⁶⁹ La vidéosurveillance ne doit pas avoir un effet discriminatoire pour une partie de la population.

Le 2^e alinéa du paragraphe 5 prévoit que des « **techniques de focalisation** » (une technique de *zoom* performant) et de « **détections automatiques de situations** » (voir ci-dessous) peuvent être utilisées. Le commentaire de ce paragraphe indique que le **captage de son**, ainsi que toute autre forme de « *détection automatique* », telle que la **reconnaissance faciale**, seront exclues.⁷⁰ La CCDH salue cette autolimitation et note que l'exclusion du recours à ces deux dernières techniques particulièrement intrusives et performantes réduit l'ingérence dans les différents droits fondamentaux mentionnés ci-dessus. La CCDH se demande toutefois si le texte actuel interdira également l'utilisation d'autres moyens techniques une fois que les images auront été enregistrées. Par exemple, après la commission d'un crime, sera-t-il permis d'utiliser un logiciel de reconnaissance faciale pour trouver les images correspondantes ou est-ce que les vidéos devront-elles être analysées manuellement ? Est-ce que ces images pourront être comparées via un outil informatique avec les images ou données biométriques contenues dans d'autres bases de données gérées par les autorités nationales, étrangères ou internationales ? Est-ce que les caméras utilisées seront techniquement en mesure d'enregistrer du son ou de faire de la reconnaissance faciale ou est-ce qu'il restera possible d'installer un logiciel par après ? Étant donné que le texte actuel du projet de loi ne permet pas de répondre à ces questions et pour des raisons de sécurité juridique, la CCDH insiste à ce qu'il soit précisé dans le texte l'interdiction de recourir à la reconnaissance faciale, à l'enregistrement de son ou à d'autres technologies intrusives.

La CCDH estime qu'il est important, pour plus de clarté, de faire une différence entre les caméras de vidéosurveillance proprement dites et les **logiciels qui les gèrent**. En effet, l'autorisation ministérielle n'est pas uniquement donnée pour l'installation des caméras, mais également pour les logiciels. Il faudra éviter que les logiciels soient échangés, modifiés et/ou actualisés par la suite sans autorisation préalable.

En ce qui concerne plus particulièrement la **détection automatique de situations**, la CCDH note que cette technique n'est, à ce jour, pas encore utilisée au Luxembourg, mais selon les auteurs elle serait « *nécessaire au vu du nombre croissant de caméras qui ne permet plus d'assurer la finalité de prévention sans augmenter considérablement le nombre des écrans de visualisation et d'opérateurs* ». ⁷¹ Au vu des différentes études qui semblent relever que les effets sur la prévention sont modestes, et que le déplacement de la délinquance dans d'autres quartiers a un effet de réaction en chaîne entraînant l'installation de caméras supplémentaires dans les quartiers avoisinants, la CCDH s'interroge sur la pertinence de ce raisonnement.⁷²

La détection automatique de situations est un outil sophistiqué qui fonctionne sur base d'algorithmes développés spécifiquement pour repérer des situations ou comportements dits « *anormaux* » : l'idée étant non seulement d'élucider les infractions après coup, mais de les prévenir en temps réels.⁷³ Il s'agit « *d'identifier intelligemment les comportements et les lieux à risque afin de cerner notamment des délits ne se produisant pas* ». ⁷⁴ Les méthodes et technologies qui peuvent être utilisées sont variables : détection de gestes, de déplacements, de foules, de stress (détection par infra-rouge), d'émotions ou d'objets suspects. Selon les informations à la disposition de la CCDH, la détection de comportements est une technologie très performante qui pourrait permettre d'identifier les personnes sur base de leurs gestes, leurs mouvements et leur posture. L'arrivée de ces algorithmes pose cependant de nouvelles questions : à qui reviendra la mission de définir ce qu'est un comportement suspect ou anormal – la Police, les fabricants des logiciels, le Ministre, ou une autorité de contrôle ? Quelle technologie sera finalement utilisée ?

Ces questions sont d'autant plus importantes alors que les algorithmes ne sont pas entièrement fiables, fonctionnent sur base de probabilités, commettent des erreurs et doivent « *apprendre* ». Ainsi, certaines catégories de personnes passeraient soit à travers les mailles du système, soit seraient détectées

69 Benjamin J. Goold, *CCTV and Human Rights, dans Citizens, Cities and Video Surveillance*, European Forum for Urban Security, juin 2010, p. 27.

70 Projet de loi n°7498, commentaire des articles, p. 7.

71 Projet de loi n°7498, commentaire des articles, p. 7.

72 Pr. Dr. M. Bornewasser et M. Kober, *Gutachten Visupol*, octobre 2011, p. 58.

73 Annika Will et Côme Peguet, *L'Ère des caméras « intelligentes »*, Arte, 14 juillet 2017, www.info.arte.tv/fr/big-brother-surveillance-leurope, consulté le 13.01.2020.

74 Dan Biancalana, *supra* n°46, p. 26

de manière prépondérante ou erronée. Selon certains rapports, les intelligences artificielles, notamment de détection faciale, auraient tendance à ne pas détecter les femmes et certaines autres personnes vulnérables et marginalisées.⁷⁵ La CCDH incite le gouvernement à faire des études approfondies à cet égard et de prévoir toutes les garanties nécessaires pour s'assurer que les technologies utilisées, y compris la détection automatique de situations, ne soient pas discriminatoires et puissent détecter toutes les personnes qui sont en détresse.

La CCDH exhorte le gouvernement à encadrer davantage la détection automatique de situations et rappelle de nouveau que tous les agents opérant cette technologie doivent être formés et sensibilisés en matière des risques et protections des droits de l'Homme.

En outre, la CCDH souligne l'importance de prévoir les **garanties nécessaires pour veiller à la sécurité des données collectées**. La CCDH salue que les caméras fonctionnent actuellement en circuit fermé et ne soient pas reliées au réseau internet, ce qui permet d'éviter des cyberattaques. Elle salue également les mesures de sécurité existantes relatives à l'accès aux locaux de Visupol. Or, la CCDH se demande dans ce même contexte qui sera en charge de l'installation des caméras et du type et du logiciel utilisé ? Qui occupera la fonction de l'administrateur du système ? Il devra être veillé à ce que l'installateur ou le fournisseur n'aura pas d'accès au réseau ou au circuit, notamment en établissant un certificat y relatif.⁷⁶ Par ailleurs, toute entreprise et toute personne en charge de l'installation et de l'administration des caméras doit être sensibilisée aux droits de l'Homme et appliquer une diligence raisonnable conformément aux principes directeurs des Nations unies relatifs aux « Entreprises et droits de l'Homme »,⁷⁷ sachant que le secteur de la technologie et de l'informatique est un secteur à risque.

La CCDH note que le projet de loi réserve la détermination des « *mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement (art. 43bis (10))* » à un règlement grand-ducal. Elle regrette que le projet de ce règlement ne soit pas rendu public ensemble avec le projet de loi et exhorte le gouvernement à revoir sa pratique y relative.

Le projet de loi prévoit formellement **l'interdiction de filmer l'intérieur de lieux d'accès privés et de manière spécifique les entrées** à ces lieux (paragraphe 6). En résumé, les fenêtres ne devront donc en aucun cas être visionnées, alors que les entrées peuvent être filmées seulement si cette visualisation résulte d'une vue globale (p. ex. vidéosurveillance d'une rue ou d'une grande place publique). Dans ce dernier cas, le directeur général de la Police « *doit recourir à des procédés de masquage irréversible* ». (Paragraphe 6, alinéa 2). La CCDH salue ces garde-fous qui sont en phase avec les différentes recommandations internationales : « (...) *un système de surveillance d'espace public ne peut avoir comme effet secondaire la surveillance de l'espace privé* ». ⁷⁸ Selon les informations à la disposition de la CCDH, le masquage est fait automatiquement par le logiciel, et non pas manuellement par les membres de la Police. La CCDH salue cette façon de procéder et recommande de la formaliser en prévoyant une disposition spécifique dans ce sens dans la loi.

La CCDH souhaite encore préciser que **certains lieux présentent une sensibilité particulière**, notamment en raison des données et personnes en cause. Il s'agit par exemple des alentours des bâtiments des organes de presse, des lieux de culte, des hôpitaux ou encore des écoles. Si d'un côté la CCDH peut comprendre le désir de vouloir protéger davantage ces lieux, elle souligne que le fait de les placer sous vidéosurveillance peut avoir des lourdes conséquences sur les droits fondamentaux en jeu. Elle estime d'ailleurs que le fait de « *masquer irréversiblement* » les entrées à ces lieux ne sera pas toujours suffisant, sachant qu'il sera possible de voir et d'identifier la personne juste avant ou après le passage dans cette zone de masquage. La CCDH invite le gouvernement à entamer des réflexions profondes sur cette problématique et soit envisager des alternatives moins invasives, soit prévoir les garanties supplémentaires et adéquates.

La CCDH prend acte du choix du gouvernement d'intégrer la vidéosurveillance dans la loi sur la Police grand-ducale. Or, elle regrette que le sujet n'ait pas été abordé de manière plus générale et extensive, notamment en vue des possibilités et défis futurs des nouvelles technologies. Qu'en est-il

75 Déborah Loye, *La discrimination, côté obscur de l'intelligence artificielle*, Les Echos, 2 mars 2018, <https://start.lesechos.fr/innovations-startups/tech-futur/la-discrimination-cote-obscur-de-l-intelligence-artificielle-11242.php>, consulté le 20.01.2020.

76 Voir par exemple l'article R252-3 4° du Code de la sécurité intérieure en France.

77 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf. Voir aussi le 2e Plan d'action national du Luxembourg « Entreprises et droits de l'Homme 2020-2022 », p. 17, et la prise de position de la CCDH (<https://ccd.h.public.lu/dam-assets/fr/avis/2019/Prise-de-position-Entreprises-et-droits-de-l-Homme-version-finale.pdf>), pp. 6 et 7.

78 European Forum for Urban Security, *Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance*.

des drones ? Quelles sont les règles qui s'appliquent à l'utilisation des drones pour surveiller certains événements ou « élucider » des infractions ? Qu'en est-il des données enregistrées par les caméras utilisées pour surveiller le trafic ou les infractions au Code de la route ? Y aura-t-il des règles spécifiques pour l'introduction des caméras portées sur le corps ou installées dans des véhicules, prévue dans l'accord de coalition?⁷⁹ Qu'en est-il des caméras utilisées par les communes « à des fins de protection de biens ou de sécurité des usagers ou par des institutions publiques à des fins notamment de sécurisation de bâtiments »⁸⁰ ou encore les caméras de surveillance installées dans les locaux de la Police, qui sont exclus du champ d'application du projet de loi sous avis ?⁸¹ Y a-t-il des projets de surveillance développés au niveau international et européen et quelle place va jouer la vidéosurveillance luxembourgeoise dans ce contexte ?⁸²

C. Le traitement des données collectées

La CCDH rappelle que le système de vidéosurveillance doit être conçu sur base du principe du « *Privacy by design* », c'est-à-dire la protection des données personnelles doit être prise en compte dès la conception même des équipements de vidéosurveillance.

La CCDH salue que le projet de loi prévoit un **délai de conservation de deux mois** après lequel les données devront être effacées définitivement.⁸³ La seule exception prévue par le projet de loi est le cas d'une enquête préliminaire ou d'une instruction judiciaire, où aucun délai n'est prévu.

La CCDH note que l'accès aux données sera réglé par règlement grand-ducal. Dans ce contexte, la CCDH réitère sa recommandation de publier systématiquement les projets de règlements grand-ducaux avec les projets de loi.

La CCDH rappelle que les personnes doivent avoir le droit d'accéder à leurs données et de demander la rectification voire l'effacement des images. Or, ce droit d'accès peut et doit être limité notamment s'il s'agit d'éviter de nuire aux enquêtes et poursuites pénales en cours ou d'éviter la violation des droits des tiers (il faut éviter qu'une personne puisse obtenir des informations personnelles sur les autres personnes circulant sur la voie publique).⁸⁴

En outre, la CCDH rappelle l'obligation de tenir un **registre des activités de traitement**. Si la CCDH salue que la Police Grand-Ducale enregistre les traitements, elle recommande de prévoir les modalités concrètes dans le projet de loi au lieu de faire une simple référence à la loi du 1^{er} août 2018 (paragraphe 8). Le registre doit être inclus dans le logiciel de la vidéosurveillance, qui enregistre les traitements de manière automatisée.

La CCDH salue que le gouvernement tient à respecter son **devoir de transparence** en prévoyant l'information « *claire et permanente* » de l'existence du système de vidéosurveillance. Or, la CCDH regrette l'absence d'informations supplémentaires y relatives et recommande de prévoir soit dans la loi, soit dans un règlement grand-ducal, les informations qui doivent figurer sur les « *panneaux installés dans la zone surveillée* ». ⁸⁵ À l'heure actuelle, la signalisation utilisée paraît insuffisante.⁸⁶ Il faudrait des informations supplémentaires, notamment par rapport à la technique utilisée, les voies de recours, le droit d'accès, des liens vers le site internet où on peut trouver plus d'informations, le nom et les coordonnées de contact de l'autorité compétente et de contrôle. Ensuite, il devrait également être possible de trouver les informations, par exemple, sur un site internet par rapport aux finalités de la vidéosurveillance, aux zones surveillées, aux mesures spécifiques de protection des images, au registre

⁷⁹ Accord de coalition 2018-2023, p. 207.

⁸⁰ CNPD, Avis du 10 mai 2019 relatif au recours à la vidéosurveillance par les communes.

⁸¹ Projet de loi n°7498, commentaire des articles, p. 5.

⁸² Voir par exemple le projet INDECT (un projet de recherche financé par l'UE destiné à développer un système automatisé d'observation qui contrôle en permanence les sites web, les caméras de surveillance et les systèmes des ordinateurs personnels), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0160+0+DOC+XML+VO//FR. Voir aussi Foo Yun Chee, *EU drops idea of facial recognition ban in public areas : paper*, Reuters, 30.01.2020, www.reuters.com/article/us-eu-ai/eu-drops-idea-of-facial-recognition-ban-in-public-areas-paper-idUSKBN1ZS37Q?feedType=RSS&feedName=technologyNews.

⁸³ Projet de loi n°7498, paragraphe 9.

⁸⁴ Roger von Laufenberg, *Exercising democratic rights under surveillance regimes (Luxembourg country reports)*, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie Österreich, 12.05.2014, p. 44.

⁸⁵ Projet de loi n°7498, commentaire des articles, pp. 7-8.

⁸⁶ Roger von Laufenberg, *supra* n°84, p. 20-21.

d'utilisation, aux autorités destinataires des images, aux résultats et l'atteinte des objectifs, le tout dans un langage clair et intelligible. L'analyse d'impact et les informations ciblées au paragraphe 4 devraient également y figurer. Finalement, la CCDH exhorte le gouvernement à veiller au droit d'information des personnes handicapées. À cette fin, il faut prévoir des alternatives accessibles et adaptées permettant aux personnes en situation de handicap de prendre connaissance de toutes les informations susvisées.

*

IV. CONCLUSION

D'un point de vue général, la CCDH salue le fait que la vidéosurveillance sera encadrée par la loi. La vidéosurveillance est une ingérence aux droits de l'Homme, qui peut être justifiée sous certaines conditions, notamment pour la protection de la sécurité publique. En effet, elle peut, dans des situations bien délimitées, présenter une certaine utilité. Si le projet de loi satisfait largement au principe de légalité et essaie, dans une certaine mesure, de tenir compte des principes de nécessité et de proportionnalité, il ne paraît, sous sa forme actuelle, pas accorder une place suffisante aux droits de l'Homme. Pour établir la nécessité de la vidéosurveillance, il faut d'abord qu'il y ait une étude récente, exhaustive et indépendante par rapport à son efficacité, tenant également compte des risques pour les droits de l'Homme. Les types de caméras ainsi que les technologies prévues ou exclues doivent être précisées davantage dans le projet de loi. Les finalités de la vidéosurveillance doivent être clairement définies, sachant que ses effets peuvent différer considérablement en fonction de ses finalités (la prévention ou l'élucidation d'infractions), du type de l'infraction (préméditée ou impulsive), du lieu et du temps.

Même si la CCDH peut dans certains cas comprendre l'utilité de la mise en place de caméras, elle déplore néanmoins que la différenciation entre « *hardware* » et « *software* » ne soit pas plus précise. En effet, ce sont les logiciels qui gèrent les caméras et non l'inverse. Dès lors, ces logiciels devront être programmés en tenant compte de la diversité des droits de tout un chacun. Il est donc important de garder à l'esprit, non seulement la mise en place de caméras et la récupération de données, mais surtout l'utilisation éventuelle de ces données par des logiciels externes et indépendants dont il n'est pas fait explicitement référence dans ce projet de loi.

L'installation de quatre caméras de surveillance peut paraître anodine pour certains. Leur mise en réseau l'est déjà beaucoup moins et l'ajout de quelques caméras à des endroits stratégiques permettrait à terme d'observer l'entièreté d'un territoire. L'utilisation de certains logiciels permettrait l'observation de l'entièreté de la population. La mise en commun des réseaux au niveau européen, certes dans des cas exceptionnels, n'est plus du ressort de la science-fiction.

La vidéosurveillance peut parfois paraître comme une solution miracle (« *silver bullet* ») pour créer un sentiment de sécurité et lutter contre la criminalité. À défaut d'une analyse de sa nécessité réelle et de toutes ses implications, elle risque de rester une réponse qui adresse seulement les symptômes, et non pas les racines à l'origine du problème visé. La vidéosurveillance ne doit être qu'un outil parmi d'autres et pas une fin en soi. Les droits de l'Homme doivent être pris en compte dès la conception de la vidéosurveillance, sinon celle-ci risque d'être inefficace et de produire des effets négatifs disproportionnés, surtout pour certaines parties de la population.

Au vu des développements qui précèdent, la CCDH recommande au gouvernement de revoir le projet de loi sous avis en prenant dûment compte de ses recommandations.

*

V. RECOMMANDATIONS

A. L'évaluation de la nécessité et de l'efficacité de la vidéosurveillance

- La CCDH incite le gouvernement à étudier de manière objective, exhaustive et transparente l'utilité du recours à la vidéosurveillance, notamment par rapport aux risques pour les droits de l'Homme et les différentes parties de la population.
- La CCDH invite le gouvernement à rendre publique l'analyse du système Visupol qui sera réalisée par l'Inspection générale de la Police ainsi que celle réalisée en 2011. En même temps, elle recommande au gouvernement de réaliser une fiche financière exhaustive des frais liés à la vidéosurveillance.
- La CCDH souligne l'importance de sensibiliser la population à l'utilité réelle et aux risques de l'utilisation de caméras.
- La CCDH invite également le gouvernement à renforcer toutes ses politiques socio-économiques afin de s'attaquer aux racines de la délinquance.

B. L'installation des systèmes de vidéosurveillance

- Tout fournisseur en charge de l'installation et de la gérance des caméras doit être sensibilisée et avoir une diligence raisonnable en matière des droits de l'Homme.
- La CCDH invite le gouvernement à clarifier les notions de l'analyse de situation, d'analyse d'impact et les critères prévus au paragraphe 4 de l'article 43*bis*.
- La CCDH invite le gouvernement à envisager la possibilité de conférer ces analyses à un organe externe indépendant ou d'y associer des experts externes compétents en matière des droits de l'Homme, y compris de la protection des données. Elle exhorte le gouvernement à publier ces analyses et à fournir les ressources financières et humaines nécessaires à l'organe en charge des analyses.
- La CCDH recommande au gouvernement de fournir aux administrés des informations complètes, compréhensibles, accessibles et en langage facile sur les autorisations, les zones vidéosurveillées, les méthodes utilisées et sur les voies de recours disponibles.
- La CCDH recommande de prévoir une procédure pour retirer, modifier ou redéployer les caméras en cas de refus de renouvellement d'une autorisation.
- La CCDH exhorte le gouvernement à revoir les définitions des lieux qui peuvent être placés sous vidéosurveillance et les préciser davantage.
- Elle rappelle que la vidéosurveillance ne doit représenter qu'une partie d'une réponse coordonnée au problème identifié et que d'autres mesures, moins invasives, doivent d'abord avoir été étudiées, prises ou écartées avant de recourir à la vidéosurveillance. Elle recommande d'intégrer ces principes dans la loi. En même temps, la CCDH recommande au gouvernement de fournir les ressources nécessaires à la Police Grand-Ducale pour accomplir ses missions.

C. La mise en œuvre de la vidéosurveillance

- La CCDH incite le gouvernement à garantir que les technologies utilisées ne soient pas discriminatoires, notamment à cause d'algorithmes mal paramétrés ou de suspicions généralisées. Elle souligne qu'il est important que les logiciels soient programmés en tenant compte de la diversité des droits de tout un chacun.
- La CCDH recommande de former les agents concernés en matière de protection des données et des droits de l'Homme, avec un focus particulier sur les droits des personnes qui sont exposées à un risque de discrimination particulier fondé notamment sur le sexe, la race, la couleur, l'âge, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, le handicap, la religion, les origines ou le statut social et économique.
- La CCDH recommande d'évaluer et de publier régulièrement les informations relatives à l'efficacité de Visupol ainsi que de son impact sur les droits de l'Homme.

- La CCDH recommande d'incorporer et de préciser l'interdiction formelle de recourir à la reconnaissance faciale et à l'enregistrement de son dans la loi. De même, elle exhorte le gouvernement à préciser le type de caméras à utiliser et d'encadrer davantage la détection automatique de situations.
- La CCDH invite le gouvernement à entamer des réflexions sur la sensibilité particulière de certains lieux, et à envisager des alternatives moins invasives, soit prévoir les garanties supplémentaires et adéquates.

D. La protection des données collectées

- La CCDH rappelle l'obligation de tenir un registre des activités de traitement et recommande d'inclure ce registre dans le logiciel de la vidéosurveillance. Les modalités concrètes devront être prévues dans la loi à venir.
- La CCDH recommande de publier les projets de règlements grand-ducaux systématiquement avec les projets de loi.
- La CCDH invite le gouvernement à revoir les panneaux installés dans les zones de sécurité qui doivent être visibles, attirer l'attention sur la localisation des caméras et prévoir des informations par rapport à la technique utilisée, le droit d'accès, des liens vers le site internet où on peut trouver plus d'informations, ainsi que le nom et les coordonnées de contact de l'autorité responsable et de contrôle. La CCDH invite le gouvernement à prévoir des alternatives accessibles pour les personnes en situation de handicap, suivant la logique du « *design for all* ».

Adopté lors de l'assemblée plénière du 25 février 2020.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/03

N° 7498³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendement gouvernemental</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (21.4.2020).....	1
2) Texte et commentaire de l'amendement gouvernemental.....	2
3) Texte coordonné.....	3

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(21.4.2020)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre de la Sécurité intérieure, j'ai l'honneur de vous saisir d'un amendement gouvernemental relatif au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte de l'amendement avec un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi tenant compte dudit amendement.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données sera demandé et vous parviendra dès réception.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre
Ministre d'État
Le Ministre aux Relations
avec le Parlement
Marc HANSEN*

*

TEXTE ET COMMENTAIRE DE L'AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL

Amendement

A l'article 1^{er}, l'article 43*bis* est amendé comme suit :

1° Au paragraphe 2, il est proposé d'insérer un nouveau point 4° libellé comme suit et le point subséquent est renuméroté en conséquence :

« ~~4° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.~~ les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ;

4° 5° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes. »

2° Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le terme « lieu » est remplacé par celui de « zone de sécurité » et prend la teneur amendée suivante :

« L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu zone de sécurité placée sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne, du procureur d'Etat et du bourgmestre territorialement compétents pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure. »

3° Le paragraphe 8, alinéa 2, prend la teneur amendée suivante :

« ~~Le directeur général de la Police a la qualité de responsable du traitement.~~ La Police grand-ducale, représentée par son directeur général, a la qualité de responsable du traitement. »

Commentaire

La Police grand-ducale assurera la vidéosurveillance des abords, des entrées ainsi qu'à l'intérieur de l'enceinte du nouveau stade de football et de rugby sis à Kockelscheuer en raison de l'envergure particulière des événements qui y auront lieu et les situations à risques accrus y associées. Un tel système de vidéosurveillance qui couvre aussi bien les abords que l'intérieur du stade est exigé par le règlement UEFA sur l'infrastructure des stades de 2018 pour les stades de catégories 3 et 4, tel que le nouveau stade de football et de rugby sis à Kockelscheuer. La vidéosurveillance du stade ne sera pas activée en permanence, mais uniquement à l'occasion de matchs lors desquels des atteintes aux personnes ou aux biens sont susceptibles de se produire.

En outre, au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le terme « lieu » est remplacé par la notion plus adaptée de « zone de sécurité » pour assurer la cohérence avec la législation antérieure. L'article 16 de la loi du 27 juillet 2007 portant modification de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel a introduit la notion de zones de sécurité. La prédite loi prévoyait que les zones de sécurité soient fixées dans les conditions prévues par règlement grand-ducal. L'article 10 du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité prescrivait la procédure à suivre pour fixer les zones de sécurité par règlement ministériel. Depuis l'introduction d'un système de vidéosurveillance exploité par la Police grand-ducale en 2007, les lieux placés sous vidéosurveillance furent divisés en différentes « zones de sécurité. » Le terme « zone de sécurité » est également cohérent avec l'article 2 du présent projet de loi qui dispose que le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi devra être autorisé conformément aux dispositions de cette dernière dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Enfin, il convient d'adapter la désignation du responsable du traitement de « directeur général de la Police » à la terminologie plus adéquate de « la Police grand-ducale, représentée par son directeur général. » 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 dispose que le responsable du traitement est « l'autorité compétente qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. » Cette autorité compétente est la Police grand-ducale, qui est représentée par une personne physique, le directeur général de la Police, dans un souci de transparence.

*

TEXTE COORDONNE

*Les modifications résultant de l'amendement
sont indiquées en caractères gras*

La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est modifiée comme suit :

Art. 1^{er}. A la suite de l'article 43 est ajouté un article 43bis qui prend la teneur suivante :

« **Art. 43bis.** (1) La Police peut, avec l'autorisation du ministre, placer sous vidéosurveillance les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens.

(2) Sont considérés comme présentant un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens :

- 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, les mêmes types de crimes ou de délits ;
- 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission de certains types de crimes ou délits, à condition que les autres moyens mis en oeuvre pour en empêcher la commission se sont avérés inefficaces ;
- 3° les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale ;
- 4° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes; les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ;**
- 4° 5°** les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

(3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque **lieu zone de sécurité** placée sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne, du procureur d'Etat et du bourgmestre territorialement compétents pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure.

L'autorisation ministérielle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) En dehors de l'analyse d'impact, le directeur général de la Police communique au ministre les informations suivantes :

- 1° la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe 2 et des finalités poursuivies ;
- 2° la délimitation des lieux à surveiller ;
- 3° le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ;
- 4° une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ;
- 5° le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance.

(5) Le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquelles les images ont été prises sur un outil informatique.

La prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations susceptibles à correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place.

(6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas les images de l'intérieur des lieux d'accès privé ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, des entrées à des lieux d'accès privé, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible.

(7) Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance.

(8) Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article est effectué conformément aux dispositions 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.

~~Le directeur général de la Police a la qualité de responsable du traitement. La Police grand-ducale, représentée par son directeur général, a la qualité de responsable du traitement.~~

Un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement en application de l'article 28 de la loi du 1er 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 et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu à l'article 13 de la même loi.

(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 ou d'une instruction judiciaire.

(10) Le directeur général de la Police désigne les membres de la Police qui sont habilités à visionner en temps réel les images des caméras de vidéosurveillance.

Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice d'une mission précise. »

Art. 2. Le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi doit être autorisé conformément à l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

7498/04

N° 7498⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(12.5.2020)

Par dépêche du 21 avril 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous avis, à la demande du ministre de la Sécurité intérieure.

Au texte de l'amendement était joint un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant l'amendement gouvernemental.

Le Conseil d'État a pris connaissance de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données¹.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'État constate que les modifications proposées à travers l'amendement gouvernemental sous avis ne visent pas à répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020. Aussi, le Conseil d'État procédera-t-il à l'examen de l'amendement tout en renvoyant aux recommandations et propositions formulées dans son avis précité du 10 mars 2020.

*

EXAMEN DE L'AMENDEMENT

L'amendement vise à modifier le nouvel article 43*bis* que l'article 1^{er} du projet de loi a pour objet d'introduire dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de conférer une base légale à la vidéosurveillance effectuée par la Police grand-ducale.

Est ajouté un nouveau point 4° visant « les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby » à l'énumération des lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens. Les auteurs expliquent que cet ajout vise spécifiquement la vidéosurveillance des abords, des entrées ainsi qu'à l'intérieur de l'enceinte du nouveau stade de football et de rugby sis à Kockelscheuer à l'occasion de matchs lors desquels des atteintes aux personnes ou aux biens sont susceptibles de se produire.

Le Conseil d'État relève, à l'instar de la Commission nationale pour la protection des données, que la détermination précise des lieux concernés, comme envisagé par l'ajout proposé, ne cadre pas avec l'approche qui sous-tend le dispositif en question et qui consiste à énumérer de manière générale les lieux dans lesquels une vidéosurveillance est susceptible d'être effectuée, tout en reléguant au ministre le soin de désigner le lieu spécifique.

¹ <https://cnpd.public.lu/dam-assets/fr/decisions-avis/2020/10-Police-PL-7498.pdf>

De l'avis du Conseil d'État, tant l'ancien point 4° qui vise « les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes » que le point 3° relatif aux « alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale » sont de nature à englober les lieux que les auteurs entendent viser au nouveau point 4°, à savoir le stade national de football et de rugby. Le périmètre exact du lieu à surveiller devra, quant à lui, être déterminé dans l'autorisation ministérielle.

Dans un souci de cohérence interne du texte, le Conseil d'État demande aux auteurs de faire abstraction du nouveau point 4°.

La deuxième modification prévue par l'amendement sous revue vise à remplacer, à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 du nouvel article 43*bis*, le terme « lieu » par celui de « zone de sécurité » et ce, d'après le commentaire de l'amendement, afin d'assurer la cohérence avec la législation antérieure.

Le Conseil d'État note à cet égard que le nouveau dispositif proposé par les auteurs ne comporte plus de référence aux « zones de sécurité », mais se réfère désormais aux « lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens ».

Dans un souci de cohérence interne du projet de loi, le Conseil d'État demande, par conséquent, aux auteurs de faire abstraction de la modification sous avis en maintenant le terme « lieu ».

Quant à la modification apportée au paragraphe 8 de l'article 43*bis* ayant pour objet d'adapter la désignation du responsable du traitement, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police vise, en son article 15, paragraphe 3, les « traitements des données à caractère personnel dont le responsable du traitement est le directeur général de la Police ».

En outre, le Conseil d'État estime que l'utilisation de la notion de « représentation » n'est pas appropriée en l'espèce, étant donné que l'administration n'est pas une personne morale. L'article 44 de la loi modifiée 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dispose que « [l]a Police est dirigée par un directeur général [...] ».

Afin d'assurer la cohérence avec la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police, il serait, de l'avis du Conseil d'État, indiqué de renoncer à la modification proposée et de maintenir le libellé actuel de la disposition qui prévoit que « [l]e directeur général de la Police a la qualité de responsable du traitement ». Cette façon de procéder correspond par ailleurs à l'approche retenue par le législateur pour d'autres lois qui désignent spécifiquement le directeur comme responsable du traitement².

Le Conseil d'État constate que ni la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ni 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 ne précisent, de manière générale, le responsable des traitements de données opérés par la Police. Dans ce contexte, il propose d'insérer la disposition désignant le responsable du traitement sous un article distinct (article 43*ter*) dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale de façon à garantir son application à l'ensemble des traitements de données à caractère personnel effectués par la Police.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 12 mai 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

2 Loi du 1^{er} août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse (Mém. A – n° 541 du 12 août 2019).
Loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données des dossiers passagers dans le cadre de la prévention et de la répression du terrorisme et de la criminalité grave et portant modification de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État (Mém. A – n° 690 du 16 août 2018).
Loi modifiée du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État (Mém. A – n° 158 du 5 août 2016).

7498/05

N° 7498⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (28.2.2020)	1
2) Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (17.4.2020)	8

*

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

(28.2.2020)

Conformément à l'article 46, paragraphe 1^{er}, lettre (c) de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique 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 »), à laquelle se réfère l'article 8 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après désignée « loi du 1^{er} 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 désignée « la Commission nationale » ou « la CNPD »), « 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 libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

Par courrier du 5 novembre 2019, le Ministre de la Sécurité intérieure a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet du projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après désigné « le projet de loi »).

Le projet de loi a pour objet de conférer au dispositif de vidéosurveillance policière un cadre légal suite à l'abrogation de la base légale encadrant ce dernier avec l'entrée en application de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. En effet, celle-ci abroge l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, tel que modifié en 2007 (ci-après désignée « la loi du 2 août 2002 »). L'article en question fut le fondement légal de la création et de l'exploitation du dispositif de vidéosurveillance à des fins policières appelé VISUPOL. En application de l'article 17, le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisait la création et l'exploitation de VISUPOL par la Police grand-ducale au sein de zones de sécurité (ci-après désigné « le règlement d'application »). Le règlement d'application déléguait la fixation des zones de sécurité concernées au ministre ayant dans ses attributions la Police grand-ducale à savoir, le Ministre de la Sécurité intérieure. De surcroît, il est pertinent de mentionner que 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 s'applique aux traitements de données à caractère personnel par la Police grand-ducale dans l'exécution de ses missions¹. Il s'agit notamment des missions de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanction pénale y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de celles-ci².

Le projet de loi se réfère à l'avis de la CNPD du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et des lieux publics à des fins de sécurité publique³. La CNPD s'était alors autosaisie du problème de la base légale encadrant les dispositifs de vidéosurveillance. Dans ledit avis, la Commission nationale adoptait alors une approche globale quant à l'utilisation de dispositifs de vidéosurveillance à des fins policières à savoir, la prévention, la recherche et la constatation des infractions⁴.

La CNPD souhaite rappeler que les systèmes de vidéosurveillance effectuent une ingérence dans les droits fondamentaux et les libertés reconnus aux individus. Par conséquent, doter d'une base légale de tels systèmes est crucial afin d'établir des garanties pour les personnes qui sont sujettes à la surveillance et au contrôle qui en émanent. Toutefois, le respect des droits fondamentaux n'est pas absolu puisqu'une ingérence dans ces derniers est reconnue à l'article 52 paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après désignée « la Charte »). La Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après désignée « la CEDH ») rend également possible ladite limitation tout en la rattachant au respect de la vie privée et familiale à son article 8⁵.

1. Remarques générales quant au champ d'application du projet de loi

– Une approche restrictive adoptée par le gouvernement

La CNPD constate que le projet de loi vise à modifier le chapitre V de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police, chapitre dédié au traitement des données à caractère personnel en y intégrant un article 43 *bis*.

Dans son avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et des lieux publics à des fins de sécurité publique, la CNPD soulignait d'ores et déjà que dans son ensemble, la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ne prévoyait aucune disposition relative au dispositif de vidéosurveillance. La CNPD salue le choix du gouvernement d'encadrer légalement l'installation, la gestion et l'exploitation de caméras dans l'espace public par la Police grand-ducale. Une telle démarche suit les exemples des pays voisins à savoir la France, la Belgique et l'Allemagne.

En revanche, la CNPD regrette que le projet de loi n'ait pas adopté une approche globale relative à l'installation de dispositif de vidéosurveillance ayant une finalité de sécurité publique⁶. En effet, la Police grand-ducale n'est pas la seule à vouloir gérer, exploiter et utiliser la vidéosurveillance à des fins de sécurité publique. Les responsables des communes sont également nombreux à vouloir se doter de tels dispositifs afin de veiller à la sécurité des lieux publics de leurs communes. A ce titre, il est utile de rappeler que dans son avis du 10 mai 2019 relatif au recours à la vidéosurveillance par les communes, sollicité par Madame la ministre de l'Intérieur, la CNPD faisait état des nombreuses demandes d'informations émanant des responsables communaux quant à l'installation de dispositifs de vidéosurveillance dans l'espace public et du souhait de certains élus de relier leurs communes à VISUPOL. De surcroît, le Ministre de la Sécurité intérieure a récemment souligné que l'intérêt des bourgmestres dans l'installation de dispositifs de surveillance dans les communes persiste⁷.

1 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 1^{er} paragraphe 2. a).

2 *Ibidem*, paragraphe 1^{er}.

3 Délibération n°36/2019 du 15 mars 2019.

4 Conformément à l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (abrogée) et l'article 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

5 Convention européenne des droits de l'Homme, signée à Rome, le 4.XI.1950, article 8.

6 Projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, commentaires des articles p.6.

7 Lors de l'émission „Face à face“ sur RTL le 15 novembre 2019, disponible à la page: <https://www.rtl.lu/radio/face-a-face/a/1431367.html>, consultée pour la dernière fois le 25/11/2019.

La CNPD a d'ores et déjà constaté dans ses avis précités que la loi communale du 13 décembre 1988⁸ et la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale⁹ mettent toutes les deux en exergue les interactions entre la Police et les bourgmestres sans pour autant distinguer leurs compétences respectives dans le cadre du pouvoir de police administrative.

De plus, il est nécessaire de rappeler que pour l'instant, le système de vidéosurveillance policière VISUPOL est limité au territoire de la Ville de Luxembourg et que d'après les informations de la CNPD, une extension de ce dernier à d'autres communes n'est pas envisagée. Or, si une commune souhaite, en tant que responsable du traitement, installer un dispositif similaire dans les espaces publics (couvrant des zones d'une superficie plus ou moins grande comme p.ex. places publiques, parcs communaux, aires de jeux ou de loisirs communales...) à des fins de sécurité publique, incluant de façon générale la sécurité des personnes et des biens, il faudrait qu'un texte légal lui donne cette possibilité. Pour ce faire, la Commission nationale est d'avis que l'ajout d'une telle disposition dans le projet de loi sous examen est indispensable. En effet, le projet de loi sous examen prévoit que seule le directeur général de la Police grand-ducale peut prendre l'initiative, avec l'autorisation du ministre, pour étendre le système de vidéosurveillance VISUPOL à d'autres territoires communaux que celui de la Ville de Luxembourg. Comme plus amplement développé dans ses avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique (délibération n° 36/2019) et du 10 mai 2019 relatif au recours de la vidéosurveillance par les communes (délibération n°39/2019), l'installation de caméras vidéo par une commune dans des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique ne serait guère conciliable avec la législation actuelle en matière de protection des données.

La CNPD considère dès lors qu'il serait opportun d'adopter une approche globale quant à la vidéosurveillance à des fins de sécurité publique, choix qui apparaît être adopté par les législateurs belge et français.

– Une approche globale adoptée par les législateurs belge et français

L'interrogation quant à la seule modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale réside également dans le fait que les auteurs du projet de loi se sont inspirés du modèle belge¹⁰.

S'il s'avère que le législateur belge a « retenu de régler la vidéosurveillance à des fins policières dans la loi dédiée à la Police »¹¹, la CNPD observe que ce dernier a néanmoins opté pour une approche globale quant à la gestion, l'exploitation et l'utilisation de la vidéosurveillance au sens large. En effet, la loi du 21 mars 2018¹² modifie à la fois la loi sur la fonction de police en vue de régler l'utilisation de caméras par cette dernière¹³ et la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation de caméras de surveillance¹⁴. A toutes fins utiles, le champ d'application matériel de ladite loi en matière de gestion et d'exploitation de dispositif de vidéosurveillance peut être rappelé. Au chapitre 2, l'article 6 paragraphe 1er de la loi du 21 mars 2018 dispose que : « La présente section règle l'installation et l'utilisation de caméras de manière visible par les services de police ». Au paragraphe 2 du même article, il est ajouté que « les dispositions de la présente section sont applicables aux services de police lorsqu'ils ont accès en temps réel aux images de caméras de surveillance installées par d'autres responsables du traitement, en application de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance ou d'autres lois, si cet accès implique un enregistrement des images au sein des services de police mêmes. ». Au chapitre 3, l'article 64 de la loi du 21 mars 2018 dispose quant à lui que « la présente loi n'est pas applicable aux caméras de surveillance dont les modalités d'installation et d'utilisation sont réglées par ou en vertu d'une législation particulière, aux caméras de surveillance sur le

⁸ Articles 67 et 68.

⁹ Articles 35 et suivants.

¹⁰ Projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, commentaires des articles p.4.

¹¹ *Ibidem*.

¹² 21 mars 2018. – Loi modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

¹³ *Ibidem*, chapitre 2.

¹⁴ *Ibidem*, chapitre 3.

lieu de travail [...], aux caméras de surveillance installées et utilisées par les services publics d'inspection et de contrôle, autorisés expressément par la loi, le décret ou l'ordonnance, qui règle leurs compétences, à utiliser des caméras ou à prendre des prises de vues par film ou vidéo, dans le cadre de leurs missions ».

Il ne fait donc aucun doute que le législateur belge ait choisi une approche globale quant à la vidéosurveillance. Le champ d'application de la loi du 21 mars 2018 concerne aussi bien la gestion et l'exploitation de dispositif de vidéosurveillance par la police que par d'autres responsables de traitement tels que les communes.

Le législateur français a également adopté une approche globale puisque l'article L251-2 du Code de la sécurité intérieure dispose que « la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique par le moyen de la vidéoprotection peuvent être mis en oeuvre par les autorités publiques compétentes ». Par autorités publiques compétentes, il s'agit notamment du préfet en tant que dépositaire de l'autorité de l'Etat et considéré comme autorité de police administrative¹⁵. Il s'agit également des forces de police et de gendarmerie ainsi que des maires¹⁶.

Par conséquent, la Commission nationale est d'avis qu'il serait opportun de prendre exemple sur les démarches adoptées par les législateurs belges et français en ce qui concerne l'encadrement légal des dispositifs de vidéosurveillance mis en place dans les espaces et lieux publics au Luxembourg à des fins de sécurité publique.

II. Commentaires de l'article 1^{er} du projet de loi ajoutant un nouvel article 43bis à la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

La CNPD rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle la loi « doit définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire »¹⁷. La Cour de justice de l'Union européenne quant à elle souligne l'importance « de prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application d'une mesure et imposant un minimum d'exigences, de sorte que les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement leurs données contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès et toute utilisation illicites de ces données »¹⁸.

Au titre du respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel tels qu'ils sont prévus 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, la CNPD rappelle que les données collectées par les dispositifs de surveillance doivent avoir des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne doivent pas être traitées d'une manière incompatible avec ces finalités¹⁹.

Elle constate que l'article 43 *bis* ne fait pas expressément état des finalités des dispositifs de vidéosurveillance à des fins policières. En effet, l'installation desdits dispositifs n'est pas explicitement rattachée aux missions de prévention et de détection de crimes et d'infractions pénales. Cela s'explique certainement par le fait que l'article 43 *bis* s'intègre dans la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale rendant ainsi implicite le lien entre les missions de la Police avec l'installation de caméra de surveillance.

15 « Quelle est la fonction d'un préfet ? », fiche thématique que l'on retrouve à la page : <https://www.viepublique.fr/fiches/20169-role-du-prefet-departement>, consultée pour la dernière fois le 16/02/2020.

16 La vidéosurveillance – vidéoprotection sur la voie publique, fiche thématique que l'on retrouve à la page : <https://www.cnil.fr/fr/la-videosurveillance-videoprotection-sur-la-voie-publique>, consultée pour la dernière fois le 16/02/2020.

17 Cour EDH, Amann c. Suisse [GC], n°277998195, 16 février 2000, para. 56.

18 Arrêt du 6 octobre 2015, *Schrems*, C-362/14, EU :C :2015 :650, point 91. Voir également en ce sens l'arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point 54.

19 Article 3 paragraphe 1 b) de la loi 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.

Il peut également être utile de mentionner que les législations des pays voisins relient explicitement l'utilisation de dispositif de vidéosurveillance aux missions des forces de l'ordre²⁰. Par conséquent, la CNPD considère qu'il serait opportun que le législateur luxembourgeois en fasse de même.

– *Ad paragraphes (1), (2), (3) et (4) du nouvel article 43bis*

La CNPD souhaite rappeler que l'installation de ces dispositifs de vidéosurveillance à des fins policières ou de sécurité publique dans des lieux publics doit répondre à des critères objectifs²¹. A titre d'exemples, le règlement d'application du 1^{er} août 2007 précédemment cité prévoyait que la mise en place de zones de sécurité avait pour objet la prévention, la recherche et la constatation d'infractions pénales²². Le découpage des zones de Luxembourg-Ville placées sous surveillance était donc inextricablement lié aux missions de la Police grand-ducale. Le risque et le sentiment d'insécurité ne peuvent être considérés à eux seuls comme des critères objectifs. Il y a lieu de les définir, de les délimiter et de les documenter afin de respecter les principes de prévisibilité et de qualité de la loi tels que prévus par le droit de l'Union européenne.

A la lecture de l'article 43 *bis* paragraphe 1er, la CNPD constate que le critère de la mise en place de l'installation de VISUPOL dans les lieux déterminés est celui du « risque particulier de commission de crimes ou de délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens ». La CNPD salue l'effort de définition des dits lieux et des risques qu'ils présentent effectué dans le projet de loi. En effet, ces lieux sont délimités sur base de critères tels que la commission de manière répétée des mêmes types de crimes ou de délits dans des lieux donnés²³, la configuration des lieux favorisant la commission de crimes ou de délits²⁴, les alentours et abords d'infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale²⁵ ou encore les lieux pouvant accueillir un grand nombre de personne²⁶.

La CNPD salue également le fait que la détermination d'une zone surveillée soit conditionnée par une autorisation ministérielle comprenant trois éléments. Tout d'abord, la lecture combinée de l'article 43 *bis* paragraphes 3 et 4 permet de comprendre que le directeur général de la Police grand-ducale, en tant que responsable du traitement de VISUPOL, se doit d'effectuer une analyse d'impact conformément à l'article 26 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. Cette première étape constitue un progrès considérable par rapport au cadre réglementaire précédent qui ne prévoyait pas une telle mesure. Sont ensuite recueillis les avis du bourgmestre et du procureur d'Etat territorialement compétents sur base de l'analyse d'impact effectuée. Enfin, le directeur général de la Police grand-ducale est tenu de communiquer au ministre « la justification de la nécessité de la vidéosurveillance », « la délimitation des lieux à surveiller, « le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras », « une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance » ainsi que « le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance ». Ces trois éléments sont appréciés par le ministre qui décide de délivrer au non l'autorisation ministérielle d'installer le système VISUPOL dans un lieu donné.

Le fait que le projet de loi sous examen détaille les étapes aboutissant à l'autorisation ministérielle et que celle-ci face l'objet d'une publication au journal officiel respecte les principes d'accessibilité et de transparence de la loi ainsi que la qualité de cette dernière.

20 Code de la sécurité intérieure français, article L251-2 ; Loi du 21 mars 2018. Loi modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, article 8.

21 Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique du 15 mars 2019, p.3.

22 Règlement grand-ducal du 1er août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité, Art. 1^{er}.

23 Article 43*bis* paragraphe (12 alinéa 1^o du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

24 *Ibidem*, alinéa 2^o.

25 *Ibidem*, alinéa 3^o.

26 *Ibidem*, alinéa 4^o.

– *Ad paragraphe (5) du nouvel article 43bis*

L'article 43 bis paragraphe 5 dispose que : « *le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquelles les images ont été prises sur un outil informatique* »²⁷. Au même paragraphe, il est ajouté que la Police grand-ducale peut avoir « *recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations susceptibles à correspondre à la finalité* » poursuivie.

La CNPD considère que la mention des techniques utilisées permet aux individus sujets à ce type de surveillance d'avoir une idée plus précise du savoir qui est extrait quant à leur déplacement ainsi que les techniques utilisées à ces fins.

Elle salue par ailleurs le commentaire des articles relatif au paragraphe (5) qui renseigne que « *Le captage de sons est exclu...* » ainsi que « *Le recours à toute autre technique de détection automatique telle que la reconnaissance faciale est exclu* ». En effet, le recours aux techniques de reconnaissance faciale dans le domaine répressif, actuellement en discussion au niveau européen, reste toujours très contestable d'un point de vue de la protection des données et de la vie privée. La CNPD est dès lors à se demander s'il ne faudrait pas exclure expressément dans le texte de loi tant le captage de sons que l'utilisation de techniques de détection automatique de reconnaissance faciale.

– *Ad paragraphe (6) du nouvel article 43bis*

En termes de proportionnalité du traitement de données et de garanties appropriées pour sauvegarder les droits et libertés fondamentaux des citoyens, la Commission nationale félicite également les auteurs du projet de loi d'avoir précisé que les caméras ne peuvent pas filmer l'intérieur des lieux d'accès privé, ni leurs entrées. Le texte prévoit encore l'obligation de recourir à des techniques de masquage irréversible lorsque la configuration des lieux ne permet pas d'exclure du champ de vision des caméras des entrées à des lieux d'accès privés. Si le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 ne contient pas une disposition similaire, il est vrai aussi que la Police grand-ducale utilise en pratique d'ores et déjà des techniques de masquage irréversible dans le cadre du système VISUPOL actuel.

Toutefois, à lire le paragraphe (6) du nouvel article 43bis, seules « *les images de l'intérieur des lieux d'accès privé, ni de façon spécifique, celles de leur entrées* » ne peuvent être visualisées. Par ailleurs, l'utilisation de procédés de masquage se limite aux « *entrées à des lieux d'accès privé* ». *A contrario*, l'intérieur d'un lieu privé peut être filmé et le recours à des procédés de masquage n'est pas obligatoire lorsque le lieu privé ne vise pas un accès ou une entrée. La CNPD estime dès lors nécessaire de préciser la disposition sous examen, afin de garantir que *ni l'intérieur, ni l'accès ou l'entrée d'un lieu privé* ne puissent être filmés et qu'en fonction de la configuration des lieux, tout intérieur, accès ou entrée d'un lieu privé soit masqué techniquement de manière irréversible.

– *Ad paragraphe (7) du nouvel article 43bis*

Le paragraphe (7) du nouvel article 43bis en projet précise que « *le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de surveillance* ».

Dans la mesure où le paragraphe (8) du nouvel article 43bis renvoie à 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, il y a lieu de remarquer que l'article 11 paragraphe (1) de cette loi oblige d'ores et déjà tout responsable du traitement de prendre « *des mesures raisonnables pour fournir toute information, visée à l'article 12, ..., à la personne concernée d'une façon concise, compréhensible et aisément accessible, en des termes clairs et simples. Les informations sont fournies par tout moyen approprié, y compris par voie électronique* ».

La Commission nationale ne voit dès lors pas de plus-value dans le texte du paragraphe (7) en question tout comme elle ne comprend pas l'emploi et la signification du terme « *permanent* » dans le contexte de cette disposition.

Pour ce qui concerne la mise en oeuvre pratique par la Police grand-ducale pour informer les citoyens dans le cadre du système VISUPOL, la CNPD recommande vivement de suivre les lignes directrices élaborées par le Comité Européen de la Protection des Données, à savoir : « *Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices, version 20, adopted on 29 January 2020* »

²⁷ *Ibidem*, paragraphe (5).

– *Ad paragraphe (8) du nouvel article 43bis*

Le paragraphe (8) prévoit, entre autres, qu' « un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en oeuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement en application de l'article 28 de la loi du 1er 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 et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu à l'article 13 de la même loi ».

La CNPD regrette qu'un projet de règlement grand-ducal n'ait pas été joint au projet de loi sous examen. Elle souligne cependant d'ores et déjà que lors de l'élaboration du règlement grand-ducal, une attention particulière devra être prêtée quant à la journalisation et au traçage des accès par les membres de la police. A ce titre, la CNPD rappelle qu'elle recommande régulièrement de conserver les logs pendant une période de 5 ans alors que ce délai correspond également au délai de prescription en matière délictuelle (p.ex. violation du secret professionnel). Notons que le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 ne prévoyait qu'une durée de conservation de 3 ans.

– *Ad paragraphe (9) du nouvel article 43bis*

Cette disposition règle la durée de conservation des images issues des caméras de surveillance. Le texte sous examen n'opère pas de changement par rapport au règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007, alors qu'il retient un délai de deux mois. La CNPD considère ce délai comme proportionné au regard des finalités poursuivies par le traitement de données.

– *Ad paragraphe (10) du nouvel article 43bis*

La Commission nationale accueille favorablement cette disposition, dans la mesure où le visionnage des images en temps réel est limité aux seuls membres de la Police désignés à cet effet par le directeur général de la Police.

Conclusion

La CNPD salue l'effort d'encadrer la mise en oeuvre et l'exploitation de systèmes de vidéos surveillances par la Police grand-ducale et la modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-ducale en y ajoutant un article 43bis à cette fin. Cet effort s'inscrit dans l'impératif de respecter le droit ainsi que la jurisprudence européenne.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 28 février 2020.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Christophe BUSCHMANN
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(17.4.2020)

Conformément à l'article 46, paragraphe 1^{er}, lettre (c) de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique 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 »), à laquelle se réfère l'article 8 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1^{er} 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 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 libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

En date du 28 février 2020, la CNPD a avisé le projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »).

En date du 6 avril 2020, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet de l'amendement gouvernemental au projet de loi qui a été approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 20 mars 2020 (ci-après l'« amendement gouvernemental »).

Le présent avis complémentaire se limitera à commenter les points 1° et 2° de l'amendement gouvernemental, le point 3° étant accueilli favorablement par la Commission nationale.

1. L'introduction d'un nouveau point 4° au paragraphe 2 de l'article 43bis du projet de loi

Le paragraphe 2 de l'article 43bis définit et énumère des critères des lieux présentant un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens, sans toutefois viser nommément des lieux spécifiques.

Or, l'amendement gouvernemental s'éloigne de cette logique car celui-ci introduit un nouveau point 4° au paragraphe 2 de l'article 43bis qui vise spécifiquement un lieu : le stade national de football et de rugby sis à Kockelscheuer.

La Commission nationale se demande dès lors la raison pour laquelle ce lieu spécifique est ajouté alors que les points 1°, 2°, 3° et 5° du paragraphe 2 de l'article 43bis, qui ne visent pas de lieu en particulier, demeurent inchangés.

En effet, il ressort de l'économie générale de l'article 43bis paragraphe (2) que l'intention initiale des auteurs du projet de loi était de prévoir une disposition plus générale, susceptible de couvrir tous lieux qui rentrent dans les critères des points 1° à 4°. Dans cette logique il reviendra sur proposition du Directeur de la Police grand-ducale et puis par l'autorisation ministérielle de désigner justement les lieux (zones de sécurité) qui rentrent dans le champ d'application de l'article 43bis.

Une solution alternative aurait été de prévoir dans le projet de loi une liste exhaustive de lieux spécifiques placés sous vidéosurveillance, ce qui, aux yeux de la CNPD, n'aurait pas été recommandable d'un point de vue légistique.

Or, comme pré-mentionné l'amendement sous examen s'écarte de la logique initiale du texte.

La CNPD considère dès lors que l'ajout de ce nouveau point 4° est superfétatoire et suggère de le supprimer, dans la mesure où le stade national de football et de rugby sis à Kockelscheuer est susceptible d'être couvert par les critères prévus pour les lieux visés au point 3°, voire du point 4° du texte initial de l'article 43bis du projet de loi.

Cette hypothèse est d'ailleurs expressément visée par les auteurs du projet de loi dans leur commentaire du paragraphe 2 de l'article 43bis du projet de loi. En effet, ces derniers y précisent que : « *Le point 3 vise des infrastructures telles que des stades ou centres de conférences où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale. Comme par le passé, la vidéo-*

surveillance en ces lieux ne sera pas activée en permanence, mais uniquement lors de l'évènement dans le contexte duquel des atteintes aux personnes ou aux biens sont susceptibles de se produire. On peut citer, à titre d'exemples, les alentours du stade Josy BARTHEL à l'occasion d'un match de football international (...) ».

**2. L'utilisation de la notion de « zone de sécurité »
à la place du terme « lieu » au paragraphe 3 de
l'article 43bis du projet de loi**

L'amendement gouvernemental a encore pour objet de remplacer le terme « lieu » par la notion de « zone de sécurité » au paragraphe 3 de l'article 43bis.

Il ressort du commentaire de l'amendement gouvernemental que les auteurs du projet de loi justifient ce remplacement, afin « *d'assurer la cohérence avec la législation antérieure* » et précisent encore que : « *Le terme « zone de sécurité » est également cohérent avec l'article 2 du présent projet de loi qui dispose que le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi devra être autorisé conformément aux dispositions de cette dernière dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi* ».

Il y a d'abord lieu de relever que la notion de « zone de sécurité » introduite au paragraphe 3 de l'article 43bis du projet de loi diffère du terme « zone de sécurité » tel qu'utilisé à l'article 2 du projet de loi, dans la mesure où celui-ci fait expressément référence aux lieux désignés comme zones de sécurité sous l'empire de l'ancienne législation. La notion de « zone de sécurité » introduite au paragraphe 3 de l'article 43bis doit être comprise dans le contexte du présent projet de loi.

Ainsi et bien que la Commission nationale comprenne la volonté des auteurs du projet de loi de reprendre la notion de « zone de sécurité » afin « *d'assurer la cohérence avec la législation antérieure* », elle estime nécessaire, pour une meilleure compréhension du paragraphe 3 de l'article 43bis, que cette notion soit définie dans le projet de loi.

En effet, l'introduction de la notion de « zone de sécurité », de manière isolée ; à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 43bis, sans l'avoir préalablement définie, compromet la compréhension dudit paragraphe et ce d'autant plus alors que le terme de « zone de sécurité » est différent de la terminologie utilisée jusqu'à présent par les auteurs du projet de loi dans les paragraphes 2 et 4 de l'article précité.

Si la « zone de sécurité » au sens du paragraphe 3 de l'article 43bis désigne un lieu à risque¹ qui a été délimité au préalable par la Police grand-ducale puis communiqué au ministre ayant la Police dans ses attributions afin que celui-ci délivre une autorisation ministérielle pour un tel lieu délimité, alors cela devait ressortir clairement du projet de loi.

Dès lors, si les auteurs de l'amendement gouvernemental souhaitent faire un parallélisme avec l'ancienne législation, il serait nécessaire de définir la notion de « zone de sécurité » ou bien de remplacer le terme « lieux », utilisé à différents endroits à l'article 43bis, par les termes « zone de sécurité », ou bien supprimer les termes « zone de sécurité », afin d'uniformiser en conséquence l'ensemble de la terminologie utilisée dans le projet de loi.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 17 avril 2020.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Christophe BUSCHMANN
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

¹ Au sens du paragraphe 2 de l'article 43bis du projet de loi

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/06

N° 7498⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (18.12.2020).....	1
2) Texte coordonné.....	6

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(18.12.2020)

Madame le Président,

Me référant à l'article 32(2) de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, j'ai l'honneur de vous soumettre les amendements suivants au projet de loi sous objet que la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense a adoptés dans sa réunion du 19 novembre 2020.

*

Les amendements se présentent comme suit :

(Suppressions proposées respectivement par la Commission et le Conseil d'État : *biffé*
propositions du Conseil d'État : *italique*
ajouts proposés par la Commission: souligné)

Amendement 1

À l'article 1^{er}, l'article 43bis nouveau, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est modifié comme suit :

« (1) La Police peut, avec l'autorisation du ministre, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens d'infractions pénales. ».

Commentaire

L'ajout des finalités telles qu'elles figuraient à l'article 17, paragraphe 1^{er}, lettre (a) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel tient compte des observations du Conseil d'État à cet égard. La commission s'y rallie, reconnaissant l'importance de déterminer expressément les finalités du traitement opéré par le biais du

système de vidéosurveillance, lesquelles constituent une des conditions de la licéité du traitement prévues par l'article 7 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.

La suppression de la notion d'« atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » fait suite à l'avis du Conseil d'État qui constate l'ambivalence de la terminologie utilisée. La référence aux atteintes à la sécurité des personnes ou des biens visait des atteintes au maintien de la sécurité publique, notamment dans le contexte d'infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale, où la finalité principale de la vidéosurveillance est la prévention. La détermination explicite des finalités – la prévention, la recherche et la constatation d'infractions pénales – permet d'écarter toute ambiguïté et précise que le recours à la vidéosurveillance s'inscrit dans le cadre des missions de police administrative et de police judiciaire. La prévention est une finalité de police administrative qui vise à empêcher (prévenir) des infractions pénales. La recherche et la constatation d'infractions pénales constituent des missions de police judiciaire et comprennent l'utilisation des images captées par les caméras de vidéosurveillance pour élucider des infractions pénales suivant les règles de la procédure pénale.

La commission a opté pour le remplacement des termes « risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » par la notion plus générale de « risque particulier de commission d'infractions pénales » comme critère pour l'installation de VISUPOL dans les lieux qui peuvent être placés sous vidéosurveillance. Alors que le recours à la vidéosurveillance se limitera à des lieux dans lesquels existe un risque particulier de commission d'infractions pénales qui revêtent un certain degré de gravité, l'intention n'est pas de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales.

D'une part, il est bien admis que les images captées peuvent toujours être utilisées pour élucider, d'après les règles de la procédure pénale, des infractions autres que celles qui ont justifié la mise en place de la vidéosurveillance. L'article 3, paragraphe 2 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 dispose que : « Les traitements effectués, par le même ou par un autre responsable du traitement, pour l'une des finalités énoncées à l'article 1^{er} autre que celles pour lesquelles les données ont été collectées, sont autorisés s'ils sont nécessaires et proportionnés à cette finalité, sous réserve du respect des dispositions prévues par le présent chapitre et par les chapitres IV et V. » D'autre part, du point de vue de la sécurité juridique et de la transparence en matière de protection des données, il est à éviter que la Police grand-ducale soit amenée, toujours dans le cadre de la procédure pénale, à procéder systématiquement au traitement de données pour « une autre finalité » (contraventions), si ce traitement a été expressément exclu dans le cadre de la finalité primaire (crimes ou délits). L'utilisation des termes « infractions pénales », qui englobent celles qualifiées de contraventions, ne signifie en aucun cas que l'intention est d'étendre la vidéosurveillance à des lieux où des contraventions sont commises.

Amendement 2

À l'article 1^{er}, l'article 43*bis* nouveau, paragraphe 2 de la même loi est modifié comme suit :

« (2) Sont considérés comme présentant un risque particulier de commission ~~de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens~~ d'infractions pénales, à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces :

- 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, ~~les mêmes types de crimes ou de délits~~ des infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
- 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission ~~de certains types de crimes ou délits~~ d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité, ~~à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces ;~~

[...].

Commentaire

Pour le remplacement des mots « de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » par les mots « d'infractions pénales », il est renvoyé au commentaire de l'amendement 1.

L'article 43*bis*, paragraphe 2 définit les lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales et ainsi susceptibles d'être placés sous vidéosurveillance. S'y ajoute la condition, jusqu'à présent exigée exclusivement pour les lieux sous le point 2°, que

d'autres moyens doivent avoir été préalablement mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales, mais qui se sont avérés inefficaces. L'ajout de cette condition, qui s'applique dorénavant à tous les lieux visés, entend tenir compte de la Commission consultative des Droits de l'Homme qui estime dans son avis du 25 février 2020 que, « Afin de se conformer au critère de la nécessité », « pour tout lieu susceptible d'être mis sous vidéosurveillance, d'autres **mesures moins invasives** doivent d'abord avoir été étudiées, prises ou exclues », et « Uniquement si celles-ci s'avèrent insuffisantes, le recours à la vidéosurveillance pourra être envisagé. ».

Aux points 1° et 2°, le remplacement de la notion de « types de crimes ou (de) délits » répond à la suggestion du Conseil d'Etat formulée dans son avis du 10 mars 2020. Cette notion est remplacée par les termes « infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ». Les termes « revêtant un certain degré de gravité » soulignent que seuls les lieux, où sont commis de manière répétée des infractions pénales ou qui, par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité, sont susceptibles d'être placés sous vidéosurveillance. Il importe de préciser qu'en tout état de cause, l'analyse d'impact visée au paragraphe 3 doit contenir un certain nombre d'informations, y compris une analyse de risque des infractions pénales qui sont régulièrement commises ou susceptibles de se produire dans les lieux déterminés ; en outre, les informations supplémentaires à fournir par le directeur général de la Police prévues au paragraphe 4 doivent justifier la nécessité de la vidéosurveillance des lieux visés.

Amendement 3

À l'article 1^{er}, l'article 43bis nouveau, paragraphe 3, alinéa 1^{er} de la même loi est modifié comme suit :

« (3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque ~~lieu zone de sécurité~~ placée sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne, du procureur d'Etat et du bourgmestre territorialement compétents, le conseil communal ayant été entendu en son avis, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure. ».

Commentaire

Comme la mise en place des caméras nécessite l'avis du bourgmestre, en remplacement de celui du comité de prévention communal ou intercommunal, la commission estime que l'avis du conseil communal doit aussi être entendu en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune.

Amendement 4

À l'article 1^{er}, l'article 43bis nouveau, paragraphe 5, alinéa 2 de la même loi est modifié comme suit :

« La prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations ~~susceptibles à correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place~~. Le recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu. ».

Commentaire

L'exclusion du recours à des techniques de reconnaissance faciale est consacrée de manière expresse. Il convient de préciser que la vidéosurveillance est un outil utilisé dans le cadre de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales et que la reconnaissance faciale est un outil qui relève surtout de la poursuite pénale. L'interdiction du recours à des techniques de reconnaissance faciale n'est donc pas à comprendre comme une interdiction générale et n'implique notamment pas que ces techniques ne puissent pas être utilisées dans le contexte de la poursuite pénale pour élucider des infractions pénales d'après les règles de la procédure pénale.

Amendement 5

À l'article 1^{er}, l'article 43bis nouveau, paragraphe 6 de la même loi est modifié comme suit :

« (6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas les images de l'intérieur des lieux ~~d'accès privé~~ non accessibles au public ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur ou des entrées à des lieux ~~d'accès privé~~ *non accessibles au public*, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible. ».

Commentaire

L'ajout des mots « l'intérieur ou » à l'alinéa 2 tient compte de l'observation de la Commission nationale pour la protection des données, qui estime dans son avis du 28 février 2020 à juste titre que la disposition ne prévoit pas expressément le masquage des intérieurs des lieux non accessibles au public, lorsque la configuration des lieux est telle que les caméras de vidéosurveillance les visualisent de manière non-spécifique.

Amendement 6

À l'article 1^{er}, l'article 43bis nouveau, paragraphe 8 de la même loi est modifié comme suit :

« (8) Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article est effectué conformément aux dispositions 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.

~~La Police grand-ducale, représentée par son directeur général, a la qualité de responsable du traitement.~~

~~Un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement en application de l'article 28 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 et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu par la loi précitée à l'article 13 de la même loi. ».~~

Commentaire

À la lumière des travaux d'élaboration d'une base légale spécifique relative aux traitements de données à caractère personnel effectués par la Police grand-ducale, la désignation du responsable du traitement est supprimée du présent projet de loi. À l'heure actuelle, la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ne contient pas de précisions relatives à la désignation du responsable du traitement ; toutefois, sa désignation dans le seul contexte du traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la vidéosurveillance n'est pas justifiée. Il convient de prévoir une disposition générale s'appliquant à tous les traitements de données à caractère personnel effectués par la Police grand-ducale, dont elle est le responsable du traitement. Une telle disposition doit s'intégrer dans les futures dispositions relatives à tous les traitements et fichiers de la Police, dont les travaux sont actuellement en cours. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État propose d'ailleurs d'insérer la disposition désignant le responsable du traitement sous un article distinct dans la loi précitée du 18 juillet 2018 de façon à garantir son application à l'ensemble des traitements de données à caractère personnel effectués par la Police.

À l'alinéa 3, devenant l'alinéa 2, la référence à 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 est supprimée. L'alinéa 1^{er} précise déjà de manière non-équivoque que les traitements de données à caractère personnel opérés dans le cadre de la vidéosurveillance sont effectués conformément aux dispositions de la loi précitée du 1^{er} août 2018. Une deuxième référence à la même loi dans le contexte des mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement, ainsi que des modalités d'exercice du droit d'accès à prévoir par un règlement grand-ducal, est donc superflue et la suppression permet d'alléger le texte.

Amendement 7

À l'article 1^{er}, l'article 43bis nouveau de la même loi est modifié comme suit :

– le paragraphe 9 est complété comme suit :

« (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 ou d'une instruction judiciaire ou dans le cadre prévu au paragraphe 11. » ;

- il est ajouté un paragraphe 11 nouveau avec la teneur suivante :

« (11) Le traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales peut être utilisé par la Police à des fins d'analyses de déroulement des opérations, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne. L'autorisation est délivrée par le directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police, suite à une demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences. ».

Commentaire

Dans le cadre d'interventions d'envergure qui peuvent se dérouler dans des lieux sous vidéosurveillance, il est utile pour la Police de se servir des images enregistrées pour effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type. Le cadre légal actuel ne le permet pas, alors que les traitements effectués notamment dans le cadre de la formation et de l'élaboration des plans d'intervention internes relèvent du domaine de l'administratif interne et tombent dès lors sous le champ du règlement 2016/679 (RGPD).

L'article 8 (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 ainsi qu'en matière de sécurité nationale prévoit que les données à caractère personnel collectées par les autorités compétentes pour les finalités énoncées à l'article 1^{er} ne peuvent être traitées à des fins autres que celles y énoncées que si un tel traitement est autorisé par le droit de l'Union européenne ou par une disposition du droit luxembourgeois. Le paragraphe 11 constitue cette base légale qui permet le traitement de ces données pour ces autres finalités considérées licites et légitimes.

L'autorisation de visionner les images enregistrées par les caméras de vidéosurveillance aux finalités mentionnées dans le paragraphe 11 est délivrée par le directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police et sur demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences.

*

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'État, à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement et à Monsieur Henri Kox, Ministre de la Sécurité intérieure.

Veillez agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

7498

PROJET DE LOI

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

La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est modifiée comme suit :

Art. 1^{er}. À la suite de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, il est ajouté un article 43bis nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 43bis.** (1) La Police peut, avec l'autorisation du ministre, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens d'infractions pénales.

(2) Sont considérés comme présentant un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens d'infractions pénales, à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces :

- 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, les mêmes types de crimes ou de délits d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
- 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission de certains types de crimes ou délits d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité, à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces ;
- 3° les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale ;
- 4° les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ;
- 5° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

(3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu zone de sécurité placée sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne, du procureur d'Etat et du bourgmestre territorialement compétents, le conseil communal ayant été entendu en son avis, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure.

L'autorisation ministérielle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) En dehors de l'analyse d'impact, le directeur général de la Police communique au ministre les informations suivantes :

- 1° la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe 2 et des finalités poursuivies ;
- 2° la délimitation des lieux à surveiller ;
- 3° le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ;
- 4° une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ;
- 5° le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance.

(5) Le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquelles les images ont été prises sur un outil informatique.

La prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations susceptibles de correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place. Le recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu.

6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas les images de l'intérieur des lieux d'accès privés non accessibles au public ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur ou des entrées à des lieux ~~d'accès privé~~ *non accessibles au public*, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible.

(7) Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance.

(8) Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article est effectué conformément aux dispositions 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.

~~La Police grand-ducale, représentée par son directeur général, a la qualité de responsable du traitement.~~

~~Un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement en application de l'article 28 de la loi du 1er 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 et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu par la loi précitée à l'article 13 de la même loi.~~

(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 ou d'une instruction judiciaire ou dans le cadre prévu au paragraphe 11.

(10) Le directeur général de la Police désigne les membres de la Police qui sont habilités à visionner en temps réel les images des caméras de vidéosurveillance.

Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice d'une mission précise.

(11) Le traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales peut être utilisé par la Police à des fins d'analyses de déroulement des opérations, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne. L'autorisation est délivrée par le directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police, suite à une demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences. ».

Art. 2. Le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi doit être autorisé conformément à l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/07

N° 7498⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

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

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(25.1.2021)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat de villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure d'avoir, par courrier du 6 novembre 2020, sollicité son avis au sujet du projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et les amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi en question.

La législation actuelle ne permet pas à une commune d'installer un dispositif de vidéosurveillance dans les espaces publics à des fins de sécurité publique. Toutefois, de plus en plus de communes souhaitent installer de tels dispositifs à des fins de prévention et de détection d'infractions pénales. À l'heure actuelle, le système de vidéosurveillance policière (VISUPOL) est limité au territoire de la Ville de Luxembourg. Selon l'avis de la CNPD « une extension de ce dernier à d'autres communes n'est pas envisagée¹ ».

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 la vidéosurveillance effectuée par la Police grand-ducale dans le cadre de sa mission de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de celles-ci.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien de la commission consultative 1 (volet administratif) du SYVICOL, qui s'est réunie en janvier 2021 et sur base des entretiens individuels avec des communes concernées.

Il prend en considération, à côté du projet de loi déposé initialement, les amendements adoptés, respectivement, le 20 mars 2020 par le Gouvernement en conseil (7498⁰³) et le 19 novembre 2020 par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense de la Chambre des Députés (7498⁰⁶).

*

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE*Article 1^{er} du projet de loi*

L'article 1^{er} vise à ajouter un article 43bis dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, dont l'objet est d'encadrer la vidéosurveillance effectuée par la Police.

De manière générale, le SYVICOL salue le remplacement des termes « *risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » par la notion plus

¹ Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet sur la Police grand-ducale, page 3/9

générale de « *risque particulier de commission d'infractions pénales* » comme critère pour l'installation de VISUPOL dans les lieux susceptibles d'être placés sous vidéosurveillance. Ceci évite de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales.

Paragraphe 1^{er} de l'article 43bis

Le nouvel article 43bis, paragraphe 1^{er}, dispose : « *La Police peut, avec l'autorisation du ministre, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.* »

Le SYVICOL regrette que seul le directeur général de la Police grand-ducale puisse prendre l'initiative, avec l'autorisation ministérielle d'installer ces dispositifs.

En effet, plusieurs communes ont exprimé la volonté de pouvoir bénéficier d'un tel droit d'initiative, estimant la situation de sécurité à certains endroits de leur territoire et le sentiment de sécurité de leurs habitants requièrent une vidéosurveillance. Un droit d'initiative au profit des autorités communales n'aurait aucune répercussion sur la procédure en soi ou sur le traitement des données. Le commentaire des articles le confirme à la page 6 (ad paragraphe 3 et 4) : « *Il est dès lors exclu que le ministre autorise, de manière générale, la Police à mettre en oeuvre la vidéosurveillance dans les lieux accessibles au public* ». La décision finale est prise par le ministre tout en respectant les procédures et conditions prévues par le projet de loi.

D'un point de vue politique, il est énormément important que le bourgmestre puisse agir, en prenant une initiative de demande, sur une question qui concerne la sécurité sur le territoire de sa commune, un domaine de compétence qui lui est attribué par la loi communale.

Dès lors, le SYVICOL propose de reformuler le paragraphe 1^{er} de la manière suivante : « *La Police peut, sur sa propre initiative ou sur proposition du bourgmestre territorialement compétent, avec l'autorisation du ministre, placer sous surveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales* ».

Paragraphe 2 de l'article 43bis

Le paragraphe 2 de l'article 43bis énumère sous les points 1° à 5° les lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces.

Le SYVICOL estime que la dernière partie de la première phrase du paragraphe 2, « *à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces* », nécessite des explications plus précises. D'un côté, cette condition générale est impossible à remplir s'il s'agit d'un lieu ou d'une infrastructure nouvelle qui, par sa nature, a un besoin réel de vidéosurveillance à des fins policières. Certes, le nouveau stade national est visé explicitement au point 4° du paragraphe sous revue, mais un besoin de vidéosurveillance peut se présenter aussi à l'intérieur et dans la périphérie d'autres infrastructures communales importantes. L'obligation de prouver à chaque fois le manque d'efficacité d'autres moyens revient à attendre la commission d'infractions pénales – qui peuvent être lourdes de conséquences pour les victimes – avant d'envisager la mise en place d'une vidéosurveillance. Le SYVICOL est conscient du fait que la vidéosurveillance porte atteinte aux libertés individuelles et qu'elle est donc à mettre en œuvre avec parcimonie. Néanmoins, il aurait souhaité une approche plus proactive.

De l'autre côté, le SYVICOL s'est également interrogé sur la définition de la formulation d'« autres moyens » pour les lieux où cette condition pourrait théoriquement s'appliquer. Le projet de loi ne précise pas ce qu'on peut entendre par de tels moyens et laisse une grande marge d'interprétation qui joue un rôle primordial au moment où une demande sera refusée. Comme il s'agit d'un critère objectif dans le cadre de la procédure d'autorisation, il est crucial que ces critères soient clairs et précis pour comprendre par la suite tout refus de demande.

Le même raisonnement vaut pour la formulation d'un « grand nombre de personnes ». Cette formulation varie en fonction du lieu et devra ainsi être définie en fonction du lieu en question. On peut citer ici l'exemple d'un parc qui est bien évidemment accessible par un grand nombre de personnes mais ne sera pas forcément fréquenté simultanément par un grand nombre de personnes, contrairement

à un stade national qui donne accès à grand nombre de personnes et rassemble en même temps un grand nombre de personnes. Dans les deux cas, la terminologie prend une envergure différente.

S'y ajoute que le projet de loi ne donne pas de définition du terme « lieu accessible au public ». S'agissant donc d'un critère objectif, il est nécessaire que celui-ci revête un caractère précis et clair.

Le SYVICOL demande donc que les auteurs du texte renvoient le paragraphe sous revue en ces sens.

Paragraphe 3 et 4

Le paragraphe 3 prévoit que « l'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne, du procureur d'État et du bourgmestre territorialement compétents, le conseil communal ayant été entendu en son avis, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure ».

Lus ensemble, les paragraphes 3 et 4 constituent la procédure pour la délivrance de l'autorisation ministérielle pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance. Le cœur de cette procédure se compose de l'analyse d'impact et des avis sollicités.

Le SYVICOL estime d'une part que le comité de prévention devrait être demandé en son avis, comme il possède selon la loi la compétence de « procéder à l'étude et à l'analyse dans les communes des diverses formes de délinquance, de nuisances et de troubles portés à l'ordre public ainsi que de leur perception par la population », mais aussi celle de « définir au niveau communal des objectifs et des actions coordonnées auxquels l'État, d'une part, et la commune, d'autre part, décident d'un commun accord de contribuer; notamment dans le domaine de la prévention de la criminalité, des nuisances et des troubles susvisés »² Même si le texte prévoit l'avis du bourgmestre et si le comité de prévention est composé entre autres des bourgmestres des communes relevant du territoire de compétence du commissariat de police, le SYVICOL plaide pour l'introduction, à côté de l'avis du bourgmestre, d'un avis provenant du comité de prévention. L'avis du comité de prévention ne reflète pas forcément l'avis du bourgmestre de la commune concernée et vice-versa.

D'autre part, le SYVICOL est étonné que le texte prévoit, à la suite des derniers amendements adoptés par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense, l'exigence d'un avis du conseil communal. Le commentaire de l'amendement 3 estime que le « conseil communal doit aussi être entendu en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune ». La justification ne semble pas claire aux yeux du SYVICOL, notamment comme la compétence en matière de police au niveau communal appartient au bourgmestre.

Le SYVICOL demande une révision du paragraphe sous revue de sorte que seul le comité de prévention et le bourgmestre soient sollicités en leur avis au niveau communal.

Paragraphe 5, 6, 7, 8, 9 et 10 de l'article 43bis

Sans commentaire

Article 2 du projet de loi

Sans commentaire

Adopté par le comité du SYVICOL, le 25 janvier 2021

² Article 38 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, JO, Mémorial A, n°621 du 28 juillet 2018

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/08

N° 7498⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

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

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(23.2.2021)

Par dépêche du 18 décembre 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la sécurité intérieure et de la défense lors de sa réunion du 19 novembre 2020.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 15 février 2021.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'État note que les modifications proposées à travers les amendements parlementaires sous avis visent à répondre tant aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020 qu'à celles formulées dans son avis complémentaire du 12 mai 2020.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

À travers l'amendement sous rubrique, l'article 43bis, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, tel qu'inséré par l'article 1^{er} du projet de loi sous avis, est reformulé en vue de suivre la recommandation du Conseil d'État de préciser les finalités du traitement des données opéré par le système de vidéosurveillance.

La reformulation du paragraphe 1^{er} vise encore à apporter une réponse aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020 en ce qui concerne l'utilisation des termes « de crimes, de délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens ». Le Conseil d'État constate que la commission parlementaire s'est ralliée à la première lecture des termes précités effectuée par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020. La commission parlementaire propose ainsi de viser, au même titre que l'article 17 de la loi abrogée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission « d'infractions pénales ». Le Conseil d'État relève que la modification proposée a pour effet d'inclure, et ce contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi initial¹, les contraventions. Cette extension doit toutefois être lue avec la modification apportée au

¹ « Contrairement à la loi de 2002, qui envisageait la mise en œuvre de la vidéosurveillance pour prévenir ou réprimer des infractions pénales, le présent texte n'envisage que les crimes et les délits, excluant par-là les infractions constitutives de simples contraventions. », doc. parl. n° 7498, p. 5.

paragraphe 2 qui précise que les infractions pénales commises doivent revêtir « un certain degré de gravité ».

Les termes « atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » sont, quant à eux, supprimés étant donné que, d'après les auteurs des amendements, « [...] l'intention n'est pas de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales ». Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette suppression et renvoie à son avis du 10 mars 2020 où il a considéré que l'atteinte aux personnes et aux biens relève, en tout état de cause, des infractions pénales et que, dans cette lecture, la référence aux « atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » est superflue.

Le texte tel que proposé par la commission parlementaire n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 2

L'amendement 2 a pour objet de modifier le paragraphe 2 de l'article 43bis précité qui vise à donner une définition des lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales.

Outre la modification visant à remplacer les termes « de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » par les termes « d'infractions pénales » tel qu'annoncé à l'amendement 1, la commission parlementaire propose de compléter le paragraphe 2 par la précision que d'autres moyens doivent avoir été préalablement mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales et que ceux-ci se sont avérés inefficaces.

Le Conseil d'État considère que cette précision devrait figurer à l'endroit du paragraphe 1^{er}. En effet, la condition suivant laquelle les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se soient avérés inefficaces ne devrait pas constituer un élément de la définition du lieu présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, mais devrait être énoncée à l'endroit du paragraphe 1^{er} à titre de condition préalable pour procéder à la vidéosurveillance. Par conséquent, le paragraphe 1^{er} pourrait se lire comme suit :

« La Police peut, avec l'autorisation du ministre et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales. »

Aux points 1^o et 2^o, la commission parlementaire a supprimé les termes « types de crimes ou de délits » tel que proposé par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020. Il est encore précisé que les infractions pénales commises doivent revêtir « un certain degré de gravité » comme relevé sous l'amendement 1.

Si l'amendement sous revue n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'État, il tient toutefois à attirer l'attention des auteurs sur le fait que le point 4^o, tel qu'ajouté par l'amendement gouvernemental du 21 avril 2020, visant « les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby » n'est pas modifié. Or, le Conseil d'État avait relevé, dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, que la détermination précise des lieux concernés, comme envisagé par le point 4^o, ne cadre pas avec l'approche qui sous-tend le dispositif en question et qui consiste à énumérer de manière générale les lieux dans lesquels une vidéosurveillance est susceptible d'être effectuée, tout en reléguant au ministre le soin de désigner le lieu spécifique. Dans ce contexte, il avait demandé aux auteurs de faire abstraction de ce nouveau point. Le Conseil d'État maintient son observation à cet égard.

Amendement 3

Le remplacement des termes « zone de sécurité » par le terme « lieu », à l'endroit du paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'article 43bis correspond à la proposition faite par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 12 mai 2020.

La commission parlementaire a encore décidé de compléter le texte du paragraphe 3 en précisant que le conseil communal doit aussi être entendu, et ceci, d'après le commentaire de l'amendement, en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune.

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de recueillir tant l'avis du bourgmestre que celui du conseil communal étant donné que ces deux organes représentent la même entité juridique, à savoir la

commune. Il donne à considérer que les deux organes en question pourraient ainsi être amenés à émettre des avis divergents. Le Conseil d'État rappelle que l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 charge le conseil communal de donner « son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure ». La compétence d'émettre des avis au sujet d'objets relevant de l'intérêt communal revient donc de droit au conseil communal, à moins qu'une loi spéciale n'en charge une autre autorité communale comme, en l'occurrence, le bourgmestre. Pour le Conseil d'État, seul l'avis du conseil communal devrait être demandé, d'une part, pour les raisons liées à la logique de l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi communale précitée et, d'autre part, parce que le bourgmestre, en tant que membre et président de droit du conseil communal, est en mesure de faire valoir son point de vue au sein du conseil.

En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'omettre les termes « territorialement compétents », car superfétatoires ; le bourgmestre ou le conseil communal étant uniquement compétents sur le seul territoire de la commune concernée.

Les autres modifications proposées n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 4

Moyennant l'amendement 4, l'article 43*bis*, paragraphe 5, alinéa 2, est reformulé en vue de suivre la recommandation du Conseil d'État visant à supprimer les termes « susceptibles [de] correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place ».

En outre, la commission parlementaire a estimé qu'il convenait de consacrer expressément l'exclusion du recours à des techniques de reconnaissance faciale.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendement 5

La commission parlementaire a procédé à la reformulation de l'article 43*bis*, paragraphe 6, et ceci afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 mars 2020 et de celles formulées par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 28 février 2020.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendement 6

L'amendement sous avis a pour objet d'apporter des modifications au paragraphe 8 de l'article 43*bis*. La disposition désignant le responsable du traitement est supprimée au motif qu'« [u]ne telle disposition doit s'intégrer dans les futures dispositions relatives à tous les traitements et fichiers de la Police, dont les travaux sont actuellement en cours ». La commission se rallie ainsi au point de vue défendu par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 12 mai 2020. Le Conseil d'État note que le projet de loi n° 7741², dont il a été saisi en date du 29 décembre 2020, a pour objet d'encadrer les traitements des données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale et, partant, de définir le responsable du traitement.

Les modifications effectuées à l'endroit de l'alinéa 3 devenu l'alinéa 2 du paragraphe 8 n'appellent pas d'observation quant au fond de la part du Conseil d'État.

Amendement 7

À travers l'amendement sous rubrique, la commission parlementaire propose de compléter le paragraphe 9 de l'article 43*bis* et d'ajouter un nouveau paragraphe 11.

Le paragraphe 9, qui a trait à la durée de conservation des données, renvoie désormais, pour ce qui est des cas de figure dans lesquels il n'est pas procédé à l'effacement des données après un délai de deux mois, au cas visé au nouveau paragraphe 11.

L'ajout du nouveau paragraphe 11 vise, selon le commentaire de l'amendement, à permettre à « [...] la Police de se servir des images enregistrées pour effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des inter-

² Projet de loi portant modification 1° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et 3° du Code pénal.

ventions futures du même type » et constituerait ainsi la « [...] base légale qui permet le traitement de ces données pour ces autres finalités considérées licites et légitimes ».

L'article 8, paragraphe 1^{er}, 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 précise en effet que « [l]es données à caractère personnel collectées par les autorités compétentes pour les finalités énoncées à l'article 1^{er} ne peuvent être traitées à des fins autres que celles y énoncées, à moins qu'un tel traitement ne soit autorisé par le droit de l'Union européenne ou par une disposition du droit luxembourgeois ».

Il convient encore de relever dans ce contexte que le traitement de données à d'autres fins que celles prévues par l'article 1^{er} de la loi précitée du 1^{er} août 2018 devra être effectué, selon l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la même loi, conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 2016/679 ou de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

Le paragraphe 11 manque de précision en ce qu'il omet de viser les données qui seront, en l'espèce, utilisées à d'autres fins. L'emploi des termes « [l]e traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales » prête à croire que l'ensemble des données utilisées par la Police grand-ducale aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales pourraient être utilisées aux autres finalités y énoncées. Une telle disposition, outre le fait qu'elle ne concorde pas avec l'intention des auteurs telle qu'explicitée au commentaire de³, dépasserait l'objet de la loi en projet.

Le Conseil d'État se demande encore s'il est nécessaire de recourir à l'ensemble des données recueillies à travers la vidéosurveillance ou s'il ne suffirait pas de viser les seules données relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne.

Il rappelle, sur ce point, que l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre c), 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 énonce, parmi les principes relatifs au traitement des données à caractère personnel, que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Cette disposition légale se fonde sur l'article 4, paragraphe 1^{er}, lettre c), de 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 relève enfin qu'aucune durée de conservation n'est prévue pour les données visées au paragraphe 11 nouveau et que celles-ci pourront ainsi, au titre de ce paragraphe, être conservées indéfiniment.

À défaut de préciser les données qui pourront être utilisées aux fins prévues par la disposition en cause, le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle pour contrariété avec le principe de minimisation des données ancré à l'article 4, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la directive (UE) 2016/680 précitée.

S'il s'agit de permettre le traitement des données en relation avec l'enregistrement d'interventions policières à des fins d'analyse et de formation, le Conseil d'État se demande si la solution ne peut pas consister dans la détermination d'un régime spécifique pour ce type particulier de données et dans l'instauration d'un mécanisme permettant d'anonymiser, en particulier par voie de masquage irréversible, tout élément permettant d'identifier les personnes concernées.

Le Conseil d'État ajoute, en ce qui concerne le libellé, qu'il convient de se référer aux données et non pas au « traitement de données ». Il y a encore lieu d'opérer un lien entre l'autorisation visée à la

3 « Dans le cadre d'interventions d'envergure qui peuvent se dérouler dans des lieux sous vidéosurveillance, il est utile pour la Police de se servir des images enregistrées pour effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type » ou encore « [l]'autorisation de visionner les images enregistrées par les caméras de vidéosurveillance aux finalités mentionnées dans le paragraphe 11 est délivrée par le directeur général de la Police [...] ».

deuxième phrase du paragraphe 11 et la première phrase de ce même paragraphe. Dans ce sens, il est suggéré de s'inspirer du libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 43bis nouveau et d'écrire « Les données [...] peuvent, avec l'autorisation du directeur général de la Police, être utilisées [...] ».

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 5

Le Conseil d'État suggère de reformuler l'article 43bis, paragraphe 6, alinéa 2 comme suit :

« Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur des lieux non accessibles au public ou leurs entrées, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible. »

Amendement 6

À l'article 43bis, paragraphe 8, alinéa 3 devenu l'alinéa 2, il convient de noter que la référence à une loi à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Étant donné que la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qu'il s'agit de modifier comporte des références tant à 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 qu'à la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, il est indiqué de reprendre l'intitulé complet de la loi visée en l'espèce et d'écrire « [...] 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 ».

Amendement 7

Il est suggéré de reformuler l'article 43bis, paragraphe 9, deuxième phrase comme suit :

« Ce délai ne s'applique pas si les données sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, d'une instruction judiciaire ou du cas de figure visé au paragraphe 11. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 23 février 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/09

N° 7498⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

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

* * *

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE
DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA
PROTECTION DES DONNEES**

(3.3.2021)

Conformément à l'article 46, paragraphe 1^{er}, lettre (c) de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique 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 »), à laquelle se réfère l'article 8 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1^{er} 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 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 libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

Le 28 février 2020, la CNPD a avisé le projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »)¹.

En date du 17 avril 2020, la Commission nationale a rendu son avis complémentaire sur l'amendement gouvernemental au projet de loi, approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 20 mars 2020².

Le 19 novembre 2020, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense a adopté une série d'amendements relative au projet de loi (ci-après les « amendements »).

Dans la mesure où les amendements concernent des dispositions qui ont été commentées par la CNPD dans ses avis précités des 28 février et 17 avril 2020, celle-ci s'autosaisit pour les aviser.

**1. Sur les amendements adoptés par la Commission
de la Sécurité intérieure et de la Défense**

– Ad Amendement 1

L'Amendement 1 a pour objet de modifier le paragraphe (1) de l'article 43bis nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Cette modification consiste en l'ajout des finalités « telles qu'elles figuraient à l'article 17, paragraphe 1^{er}, lettre (a) de la loi modifiée du 2 août

1 Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°04/2020 du 28 février 2020.

2 Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°10/2020 du 17 avril 2020.

2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel »³.

La Commission nationale accueille favorablement cet ajout alors qu'elle l'avait suggéré dans son avis du 28 février 2020 relatif au projet de loi⁴, à l'instar du Conseil d'Etat dans son avis du 10 mars 2020⁵.

En ce qui concerne le remplacement des termes « *risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » par la notion de « *risque particulier de commission d'infractions pénales* », il y a lieu de relever que cette modification reprend sensiblement les termes de l'article 17, paragraphe (1) lettre d) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁶.

Cette modification est guidée par l'intention des auteurs du projet de loi de ne pas « *limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions* »⁷. Cependant, ces derniers semblent vouloir exclure les contraventions du champ d'application du projet de loi sous avis.

En effet, les auteurs du projet de loi précisent que « *[l]'utilisation des termes « infractions pénales », qui englobent celles qualifiées de contraventions, ne signifie en aucun cas que l'intention est d'étendre la vidéosurveillance à des lieux où des contraventions sont commises* »⁸.

Si la volonté des auteurs du projet de loi n'est pas d'étendre la vidéosurveillance à des lieux où des contraventions seraient commises, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de la terminologie employée. Dès lors, ne faudrait-il pas reprendre la proposition du Conseil d'état dans son avis du 10 mars 2020 en ce qu'il propose de se référer aux termes « crimes ou délits »⁹ ?

Enfin, dans la mesure où le changement de terminologie entraîne un élargissement du champ d'application de la vidéosurveillance, la CNPD se permet d'insister sur l'importance que revêt l'analyse d'impact qui devrait être effectuée notamment en ce qui concerne la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe (2) de l'article 43bis nouveau et des finalités poursuivies.

– Ad Amendement 2

En ce qui concerne le remplacement des termes « *de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » par les mots « *infractions pénales* », la CNPD renvoie à ses commentaires ci-avant.

La Commission nationale accueille favorablement les autres modifications mais tient néanmoins à réitérer ses commentaires formulés dans son avis complémentaire du 17 avril 2020 relatif au projet de loi¹⁰ en ce qu'elle suggère, à l'instar du Conseil d'Etat¹¹, la suppression du point 4° du paragraphe (2) de l'article 43bis nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

3 Commentaire des auteurs du projet de loi sous « Amendement 1 », document parlementaire n°7498/06, page 1.

4 Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°04/2020 du 28 février 2020, page 5.

5 Avis du Conseil d'Etat du 10 mars 2020 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/01, page 2.

6 Article 17 paragraphe (1) lettre d) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dispose que « *[f]ont l'objet d'un règlement grand-ducal : la création et l'exploitation, aux fins et conditions visées sous (a), d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité. Est à considérer comme telle tout lieu accessible au public qui par sa nature, sa situation, sa configuration ou sa fréquentation présente un risque accru d'accomplissement d'infractions pénales. Les zones de sécurité sont fixées dans les conditions prévues par règlement grand-ducal* ».

7 Commentaire des auteurs du projet de loi sous « Amendement 1 », document parlementaire n°7498/06, page 2.

8 Commentaire des auteurs du projet de loi sous « Amendement 1 », document parlementaire n°7498/06, page 2.

9 Avis du Conseil d'Etat du 10 mars 2020 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/01, page 3.

10 Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°10/2020 du 17 avril 2020, pages 1 et 2.

11 V. avis complémentaire du Conseil d'Etat du 12 mai 2020 relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/04, page 2 et deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 23 février 2021 relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, page 3.

– *Ad Amendement 3*

La Commission nationale se félicite que les auteurs du projet de loi aient remplacé le terme « zone de sécurité » par « lieu », tel qu'elle l'avait suggéré dans son avis complémentaire du 17 avril 2020 relatif au projet de loi¹², à l'instar du Conseil d'Etat¹³.

– *Ad Amendement 4*

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi quant aux modifications apportées à l'article 43bis nouveau, paragraphe (5), alinéa 2, en ce que ces dispositions prévoient que « *[l]e recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu* ».

Les auteurs du projet de loi ont notamment suivi la suggestion faite par la CNPD dans son avis du 28 février 2020 relatif au projet de loi. La Commission nationale regrette toutefois que le texte sous avis ne reprenne pas sa suggestion concernant l'exclusion du captage des sons¹⁴.

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi précisent encore dans leur commentaire de l'amendement sous avis que « *[l]’interdiction du recours à des techniques de reconnaissance faciale n’est donc pas à comprendre comme une interdiction générale et n’implique notamment pas que ces techniques ne puissent pas être utilisées dans le contexte de la poursuite pénale pour élucider des infractions pénales d’après les règles de la procédure pénale* ».

A ce sujet, il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que le recours aux techniques de reconnaissance faciale dans le domaine répressif, actuellement en discussion au niveau européen, reste toujours très contestable d'un point de vue de la protection des données et de la vie privée.

– *Ad Amendement 5*

La CNPD salue le fait que les auteurs du projet de loi aient intégré les propositions faites dans son avis du 28 février 2020 relatif au projet de loi en ce qui concerne le paragraphe (6) de l'article 43bis nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

– *Ad Amendement 6*

Cet amendement a notamment pour objet de supprimer la référence faite à « *[l]a Police grand-ducale, représentée par son directeur général* » en sa qualité de responsable du traitement.

Cette suppression intervient « *[à] la lumière des travaux d'élaboration d'une base légale spécifique relative aux traitements de données à caractère personnel effectués par la Police grand-ducale* »¹⁵.

En effet, il y a lieu de relever que l'article 4 du projet de loi n°7741 insère un nouvel article 43-3 dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, qui désigne la Police grand-ducale comme responsable du traitement pour les traitements de données à caractère personnel qu'elle effectue.

– *Ad Amendement 7*

Cet amendement complète le paragraphe (9) de l'article 43bis nouveau en ce qu'il prévoit que les données ne seraient pas effacées après un délai de deux mois pour les cas visés au nouveau paragraphe (11), introduit par ledit amendement.

Ce nouveau paragraphe (11) de l'article 43bis nouveau dispose que « *[l]e traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales peut être utilisé par la Police à des fins d'analyses de déroulement des opérations, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne* ».

12 Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°10/2020 du 17 avril 2020, pages 2 et 3.

13 Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 12 mai 2020 relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/04, page 2.

14 Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°04/2020 du 28 février 2020, page 7.

15 Commentaire des auteurs du projet de loi sous « Amendement 6 », document parlementaire n°7498/06, page 5.

La Commission nationale note l'introduction d'une telle finalité dans une base légale ce qui est en effet nécessaire conformément 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 ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

A la lecture du commentaire de l'amendement sous avis, la Commission nationale comprend que les « *images enregistrées* » seraient utilisées par la Police grand-ducale pour « *effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type* ».

Cependant, comme relevé par le Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 23 février 2021 « *l'emploi des termes « [l]e traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales* » prête à croire que l'ensemble des données utilisées par la Police grand-ducale aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales pourraient être utilisées aux autres finalités y énoncées. Une telle disposition, outre le fait qu'elle ne concorde pas avec l'intention des auteurs telle qu'explicitée au commentaire de l'amendement, dépasserait l'objet de la loi en projet »¹⁶.

La CNPD se rallie encore aux interrogations soulevées par le Conseil d'Etat en ce qu'il se « *demande s'il est nécessaire de recourir à l'ensemble des données recueillies à travers la vidéosurveillance ou s'il ne suffirait pas de viser les seules données relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne* »¹⁷.

Par ailleurs, en l'absence de précisions quant aux mesures techniques qui seraient prises (par exemple technique de masquage ou de floutage des visages des personnes concernées) afin d'utiliser les images issues de la vidéosurveillance « *à des fins d'analyses de déroulement des opérations, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne* », la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de minimisation des données est respecté en l'espèce.

Les auteurs du projet de loi devraient, dès lors, préciser quelles seraient les données qui seraient consultées pour les finalités prévues au paragraphe (11) de l'article 43*bis* nouveau ainsi que les moyens techniques qui seraient pris afin de réutiliser les images issues de la vidéosurveillance pour de telles finalités.

A titre de comparaison, il est intéressant de noter qu'en Belgique, l'article 25/7 paragraphe (2) de la loi modifiée sur la fonction de police du 5 août 1992 dispose qu'« *[a]près anonymisation, les données à caractère personnel et informations visées au paragraphe 1^{er} peuvent être utilisées à des fins didactiques et pédagogiques dans le cadre de la formation des membres des services de police* ».

Il convient de noter que l'anonymisation des données à caractère personnel a comme conséquence qu'une fois anonymisées, les données ne sont plus soumises au RGPD et leur diffusion ou leur réutilisation n'a pas d'impact sur la vie privée des personnes concernées.

Si l'intention des auteurs du projet de loi n'est pas de prévoir que les données soient anonymisées, la Commission nationale regrette que la durée de conservation des images pour les finalités indiquées au paragraphe (11) de l'article 43*bis* nouveau n'ait pas été précisée.

Il y a lieu de rappeler que selon l'article 5 paragraphe (1) lettre e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

Or, en l'absence de telles précisions dans le projet de loi sous avis, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si ce principe est respecté.

Dès lors, la CNPD estime que la durée de conservation devrait être définie dans le projet de loi ou que celui-ci devrait *a minima* préciser les critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour les données issues de la vidéosurveillance et traitées pour les finalités énoncées au paragraphe (11) de l'article 43*bis* nouveau.

16 Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 23 février 2021 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/08, page 5.

17 Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 23 février 2021 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/08, page 5.

2. Sur l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises¹⁸

Il est renvoyé aux développements de la CNPD dans son avis du 28 février 2020 et ses avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique (délibération n° 36/2019) et du 10 mai 2019 relatif au recours de la vidéosurveillance par les communes (délibération n°39/2019) sur la nécessité de l'introduction d'un cadre légal permettant à une commune qui souhaite installer, en tant que responsable du traitement, un dispositif de vidéosurveillance dans les espaces publics à des fins de sécurité publique, incluant de façon générale la sécurité des personnes et des biens.

La Commission nationale renvoie encore à ses avis du 28 février 2020 et des 15 mars et 10 mai 2019 précités en ce qui concerne les interactions entre la police et les bourgmestres alors que ni la loi communale du 13 décembre 1988 ni la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ne précisent les compétences des bourgmestres en matière de police administrative.

Enfin, il y a lieu de relever que le projet de loi sous examen prévoit actuellement que seul le directeur général de la Police grand-ducale peut prendre l'initiative, avec l'autorisation du ministre, pour étendre le système de vidéosurveillance VISUPOL à d'autres territoires communaux que celui de la Ville de Luxembourg. Dans l'hypothèse où ledit système serait étendu à d'autres territoires communaux, ne faudrait-il pas prévoir un système qui ne reposerait pas que sur la seule initiative du directeur général de la Police grand-ducale ?

La CNPD se demande si l'initiative de placer sous surveillance un lieu ou espace public ne pourrait pas être prise également à l'initiative du bourgmestre territorialement compétent, tel que suggéré par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises dans son avis du 25 janvier 2021 relatif au projet de loi¹⁹. Néanmoins, la Commission nationale émet des réserves quant à la proposition de reformulation de l'article 43bis nouveau, paragraphe (1), faite par le SYVICOL dans son avis précité alors que ni la loi communale précitée, ni la loi sur la Police grand-ducale précitée ne précisent les compétences des bourgmestres en matière de police administrative.

La CNPD souligne encore une fois que VISUPOL est un système de vidéosurveillance opéré par la Police grand-ducale en tant que responsable du traitement, qui n'aura pas, a priori, vocation à être étendu à d'autres territoires communaux que celui de la Ville de Luxembourg et que la problématique de la licéité de la surveillance par caméras vidéo d'espaces ou de lieux publics effectuée à l'initiative des Communes n'est pas résolue par le projet de loi sous examen. Dès lors, la Commission nationale ne peut que réitérer ses observations formulées dans ses avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique (délibération n° 36/2019) et du 10 mai 2019 relatif au recours de la vidéosurveillance par les communes (délibération n°39/2019).

Ainsi décidé à Belvaux en date du 3 mars 2021.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Christophe BUSCHMANN
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

¹⁸ Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 25 janvier 2021, relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/07.

¹⁹ Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 25 janvier 2021, relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/07, page 2.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/10

N° 7498¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense parlementaire</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (14.4.2021).....	1
2) Texte coordonné.....	4

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(14.4.2021)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 32(2) de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, j'ai l'honneur de vous soumettre les amendements suivants au projet de loi sous objet que la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense a adoptés dans sa réunion du 29 mars 2021.

Remarque préliminaire

En mettant le pluriel « ou des cas de figure visés au paragraphe 11 », la commission adapte le libellé proposé par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de loi pour l'article 43*bis* nouveau, paragraphe 9, deuxième phrase, puisque le paragraphe 11 prévoit deux cas de figure (analyse du déroulement de l'intervention et formation interne).

*

Les amendements se présentent comme suit :

(Suppressions proposées respectivement par la Commission et le Conseil d'État :	biffé
propositions du Conseil d'État :	<i>italique</i>
ajouts proposés par la Commission:	<u>souligné</u>)

Amendement 1

À l'article 1^{er}, l'article 43*bis* nouveau, paragraphe 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est modifié comme suit :

« (3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne ; ~~du procureur d'Etat et du bourgmestre territorialement compétents, le conseil~~

~~communal ayant été entendu en son avis, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure.~~

1° du procureur d'État territorialement compétent ;

2° du conseil communal, et

3° de la commission consultative prévue à l'alinéa 2.

Il est créé une commission consultative ayant pour mission de donner son avis sur la mise en place d'un système de vidéosurveillance pour chaque nouveau lieu à placer sous vidéosurveillance, ainsi que d'évaluer le système de vidéosurveillance pour chaque demande de renouvellement. La composition et les modalités de fonctionnement de la commission consultative sont fixées par règlement grand-ducal.

L'autorisation ministérielle est délivrée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure. Elle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. ».

Commentaire

Le Conseil d'État est suivi dans ses doutes exprimés dans son deuxième avis complémentaire au sujet de la nécessité de demander tant l'avis du bourgmestre que celui du conseil communal avant la délivrance de l'autorisation ministérielle. En effet, seul l'avis du conseil communal est à demander : le Conseil d'État rappelle que, d'une part, l'article 28, alinéa 1^{er} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 charge le conseil communal de donner « son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure » et, d'autre part, que « le bourgmestre, en tant que membre et président de droit du conseil communal, est en mesure de faire valoir son point de vue au sein du conseil ». Dans le nouvel agencement de l'alinéa 1^{er}, la précision « territorialement compétent » est supprimée pour le conseil communal, conformément à la remarque du Conseil d'État que le bourgmestre ou le conseil communal sont uniquement compétents sur le seul territoire de la commune concernée. La même précision est par contre à maintenir pour le procureur d'État.

L'amendement porte également création d'une nouvelle commission consultative, qui sera entendue en son avis avant toute prise de décision de délivrer une autorisation ministérielle, en addition des avis émis par le procureur d'État territorialement compétent et le conseil communal. L'objectif de la création d'une commission consultative est d'associer un organe externe et indépendant à la procédure de mise en place et de renouvellement de la vidéosurveillance, afin d'apporter une objectivité certaine à l'analyse d'impact et aux autres informations, prévues au paragraphe 4, fournies par le directeur général de la Police grand-ducale. L'amendement tient en outre compte des suggestions formulées par l'Inspection générale de la Police (IGP) dans son « rapport d'étude portant sur l'efficacité de la vidéosurveillance », publié le 12 mars 2021. En se référant aux idées exprimées dans la motion déposée par Monsieur Félix Braz et adoptée à l'unanimité le 8 juin 2010, l'IGP suggère qu'il soit procédé à une évaluation de la vidéosurveillance par un organe indépendant de la Police, pour chaque demande de renouvellement, ainsi qu'à la consultation d'une commission indépendante pour chaque nouvelle demande de placer un lieu sous vidéosurveillance. La commission estime que la création d'une nouvelle commission consultative satisfait à ces suggestions, dans le sens qu'elle sera composée d'experts sans liens avec la Police grand-ducale. Cependant, il est jugé opportun de consulter la même commission à la fois pour les nouvelles demandes de placement sous vidéosurveillance que pour les demandes de renouvellement.

La commission consultative sera chargée d'émettre son avis sur toute nouvelle demande de placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales. L'analyse portera notamment sur l'opportunité de la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans le nouveau lieu visé et la commission se prononcera en particulier sur la question de savoir si la condition que les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se soient avérés inefficaces est remplie, telle que prévue par le paragraphe 1^{er}. La commission consultative procédera également à l'évaluation du système de vidéosurveillance dans le cadre des demandes de renouvellement qui pourront se faire toutes les trois années pour les lieux déjà placés sous vidéosurveillance. Toute demande pour l'extension ou la prolongation d'une zone existante ou tendant à la mise en place d'une nouvelle zone devra prendre en compte diverses contraintes et dimensions de l'espace public, de nature sécuritaire, sociale, urbanistique, organisationnelle ou technique. En outre, elle pourra évaluer l'impact de la vidéosurveillance sur différents aspects de la vie publique

dans la zone surveillée, tel que l'impact sur l'action sociale. La commission consultative sera amenée à prendre en compte tous ces différents paramètres.

La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission seront fixées par règlement grand-ducal. La commission devra englober des experts externes concernés par la demande de placement sous vidéosurveillance et compétents dans les différentes matières. Elle comprendra en tout cas des experts en matière des droits de l'homme, de la protection des données et de la société civile.

Il convient de relever qu'au final, les avis des trois autorités visées au paragraphe 3 seront d'une utilité importante pour contribuer à améliorer et à adapter le concept sécuritaire global de la Police, puisque la vidéosurveillance doit s'intégrer dans un concept cohérent qui englobe tous les outils à disposition de la Police.

Amendement 2

À l'article 1^{er}, l'article 43bis nouveau, paragraphe 6, alinéa 1^{er} de la même loi est modifié comme suit :

« (6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas les images de l'intérieur des lieux non accessibles au public ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées. ».

Commentaire

L'amendement a pour objet de corriger la formulation et d'harmoniser le libellé des deux alinéas du paragraphe 6.

Amendement 3

À l'article 1^{er}, l'article 43bis nouveau, paragraphe 11 de la même loi est modifié comme suit :

« (11) Les traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales peut relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne peuvent, avec l'autorisation du directeur général de la Police, être utilisées par la Police à des fins d'analyses de déroulement des opérations de l'intervention, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne pendant une durée maximale de dix ans. L'autorisation est délivrée par le directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police, suite à une demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences.

Si les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles doivent être utilisées à des fins d'anonymisation. ».

Commentaire

L'amendement tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, exprimée dans son deuxième avis complémentaire, quant au manque de précision des données susceptibles d'être traitées à des fins d'analyses de déroulement des opérations, ainsi qu'à des fins de formation interne. Ainsi, il est précisé que sont visées les seules données relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne.

La durée de conservation maximale est fixée à dix ans, comme la législation en matière de protection des données s'oppose à une durée de conservation illimitée. Le délai maximal de dix ans peut être considéré comme raisonnable, puisqu'il faut admettre que, d'une part, des interventions d'envergure dans les zones surveillées ne se produisent pas fréquemment, et que, d'autre part, des séquences d'images relatives à un évènement particulièrement utile pour servir d'exemple gardent leur utilité pendant une période de temps prolongée. Comme il s'agit d'un délai maximal et que le principe général de ne pas pouvoir traiter des données au-delà de la durée nécessaire s'applique, la conservation des images à des fins d'analyse du déroulement de l'intervention sera nettement inférieure à ce délai maximal.

L'amendement tient encore compte des observations du Conseil d'Etat en ce qu'il prévoit un masquage irréversible s'il était possible d'identifier directement la personne concernée. En raison de la qualité des images de la vidéosurveillance et du fait qu'il s'agit souvent de prises de vues en gros plan,

une personne n'est souvent pas directement identifiable sur une séquence, mais peut le devenir éventuellement par la suite. Dans le contexte spécifique de séquences d'images, il convient d'entendre par « directement identifiable » toute personne qui peut être identifiée directement et sans équivoque par référence à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, alors que les autres identifiants prévus par la définition de « données à caractère personnel » dans 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 nationale¹ ne s'appliquent pas aux images.

*

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'État, à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement et à Monsieur Henri Kox, Ministre de la Sécurité intérieure.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

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

Art. 1^{er}. À la suite de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, il est ajouté un article 43*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 43*bis*.** (1) La Police peut, avec l'autorisation du ministre *et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces*, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.

(2) Sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, ~~à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces :~~

- 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, des infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
- 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
- 3° les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale ;
- 4° les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ;
- 5° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

(3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en

¹ 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, art. 2, (1), 1^o : « données à caractère personnel » : toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable, ci-après dénommée « personne concernée » ; est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ; »

ce qui le concerne ; ~~du procureur d'Etat et du bourgmestre territorialement compétents, le conseil communal ayant été entendu en son avis, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure.~~

1° du procureur d'État territorialement compétent ;

2° du conseil communal, et

3° de la commission consultative prévue à l'alinéa 2.

Il est créé une commission consultative ayant pour mission de donner son avis sur la mise en place d'un système de vidéosurveillance pour chaque nouveau lieu à placer sous vidéosurveillance, ainsi que d'évaluer le système de vidéosurveillance pour chaque demande de renouvellement. La composition et les modalités de fonctionnement de la commission consultative sont fixées par règlement grand-ducal.

L'autorisation ministérielle est délivrée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure. Elle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) En dehors de l'analyse d'impact, le directeur général de la Police communique au ministre les informations suivantes :

1° la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe 2 et des finalités poursuivies ;

2° la délimitation des lieux à surveiller ;

3° le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ;

4° une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ;

5° le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance.

(5) Le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquels les images ont été prises sur un outil informatique.

La prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations. Le recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu.

(6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas les images de l'intérieur des lieux non accessibles au public ni, de façon spécifique, ~~celles de leurs entrées.~~

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur ~~ou des entrées~~ à des lieux non accessibles au public *ou leurs entrées*, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible.

(7) Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance.

(8) Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article est effectué conformément aux dispositions 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.

Un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu 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.*

(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, ~~ou d'une instruction judiciaire~~ ou dans le cadre prévu des cas de figure visés au paragraphe 11.

(10) Le directeur général de la Police désigne les membres de la Police qui sont habilités à visionner en temps réel les images des caméras de vidéosurveillance.

Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice d'une mission précise.

(11) ~~Les traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales~~ relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne peuvent, avec l'autorisation du directeur général de la Police, être utilisées par la Police à des fins d'analyses de déroulement des opérations de l'intervention, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne pendant une durée maximale de dix ans. L'autorisation est délivrée par le directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police, suite à une demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences.

Si les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles doivent être utilisées à des fins d'anonymisation. ».

Art. 2. Le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi doit être autorisé conformément à l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/11

N° 7498¹¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

**TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION
NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES**

(28.4.2021)

Conformément à l'article 46, paragraphe 1^{er}, lettre (c) de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique 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 »), à laquelle se réfère l'article 8 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1^{er} 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 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 libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

Le 28 février 2020, la CNPD a avisé le projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »)¹.

En date du 17 avril 2020, la Commission nationale a rendu son avis complémentaire sur l'amendement gouvernemental au projet de loi², approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 20 mars 2020.

En date du 3 mars 2021, la Commission nationale a rendu son deuxième avis complémentaire suite aux amendement relatifs au projet de loi³, adoptés par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense adoptés le 19 novembre 2020.

Le 29 mars 2021, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense a adopté une série d'amendements relative au projet de loi (ci-après les « amendements »).

Dans la mesure où les amendements concernent des dispositions qui ont été commentées par la CNPD dans ses avis précités des 28 février, 17 avril 2020 et 3 mars 2021 celle-ci s'autosaisit pour les aviser.

1 Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°04/2020 du 28 février 2020.

2 Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°10/2020 du 17 avril 2020.

3 Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°8/AV7/2021 du 3 mars 2021.

– *Ad Amendement 1*

L'Amendement 1 a pour objet de modifier le paragraphe (3) de l'article 43bis nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Il y a lieu de regretter que les remarques de la CNPD n'aient pas été prises en considération par les auteurs du projet de loi en ce qui concerne ses observations soulevées dans son avis du 3 mars 2021, à savoir que « *le projet de loi sous examen prévoit actuellement que seul le directeur général de la Police grand-ducale peut prendre l'initiative, avec l'autorisation du ministre, pour étendre le système de vidéosurveillance VISUPOL à d'autres territoires communaux que celui de la Ville de Luxembourg. Dans l'hypothèse où ledit système serait étendu à d'autres territoires communaux, ne faudrait-il pas prévoir un système qui ne reposerait pas que sur la seule initiative du directeur général de la Police grand-ducale ?* »⁴.

La Commission nationale réitère de telles considérations.

– *Ad Amendement 3*

Cet amendement a pour objet de modifier le paragraphe (11) de l'article 43bis nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Cet amendement introduit de nouvelles dispositions qui fixent la durée de conservation des images issues du système de vidéosurveillance et traitées à des fins d'« analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne » à une période « maximale de dix ans ».

Cet amendement a encore pour objet d'introduire un deuxième alinéa au paragraphe (11) de l'article précité. Les dispositions ajoutées disposent que « *[s]i les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles doivent être utilisées à des fins d'anonymisation* ».

Ces nouvelles dispositions soulèvent les observations suivantes de la CNPD.

– *Sur la notion de données à caractère personnel*

En ce qui concerne les dispositions relatives aux techniques de masquage irréversibles, les auteurs du projet de loi précisent, à ce sujet, que « *dans le contexte spécifique de séquences d'images, il convient d'entendre par « directement identifiable » toute personne qui peut être identifiée directement et sans équivoque par référence à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, alors que les autres identifiants prévus par la définition de « données à caractère personnel » dans la loi du 1er 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 ne s'appliquent pas aux images* ».

Or, il convient de rappeler que l'article 2, paragraphe (1), point 1^o, 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, définit la notion de « *données à caractère personnel* comme « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée* »); est réputée être une « *personne physique identifiable* » une *personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* » (souligné dans le texte par la CNPD).

Dans le contexte de la vidéosurveillance, il y a lieu de relever qu'un tel système est susceptible d'entraîner la collecte d'informations picturales de personnes entrant dans l'espace surveillé qui sont identifiables sur la base de leur apparence ou d'autres éléments spécifiques⁵. De telles informations sont à qualifier de données à caractère personnel, car elles permettent d'identifier directement ou indirectement des personnes entrant dans l'espace-surveillé.

4 Délibération n°8/AV7/2021 du 3 mars 2021, point 2 « Sur l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises », page 5.

5 Voir lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo, adoptée le 29 janvier 2020 par le Comité Européen de la Protection des Données, point 2.1. « Données à caractère personnel », page 6.

Des lors, une image issue d'un système de vidéosurveillance qui contiendrait des éléments permettant d'identifier directement ou indirectement une personne physique est à considérer comme une donnée à caractère personnel.

Le fait que les personnes concernées puissent être identifiées directement ou indirectement n'a pas d'incidence quant au fait que les informations qui permettent de les identifier soient à qualifier de données à caractère personnel. De même que les éléments indiqués dans la définition visée audit article 2, paragraphe (1), point 1°, et énumérés après « notamment » le sont à titre d'exemples non-exhaustifs, l'adverbe « notamment » étant, ici, de nature indicative.

Sur base de leurs commentaires, les auteurs du projet de loi semblent donc procéder à une interprétation erronée de la notion de données à caractère personnel. Le texte sous avis devrait alors être modifié, de sorte à refléter la définition telle que prévu à l'article 2, paragraphe (1), point 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 ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

– *Sur les notions de pseudonymisation et d'anonymisation*

Les auteurs du projet de loi entendent prévoir que des techniques de masquage irréversibles seront utilisées à des fins d'anonymisation. Cependant, d'après le commentaire des auteurs du projet de loi, la Commission nationale comprend que ces techniques ne permettraient pas une anonymisation des données à caractère personnel car lesdites techniques ne viseraient que l'« anonymisation » des informations qui permettraient d'identifier directement une personne concernée.

Or, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que l'anonymisation ne doit pas être confondue avec la pseudonymisation.

En ce qui concerne l'anonymisation, bien que cette notion ne soit pas définie 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, il y a lieu de relever que le considérant 21 de la directive (UE) 2016/680 du parlement européen et du conseil, 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, énonce qu'« [i]l n'y a (...) pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. ».

L'anonymisation est donc un traitement qui consiste à utiliser un ensemble de techniques de manière à rendre impossible, en pratique, toute identification de la personne par quelque moyen que ce soit et de manière irréversible.

En ce qui concerne la pseudonymisation, l'article 2, paragraphe (2), point 5°, de la loi du 1^{er} août 2018 précitée dispose qu'elle consiste en un « traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable » La pseudonymisation permet ainsi de traiter les données d'individus sans pouvoir identifier ceux-ci de façon directe. Les données concernées conservent donc un caractère personnel.

Dès lors, si l'intention était d'anonymiser les données à caractère personnel issues d'un système de vidéosurveillance, alors les techniques de masquage irréversibles devront s'appliquer à toutes les informations qui permettent d'identifier directement ou indirectement une personne concernée. *A contrario*, si seules les informations permettant d'identifier directement une personne concernée sont soumises auxdites techniques, alors ce procédé sera à qualifier de pseudonymisation. En effet, dans un tel cas, il sera encore possible d'identifier indirectement les personnes concernées.

En outre, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que si les données devaient être anonymisées alors les règles de la protection des données n'auront pas vocation à s'appliquer. Cela signifie que le principe de limitation de la conservation ne devra pas être respecté et qu'une durée de conservation ne devra donc pas figurer dans le projet de loi sous avis.

La CNPD estime, dès lors, nécessaire que les auteurs du projet de loi clarifient ces dispositions et utilisent les notions appropriées d'un point de vue de la protection des données. A ce titre, la Commission nationale suggère aux auteurs du projet de loi de s'inspirer des dispositions belges, en ce qu'elles prévoient qu'après anonymisation, « *les informations et données à caractère personnel collectées au moyen de caméras* »⁶ « *peuvent être utilisées à des fins didactiques et pédagogiques dans le cadre de la formation des membres des services de police* »⁷.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 28 avril 2021.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN

Présidente

Christophe BUSCHMANN

Commissaire

Thierry LALLEMANG

Commissaire

Marc LEMMER

Commissaire

⁶ Article 25/6 de la loi modifiée sur la fonction de police du 5 août 1992

⁷ Article 25/7, paragraphe (2), de la loi modifiée sur la fonction de police du 5 août 1992

7498/12

N° 7498¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

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

* * *

TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(1.6.2021)

Par dépêche du 14 avril 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État trois amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la sécurité intérieure et de la défense lors de sa réunion du 29 mars 2021.

Au texte des amendements étaient joints une remarque préliminaire, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

Le troisième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 4 mai 2021.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'État prend acte des explications fournies par les auteurs des amendements en ce qui concerne la modification opérée à l'endroit du nouvel article 43bis, paragraphe 9, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Il note par ailleurs que la commission parlementaire a repris les propositions de reformulation indiquées par le Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire du 23 février 2021. Le Conseil d'État relève toutefois que la commission parlementaire a décidé de ne pas le suivre quant à sa proposition d'omettre le point 4° du paragraphe 2 de l'article 43bis précité.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

L'amendement sous revue vise à apporter des modifications à l'article 43bis, paragraphe 3, de la loi précitée du 18 juillet 2018 tel qu'introduit par l'article 1^{er} du projet de loi sous avis.

Le paragraphe 3 est reformulé en vue de suivre les recommandations du Conseil d'État visant, d'une part, à recueillir le seul avis du conseil communal dans le cadre de la procédure de mise en place d'un système de vidéosurveillance étant donné que la compétence d'émettre des avis au sujet d'objets relevant de l'intérêt communal revient de droit à ce dernier et, d'autre part, à omettre à l'endroit de la référence au conseil communal les termes « territorialement compétents » qui étaient superfétatoires.

Moyennant l'amendement sous rubrique, la commission parlementaire a en outre décidé de compléter le texte du paragraphe 3 par une disposition portant création d'une nouvelle commission consultative chargée d'émettre, au même titre que le procureur d'État territorialement compétent et le conseil communal, un avis dans le cadre de la procédure de la mise en place d'un système de vidéosurveillance, de même qu'en cas de demande de renouvellement de l'autorisation ministérielle. La création d'une

nouvelle commission vise, d'après les auteurs des amendements, à associer un organe externe et indépendant qui sera composé d'experts sans lien avec la Police grand-ducale à la procédure de mise en place et de renouvellement du système de vidéosurveillance. La création d'une telle commission tiendrait en outre compte des suggestions formulées par l'Inspection générale de la Police dans un rapport du 12 mars 2021.

Le dispositif prévu appelle de la part du Conseil d'État deux considérations critiques.

En premier lieu, et en ce qui concerne le principe même de l'institution d'une nouvelle commission consultative, le Conseil d'État s'interroge tant sur la nécessité d'ajouter une instance d'avis supplémentaire que sur la plus-value de sa contribution. Il estime que l'introduction systématique de nouvelles commissions, dont l'efficacité et la rapidité nécessaires restent à être démontrées, doit être évitée. Si une évaluation s'impose, dépassant les compétences d'appréciation du conseil communal, du procureur d'État, de la Police grand-ducale ou du ministre, rien n'empêche ce dernier de l'ordonner au cas par cas sans que la loi doive pour cela instituer une commission permanente.

La deuxième considération porte sur l'absence de précision quant à la composition de la commission à créer. Si la détermination de la composition et des modalités de fonctionnement des commissions consultatives est, en principe, reléguée à un règlement grand-ducal, le Conseil d'État estime qu'il conviendrait, au vu de l'importance de la mission dévolue à la commission, qui est appelée à intervenir dans un domaine sensible touchant aux droits fondamentaux des personnes, de préciser, à l'instar de l'article 673, paragraphe 4, du Code de procédure pénale instituant la commission consultative à l'exécution des peines, sa composition dans la loi en projet sous avis. Le Conseil d'État ajoute que le commentaire insiste sur l'indépendance de la commission, la présence d'experts et l'absence de lien avec la Police grand-ducale. Or, le dispositif prévu laisse toute latitude au pouvoir réglementaire pour constituer la commission.

Amendement 2

Par l'amendement sous avis, la commission parlementaire propose d'harmoniser la terminologie des alinéas 1^{er} et 2 de l'article 43*bis*, paragraphe 6. Le texte tel que proposé par la commission parlementaire n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 3

Moyennant l'amendement 3, la commission parlementaire a procédé à une réécriture du texte de l'article 43*bis*, paragraphe 11, ceci afin de tenir compte des observations et de l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulées dans son avis précité du 23 février 2021 en raison de la contrariété de la disposition en question au principe de minimisation des données ancré à l'article 4, paragraphe 1^{er}, lettre c), de 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 paragraphe 11 vise désormais clairement « les données à caractère personnel relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne », tout en précisant que la durée de conservation de ces mêmes données est de dix ans.

En outre, la commission parlementaire s'est ralliée au point de vue défendu par le Conseil d'État dans son avis précité du 23 février 2021 et propose désormais, à travers l'ajout d'un nouvel alinéa 2, de recourir à une technique de masquage pour le cas où les images utilisées permettraient d'identifier directement une personne concernée.

Le Conseil d'État constate encore que la commission parlementaire a repris des propositions de reformulation suggérées par le Conseil d'État à l'endroit du paragraphe en question.

Le paragraphe 11, tel qu'amendé, ne soulève plus d'observation quant au fond et le Conseil d'État peut dès lors lever l'opposition formelle formulée à son encontre.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 3

À l'article 43*bis*, paragraphe 11, alinéa 2, tel que modifié par l'amendement sous revue, il y a lieu de remplacer les termes « doivent être » par le terme « sont ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 1^{er} juin 2021.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498/13

N° 7498¹³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SECURITE INTERIEURE
ET DE LA DEFENSE**

(25.6.2021)

La Commission se compose de : Mme Stéphanie EMPAIN, Présidente-Rapportrice ; Mmes Diane ADEHM, Semiray AHMEDOVA, Nancy ARENDT ép. KEMP, MM. Carlo BACK, Dan BIANCALANA, Léon GLODEN, Marc GOERGEN, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Claude LAMBERTY, Georges MISCHO, Mme Lydia MUTSCH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Préalablement à son dépôt, le projet de loi avait été présenté à la commission le 3 octobre 2019.

Il a été déposé à la Chambre des Députés le 14 novembre 2019 par le ministre de la Sécurité intérieure. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, du texte coordonné du chapitre 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qu'il a pour objet de modifier et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le 25 février 2020, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a rendu son avis.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) date du 28 février 2020.

Le Conseil d'État a émis son avis le 10 mars 2020.

Un amendement gouvernemental du 21 avril 2020 a fait l'objet de l'avis complémentaire du Conseil d'État le 12 mai 2020 et de la CNPD le 17 avril 2020 (sur demande ministérielle du 6 avril 2020).

Dans sa réunion du 19 novembre 2020, la commission a désigné sa présidente rapportrice du projet de loi et a examiné l'avis et l'avis complémentaire du Conseil d'État.

Elle a soumis le 18 décembre 2020 une série d'amendements au Conseil d'État.

Le projet de loi a fait l'objet de l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) le 25 janvier 2021.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État date du 23 février 2021.

Le deuxième avis complémentaire de la CNPD sur les amendements parlementaires et l'avis du SYVICOL a été rendu le 3 mars 2021.

Dans les réunions des 12 et 25 mars 2021, le rapport d'étude fait par l'Inspection générale de la Police (IGP) a été présenté et discuté. Le 29 mars 2021, la commission a étudié le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État et a adopté des amendements supplémentaires.

Ces amendements parlementaires soumis au Conseil d'État le 14 avril 2021 ont fait l'objet d'un troisième avis complémentaire de celui-ci le 1^{er} juin 2021 et de la CNPD le 28 avril 2021.

Le troisième avis complémentaire du Conseil d'État a été examiné dans la réunion de la commission du 17 juin 2021.

La commission a adopté son rapport le 25 juin 2021.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet d'encadrer la vidéosurveillance mise en œuvre et exploitée par la Police grand-ducale.

Face à l'augmentation de la délinquance en certains lieux et à l'impossibilité matérielle d'y assurer une présence permanente de la Police grand-ducale, cette dernière a été autorisée à recourir à la vidéosurveillance dans certaines zones sensibles dès 2007. La vidéosurveillance était encadrée à cette époque par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des données à caractère personnel telle qu'elle a été modifiée en 2007, et par son règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité. La loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données a abrogé la loi modifiée du 2 août 2002 et son règlement grand-ducal.

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 a établi un nouveau cadre juridique pour les traitements de données effectués en matière pénale et en matière de sécurité nationale a par ailleurs opéré un changement de paradigme en abandonnant le système de l'autorisation par règlement grand-ducal des traitements effectués par la Police à des fins de prévention, de recherche et de constatation d'infractions.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2018, la Police a adapté ses prescriptions de service internes aux exigences découlant de la nouvelle loi. Les avis du procureur d'Etat et du comité de prévention communal ont par ailleurs été sollicités dans le cadre de l'extension de la vidéosurveillance dans certaines rues du quartier de la Gare.

En date du 15 mars 2019, la Commission nationale pour la protection des données a rendu un avis au sujet de la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique. Elle y donne à considérer que, dans la mesure où la vidéosurveillance opère une surveillance permanente et un contrôle des individus, elle constitue une ingérence dans le droit à la vie privée et est susceptible d'entraver le droit à la non-discrimination et de limiter le droit à la libre circulation. Elle conclut, en se basant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, que la vidéosurveillance devrait être prévue par une loi, accessible et prévisible quant à ses répercussions.

Dans son avis relatif au projet de loi n°7168 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, la CNPD avait déjà relevé que des textes spécifiques devraient autoriser les autorités compétentes à procéder à des traitements de données à caractère personnel, alors que le traitement en lui-même devrait respecter les dispositions de la loi sur la protection des données, en citant à titre d'exemple la loi sur les données passagers (« loi PNR »). La CNPD retient dans son avis de mars 2019 que les termes utilisés dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale étant trop généraux, il y aurait lieu de légiférer, soit en incluant la vidéosurveillance dans le champ d'application de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, soit en élaborant une loi spécifique relative à l'installation et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance à des fins policières.

Dans la mesure où la vidéosurveillance est destinée à permettre à la Police d'exercer plus efficacement certaines missions prévues par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et, suivant la voie choisie par le législateur belge, il a été retenu de régler la vidéosurveillance à des fins policières dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En effet, le législateur belge considère que « *Pour plus de cohérence et de clarté pour ces services (...) il est apparu opportun et plus adéquat de régler l'utilisation par les services de police de caméras (fixes et mobiles) dans le but d'exercer leurs missions, dans la loi qui règle leurs compétences générales, à savoir la loi sur la fonction de police. En effet, cette loi règle déjà les autres méthodes policières. Il est donc logique d'y ajouter l'utilisation de ce genre d'appareils dans le cadre des missions de police.* »¹

¹ Chambre des représentants, DOC 54 2855/001

Une autre question qui se posait aux auteurs du présent texte était celle de savoir si, dans la mesure où le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la vidéosurveillance doit être effectué en conformité avec les dispositions 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, il était nécessaire d'inscrire dans ce projet de loi des obligations qui incombent au responsable du traitement en vertu de la loi précitée du 1^{er} août 2018. Selon la CNPD, un encadrement légal plus strict des obligations du responsable du traitement augmenterait la qualité de la loi et par là, les garanties pour les personnes concernées. Concrètement, la CNPD suggère d'inscrire dans la loi le principe et les finalités spécifiques des fichiers opérés par la Police pour l'exercice de ses missions, les délais de conservation des données, ainsi que les autres aspects essentiels de traitement des données et de prévoir la possibilité d'adopter des règlements grand-ducaux pour régler les modalités moins essentielles.

Autorisation

Le projet de loi n° 7498 prévoit que la vidéosurveillance peut être autorisée par le ministre aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales. La détermination explicite des finalités – la prévention, la recherche et la constatation d'infractions pénales – permet d'écarter toute ambiguïté et précise que le recours à la vidéosurveillance s'inscrit dans le cadre des missions de police administrative et de police judiciaire. La prévention est une finalité de police administrative qui vise à empêcher (prévenir) des infractions pénales. La recherche et la constatation d'infractions pénales constituent des missions de police judiciaire et comprennent l'utilisation des images captées par les caméras de vidéosurveillance pour élucider des infractions pénales suivant les règles de la procédure pénale.

Afin de garantir la proportionnalité de cette mesure invasive, celle-ci est soumise à la condition que les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces. Alors que le recours à la vidéosurveillance se limitera à des lieux dans lesquels existe un risque particulier de commission d'infractions pénales qui revêtent un certain degré de gravité, l'intention n'est pas de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales.

L'autorisation ministérielle se fait sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis du procureur d'État territorialement compétent, du conseil communal et de la commission consultative.

La création de cette nouvelle commission consultative, qui sera externe et indépendante à la procédure de mise en place et de renouvellement de la vidéosurveillance, apportera une perspective critique sur les éléments fournis dans le cadre de l'analyse d'impact. La création de cette instance tient aussi compte des suggestions formulées par l'Inspection générale de la Police (IGP) dans son « rapport d'étude portant sur l'efficacité de la vidéosurveillance », publié le 12 mars 2021. En effet, l'IGP avait repris les idées exprimées dans la motion déposée par Monsieur le député Félix Braz et adoptée à l'unanimité le 8 juin 2010, de procéder à une évaluation de la vidéosurveillance par un organe indépendant de la Police et à une consultation d'une commission indépendante. Il a été jugé opportun de consulter la même commission à la fois pour les nouvelles demandes de placement sous vidéosurveillance que pour les demandes de renouvellement.

L'analyse portera notamment sur l'opportunité de la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans le nouveau lieu visé et la commission se prononcera en particulier sur la question de savoir si la condition que les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se soient avérés inefficaces est remplie, tel que prévu par le paragraphe 1^{er}. En outre, elle pourra évaluer l'impact de la vidéosurveillance sur différents aspects de la vie publique dans la zone surveillée, tel que l'impact sur l'action sociale. La commission consultative sera amenée à prendre en compte tous ces différents paramètres.

La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission seront fixées par règlement grand-ducal. Elle comprendra en tout cas des experts en matière des droits de l'homme, de la protection des données et de la société civile.

Il convient de noter que les avis des trois autorités visées au paragraphe 3, c'est-à-dire le procureur d'État compétent, le conseil communal et la commission consultative, seront d'une utilité importante pour contribuer à améliorer et à adapter le concept sécuritaire global de la Police, puisque la vidéosurveillance doit s'intégrer dans un concept cohérent qui englobe tous les outils à disposition de la Police.

Traitement des données

L'exclusion du recours à des techniques de reconnaissance faciale est consacrée de manière expresse. Il convient de préciser que la vidéosurveillance est un outil utilisé dans le cadre de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales et que la reconnaissance faciale est un outil qui relève surtout de la poursuite pénale. Il convient de noter que l'interdiction du recours à des techniques de reconnaissance faciale s'applique uniquement à la vidéosurveillance. Il ne s'agit pas d'une interdiction générale pour d'autres domaines, comme notamment dans le contexte de la poursuite pénale pour élucider des infractions pénales d'après les règles de la procédure pénale.

Un cas spécial est celui des interventions d'envergure qui peuvent se dérouler dans des lieux sous vidéosurveillance, par exemple dans l'enceinte du stade national. En effet, afin d'effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type, il peut être utile pour la Police de se servir des images enregistrées.

Cette utilisation se fait suite à l'autorisation délivrée par le directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police et sur demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences. Il convient de noter que ce type d'utilisation est encadré. La durée de conservation maximale est fixée à dix ans. Ce délai maximal peut être considéré comme raisonnable, puisqu'il faut admettre que, d'une part, des interventions d'envergure dans les zones surveillées ne se produisent pas fréquemment et que, d'autre part, des séquences d'images relatives à un événement particulièrement utile pour servir d'exemple gardent leur utilité pendant une période de temps prolongée. De plus, il est prévu de recourir à un masquage irréversible dans les cas où l'identification d'une personne concernée est possible. En raison de la qualité des images de la vidéosurveillance et du fait qu'il s'agit souvent de prises de vues en gros plan, une personne n'est souvent pas directement identifiable sur une séquence, mais peut le devenir éventuellement par la suite.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

a) Avis du Conseil d'Etat (10.3.2020)

Dans les considérations générales de son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État rappelle que toute réglementation relative à l'utilisation de caméras de surveillance doit satisfaire aux exigences découlant du droit européen en matière de protection des données à caractère personnel. Il considère qu'une ingérence dans l'exercice du droit à la vie privée est possible si elle est prévue par la loi et constitue une mesure qui est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Une telle ingérence doit ainsi être soumise à un contrôle de nécessité et de proportionnalité.

L'examen des articles met en avant une série de clarifications terminologiques en ce qui concerne la définition des lieux et des types de délits visés par la vidéosurveillance. Il marque son accord avec le mécanisme d'autorisation ministérielle prévu par le projet de loi.

b) Avis complémentaire du Conseil d'Etat (12.5.2020)

Dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, le Conseil d'État relève que la détermination précise des lieux concernés, comme envisagée par l'ajout proposé, qui vise « les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby », ne cadre pas avec l'approche qui sous-tend le dispositif en question et qui consiste à énumérer de manière générale les lieux dans lesquels une vidéosurveillance est susceptible d'être effectuée, tout en reléguant au ministre le soin de désigner le lieu spécifique.

Le Conseil d'État propose de désigner le responsable du traitement sous un article distinct (article 43^{ter}) dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale de façon à garantir son application à l'ensemble des traitements de données à caractère personnel effectués par la Police.

c) Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (23.2.2021)

Dans son deuxième avis complémentaire du 23 février 2021, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de recueillir tant l'avis du bourgmestre que celui du conseil communal étant donné que ces deux organes représentent la même entité juridique, à savoir la commune.

En ce qui concerne la disposition prévue au paragraphe 11 concernant le « traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales », le Conseil d'État se voit contraint d'émettre une opposition formelle. Le Conseil d'État relève notamment qu'aucune durée de conservation n'est prévue.

d) Troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat (1.6.2021)

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État s'interroge tant sur la nécessité d'ajouter une instance d'avis supplémentaire que sur la plus-value de sa contribution. Il estime que l'introduction systématique de nouvelles commissions doit être évitée. En outre, il critique l'absence de précision quant à la composition de la commission à créer.

Au vu des clarifications apportées au paragraphe 11, notamment en ce qui concerne la durée de conservation maximale et le masquage des personnes identifiables, le Conseil d'État peut lever l'opposition formelle à l'encontre du paragraphe 11.

*

IV. AUTRES AVIS

a) Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (25.2.2020)

Dans son avis du 25 février 2020, la Commission consultative des Droits de l'Homme considère que la vidéosurveillance est une ingérence aux droits de l'Homme, qui peut être justifiée sous certaines conditions, notamment pour la protection de la sécurité publique. Bien que la CCDH salue le fait que la vidéosurveillance sera encadrée par la loi, elle déplore que le cadre légal n'accorde pas une place suffisante aux droits de l'Homme. Ainsi, elle propose que les types de caméras ainsi que les technologies prévues ou exclues soient précisés davantage dans le projet de loi et que les finalités de la vidéosurveillance soient clairement définies.

Pour la CCDH, la vidéosurveillance n'est pas une solution miracle. À défaut d'une analyse de sa nécessité réelle et de toutes ses implications, elle risque de rester une réponse qui adresse seulement les symptômes, et non pas les racines à l'origine du problème visé.

Dans son avis, la CCDH émet un certain nombre de recommandations. Ainsi, elle invite le gouvernement à rendre publique l'analyse du système Visupol qui sera réalisée par l'Inspection générale de la Police ainsi que celle réalisée en 2011. La CCDH invite également le gouvernement à envisager la possibilité de conférer ces analyses à un organe externe indépendant ou d'y associer des experts externes compétents en matière des droits de l'Homme, y compris de la protection des données.

La CCDH recommande d'incorporer et de préciser l'interdiction formelle de recourir à la reconnaissance faciale et à l'enregistrement de son dans la loi. De même, elle exhorte le gouvernement à préciser le type de caméras à utiliser et d'encadrer davantage la détection automatique de situations.

b) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (28.2.2020)

Dans son avis du 28 février 2020, la Commission nationale pour la protection des données salue le choix du gouvernement d'encadrer légalement l'installation, la gestion et l'exploitation de caméras dans l'espace public par la Police grand-ducale. Une telle démarche suit les exemples des pays voisins à savoir la France, la Belgique et l'Allemagne. Cependant, la CNPD regrette que le projet de loi n'ait pas adopté une approche globale relative à l'installation de dispositifs de vidéosurveillance ayant une finalité de sécurité publique.

En concluant son examen des articles, la CNPD souligne qu'il est impératif d'encadrer la mise en œuvre et l'exploitation de systèmes de vidéosurveillance par la Police grand-ducale afin de respecter le droit ainsi que la jurisprudence européenne.

**c) Avis complémentaire de la Commission nationale
pour la protection des données (17.4.2020)**

Dans son avis complémentaire du 17 avril 2020, la CNPD déplore le fait de nommer un lieu spécifique, dans ce cas le stade national, au niveau du paragraphe 2. La CNPD propose également de clarifier l'utilisation de la notion « zone de sécurité ».

**d) Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale
pour la protection des données (3.3.2021)**

Dans son deuxième avis complémentaire, la CNPD se félicite d'un nombre de changements comme l'exclusion du recours à des techniques de reconnaissance faciale. Cependant, elle doit se rallier aux interrogations soulevées par le Conseil d'État en ce qui concerne l'introduction du paragraphe 11. Dans ce cadre elle rappelle qu'il convient de noter que l'anonymisation des données à caractère personnel a comme conséquence qu'une fois anonymisées, les données ne sont plus soumises au RGPD et leur diffusion ou leur réutilisation n'a pas d'impact sur la vie privée des personnes concernées.

En se référant à l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, la CNPD émet des réserves quant à la proposition de reformulation de l'article 43*bis* nouveau, paragraphe 1^{er}, faite par celui-ci.

**e) Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises
(25.1.2021)**

Dans son avis du 25 janvier 2021 le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises regrette que seul le directeur général de la Police grand-ducale puisse prendre l'initiative, avec l'autorisation ministérielle, d'installer ces dispositifs. Il propose d'élargir le droit d'initiative aux bourgmestres.

Le SYVICOL est étonné que le texte prévoie l'exigence d'un avis du conseil communal. Il plaide pour l'introduction, à côté de l'avis du bourgmestre, d'un avis provenant du comité de prévention. L'avis du comité de prévention ne reflète pas forcément l'avis du bourgmestre de la commune concernée et vice-versa.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article insère un article 43*bis* nouveau dans la loi précitée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

L'article 43*bis*, paragraphe 1^{er} pose, comme indiqué au commentaire des articles du document de dépôt, le cadre général du recours à la vidéosurveillance dans le cadre des missions de police administrative et de police judiciaire telles que définies aux articles 3 et 18 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le texte prévoit l'obligation d'une autorisation ministérielle pour la mise en place de caméras de vidéosurveillance des lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.

La vidéosurveillance s'applique, si les conditions légales sont remplies, sous la responsabilité de la Police à chaque lieu accessible au public, sans distinction entre lieu communal ou étatique. L'autorisation ministérielle est délivrée pour une durée maximale de trois ans et est renouvelable.

Le texte initial limitait la vidéosurveillance aux lieux « qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens ». Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État rend attentif à l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui « couvrait de manière plus large les lieux qui présentaient un risque accru d'accomplissement d'« infractions

pénales » ». Comme la terminologie utilisée dans le projet de loi permettait deux lectures selon le Conseil d'État, la commission a procédé au remplacement par la notion d'« infractions pénales » aux paragraphes 1^{er} et 2.

En même temps, elle a précisé les finalités de la vidéosurveillance. Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État note, tout comme la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 28 février 2020, que le texte ne détermine pas expressément les finalités du traitement opéré par le biais du système de vidéosurveillance, contrairement à l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui visait « la prévention, la recherche et la constatation des infractions pénales ». Le paragraphe 8 de l'article 43*bis* nouveau dispose que le traitement des données dans le cadre de la vidéosurveillance est effectué en conformité avec 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. L'article 7 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 pose comme l'une des conditions de la licéité du traitement qu'il soit fait pour une des finalités énoncées à l'article 1^{er} de la même loi. Pour le Conseil d'État, « le renvoi à la loi précitée du 1^{er} août 2018 implique nécessairement une référence aux finalités y énoncées, à savoir celles « de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces » ». Dans un souci de clarification du dispositif, le Conseil d'État suggère toutefois « de reprendre la précision relative aux finalités qui figurait à l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002 ». La commission a repris cette suggestion.

Par ailleurs, elle a ajouté qu'il ne peut y avoir recours à la vidéosurveillance que si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces. Cet ajout prévu par amendement parlementaire au paragraphe 2 a été inséré dans le paragraphe 1^{er} pour suivre le Conseil d'État qui a donné à considérer que cette condition « ne devrait pas constituer un élément de la définition du lieu présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, mais devrait être énoncée à l'endroit du paragraphe 1^{er} à titre de condition préalable pour procéder à la vidéosurveillance ». En outre, le déplacement de cette condition qui s'applique donc à tous les lieux visés tient compte de la critique de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) formulée dans son avis du 25 février 2020, regrettant que le projet de loi exige le critère de l'insuffisance d'autres mesures exclusivement pour les lieux qui « par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions ».

Le paragraphe 2 énumère les lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales.

Le remplacement de « types de crimes ou délits » par « infractions pénales revêtant un certain degré de gravité » aux points 1^o et 2^o par amendement parlementaire, répondant à la suggestion du Conseil d'État formulée dans son avis du 10 mars 2020, souligne que seuls les lieux où sont commis de manière répétée des infractions pénales d'un certain degré de gravité ou qui, par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission de telles infractions sont placés sous vidéosurveillance. L'intention n'est pas de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales. Les images peuvent toujours être utilisées pour élucider des infractions autres que celles qui ont justifié la mise en place de la vidéosurveillance, en évitant toutefois de procéder systématiquement au traitement de données pour une finalité autre que la finalité primaire. Partant, l'utilisation des termes « infractions pénales », qui englobent celles qualifiées de contraventions, ne signifie en aucun cas que l'intention est d'étendre la vidéosurveillance à des lieux où des contraventions sont commises. Les caméras déjà en place peuvent évidemment servir à élucider des contraventions, mais des caméras ne sont pas nouvellement installées dans ce but.

Au sujet du point 3^o qui vise « les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale », le Conseil d'État rappelle dans son avis du 10 mars 2020 que le périmètre exact devra être déterminé dans l'acte ministériel dans le respect du principe de la proportionnalité. Tel que précisé au commentaire de l'article dans le document déposé, comme par le passé, la vidéosurveillance en ces lieux ne sera pas activée en permanence, mais uniquement lors de l'événement.

Par amendement gouvernemental, le point 4^o visant « les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby » a été ajouté « en raison de l'envergure particulière des événements qui y auront lieu et les situations à risques accrus y associées » et conformément au

règlement UEFA² sur l'infrastructure des stades de 2018 pour les stades de catégories 3 et 4. Ici également, la vidéosurveillance sera activée uniquement à l'occasion de matchs lors desquels des infractions pénales sont susceptibles de se produire. Dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, le Conseil d'État « relève, à l'instar de la Commission nationale pour la protection des données, que la détermination précise des lieux concernés (...) ne cadre pas avec l'approche qui sous-tend le dispositif en question et qui consiste à énumérer de manière générale les lieux dans lesquels une vidéosurveillance est susceptible d'être effectuée, tout en reléguant au ministre le soin de désigner le lieu spécifique. De l'avis du Conseil d'État, tant l'ancien point 4° qui vise « les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes » que le point 3° relatif aux « alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale » sont de nature à englober les lieux que les auteurs entendent viser au nouveau point 4°, à savoir le stade national de football et de rugby. Le périmètre exact du lieu à surveiller devra, quant à lui, être déterminé dans l'autorisation ministérielle. ». Dans ses deuxième et troisième avis complémentaires, le Conseil d'État rappelle ses observations. La commission a toutefois rejoint les auteurs de l'amendement.

Le point 5° vise, comme indiqué par les auteurs du projet de loi au commentaire de l'article, « des endroits, tels que des plateformes d'échange importants de transport multimodales qui, par leur nature, regroupent quotidiennement un grand nombre de personnes ».

En vertu du paragraphe 3, l'autorisation ministérielle pour placer un lieu sous vidéosurveillance est délivrée sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police après avis respectif du procureur d'État territorialement compétent, du conseil communal et de la commission consultative prévue à l'alinéa 2.

Par amendement gouvernemental du 21 avril 2020, le terme « lieu » avait été remplacé par les mots « zone de sécurité » « pour assurer la cohérence avec la législation antérieure ». Dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, le Conseil d'État a demandé de renoncer à ce remplacement et de maintenir le terme « lieu » « Dans un souci de cohérence interne du projet de loi », puisque « le nouveau dispositif proposé par les auteurs ne comporte plus de référence aux « zones de sécurité », mais se réfère désormais aux « lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » (version initiale, remplacée par « risque particulier de commission d'infractions pénales », cf. sous paragraphe 1^{er}). La CNPD s'est prononcée dans le même sens dans son avis du 28 février 2020. Dans le cadre des amendements parlementaires du 18 décembre 2020, la commission s'est ralliée au Conseil d'État et est revenue sur le remplacement.

Par ailleurs, le paragraphe 3 a été complété par l'avis du conseil communal pour la délivrance de l'autorisation ministérielle pour placer un lieu sous vidéosurveillance en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune. Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État s'est interrogé sur la nécessité de recueillir tant l'avis du bourgmestre que celui du conseil communal, comme ces deux organes représentent la même entité juridique, à savoir la commune. Ces deux organes pourraient ainsi être amenés à émettre des avis divergents. Le Conseil d'État rappelle que, d'une part, l'article 28, alinéa 1^{er} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 charge le conseil communal de donner « son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure » et, d'autre part, que « le bourgmestre, en tant que membre et président de droit du conseil communal, est en mesure de faire valoir son point de vue au sein du conseil ». Par conséquent, seul l'avis du conseil communal est à demander. Par amendement parlementaire du 14 avril 2021, la commission a suivi le Conseil d'État, également dans le nouvel agencement de l'alinéa 1^{er} en supprimant la précision « territorialement compétent » pour le conseil communal, conformément à la remarque du Conseil d'État que le bourgmestre ou le conseil communal sont uniquement compétents sur le seul territoire de la commune concernée.

En outre, la commission a ajouté un alinéa 2 nouveau relatif à la création d'une commission consultative appelée à donner son avis pour chaque nouveau lieu à placer sous vidéosurveillance et pour chaque demande de renouvellement. Il importe d'associer un organe externe et indépendant à la procédure de mise en place et de renouvellement de la vidéosurveillance, afin d'apporter une objectivité certaine à l'analyse d'impact et aux autres informations, prévues au paragraphe 4, fournies par le directeur général de la Police grand-ducale. En outre, il est ainsi tenu compte des suggestions formulées par l'Inspection générale de la Police (IGP) dans son « rapport d'étude portant sur l'efficacité de la

² Union of European Football Associations

vidéosurveillance », publié le 12 mars 2021. En se référant aux idées exprimées dans la motion déposée par Monsieur Félix Braz et adoptée à l'unanimité le 8 juin 2010, l'IGP suggère qu'il soit procédé à une évaluation de la vidéosurveillance par un organe indépendant de la Police, pour chaque demande de renouvellement, ainsi qu'à la consultation d'une commission indépendante pour chaque nouvelle demande de placer un lieu sous vidéosurveillance. La composition de la nouvelle commission d'experts sans liens avec la Police grand-ducale satisfait à ces suggestions.

Comme exposé au commentaire de l'amendement, la commission consultative sera chargée d'émettre son avis sur toute nouvelle demande de placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales. L'analyse portera notamment sur l'opportunité de la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans le nouveau lieu visé et la commission se prononcera en particulier sur la question de savoir si la condition que les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se soient avérés inefficaces est remplie, telle que prévue par le paragraphe 1^{er}. La commission consultative procédera également à l'évaluation du système de vidéosurveillance dans le cadre des demandes de renouvellement qui pourront se faire toutes les trois années pour les lieux déjà placés sous vidéosurveillance. Toute demande pour l'extension ou la prolongation d'une zone existante ou tendant à la mise en place d'une nouvelle zone devra prendre en compte diverses contraintes et dimensions de l'espace public, de nature sécuritaire, sociale, urbanistique, organisationnelle ou technique. En outre, elle pourra évaluer l'impact de la vidéosurveillance sur différents aspects de la vie publique dans la zone surveillée, tel que l'impact sur l'action sociale.

La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission seront fixées par règlement grand-ducal. La commission devra englober des experts externes concernés par la demande de placement sous vidéosurveillance et compétents dans les différentes matières. Elle comprendra en tout cas des experts en matière des droits de l'Homme, de la protection des données et de la société civile.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État pose la question de la nécessité d'une « instance d'avis supplémentaire » et de la plus-value de sa contribution et estime que le ministre peut, si une évaluation qui dépasse les compétences des autorités énumérées à l'alinéa 1^{er} est nécessaire, l'ordonner au cas par cas. En plus, le Conseil d'État critique l'absence de précision quant à la composition de la commission, le texte laissant toute latitude au pouvoir réglementaire pour constituer la commission, alors qu'au vu de l'importance de la mission qui lui est dévolue dans un domaine sensible qui touche aux droits fondamentaux des personnes, il serait préférable de préciser sa composition dans la loi.

Tout en prenant note des critiques formulées par le Conseil d'État, la commission maintient le paragraphe 3, alinéa 2 nouveau. Elle précise que la création de la commission consultative relève notamment d'une volonté politique, se basant sur les idées exprimées dans la motion déposée par Monsieur Félix Braz en 2010, comme exposé ci-dessus. Quant à la composition, la commission sera présidée par un représentant du ministère de la Sécurité intérieure et se composera d'un représentant de l'IGP, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État, de la CCDH, d'une association œuvrant dans le domaine de l'action sociale et d'une association œuvrant dans le domaine de la criminologie.

Le paragraphe 4 énumère les informations que le directeur général de la Police doit fournir au ministre en plus de l'analyse d'impact.

Le paragraphe 5 détermine à l'alinéa 1^{er} les données enregistrées sur support informatique et traitées dans le cadre de la vidéosurveillance. L'alinéa 2 précise les techniques autorisées qui vont au-delà de la simple prise automatique d'images par une caméra de surveillance, à savoir les techniques de focalisation et les détections automatiques de situations. Par amendement parlementaire du 18 décembre 2020, l'alinéa 2 a été complété par l'interdiction expresse du recours à des techniques de reconnaissance faciale, initialement précisé seulement au commentaire de l'article dans le document déposé. La vidéosurveillance est utilisée dans le but de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales, alors que la reconnaissance faciale est principalement un outil de poursuite pénale. L'exclusion expresse du recours à des techniques de reconnaissance faciale n'est donc pas à comprendre comme une interdiction générale, ces techniques pouvant être utilisées pour élucider des infractions pénales.

Comme la vidéosurveillance se limite à des lieux accessibles au public, il est précisé au paragraphe 6, alinéa 1^{er} que l'intérieur des lieux non accessibles au public et leurs entrées ne sont pas visualisés de façon spécifique.

L'alinéa 2 impose au responsable du traitement de recourir à des procédés de masquage irréversible, si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur des lieux non accessibles au public ou leurs entrées. Par amendement parlementaire du 18 décembre 2020, l'intérieur de ces lieux a été ajouté en raison de l'observation de la CNPD faite dans son avis du 28 février 2020 que le texte initial ne prévoyait pas expressément le masquage des intérieurs des lieux non accessibles au public en cas de visualisation de façon non spécifique.

En vertu du paragraphe 7, le public est informé de manière claire et permanente de l'existence de la vidéosurveillance dans l'intérêt de la transparence et en vue d'obtenir un effet dissuasif et une amélioration du sentiment de sécurité des citoyens. L'information se fait au moyen de panneaux installés dans la zone surveillée.

Le paragraphe 8, alinéa 1^{er} dispose que le traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre de la vidéosurveillance se fait en conformité avec la loi précitée du 1^{er} août 2018. Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État « peut suivre le raisonnement des auteurs du projet de loi qui expliquent au commentaire de l'article qu'«[i] n'aurait [...], a priori, pas été nécessaire de préciser que le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la vidéosurveillance est effectué conformément à cette loi », mais « [...] afin d'éviter que le présent texte ne puisse être considéré comme établissant un régime de protection spécifique, dérogeant au régime établi par la loi précitée du 1^{er} août 2018, il a paru utile de préciser que la loi du 1^{er} août 2018 est applicable aux données traitées dans le cadre du système VISUPOL ». ».

Par amendement gouvernemental du 21 avril 2020, le paragraphe 8, alinéa 2 initial avait été remplacé comme suit : « ~~Le directeur général de la Police a la qualité de responsable du traitement. La Police grand-ducale, représentée par son directeur général, a la qualité de responsable du traitement.~~ ». Le commentaire de l'amendement indique que la loi précitée du 1^{er} août 2018 « dispose que le responsable du traitement est « l'autorité compétente qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens de traitement de données à caractère personnel ». Cette autorité compétente est la Police grand-ducale, qui est représentée par une personne physique, le directeur général de la Police, dans un souci de transparence. ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État renvoie notamment à la loi précitée du 18 juillet 2018 qui « vise, en son article 15, paragraphe 3, les « traitements des données à caractère personnel dont le responsable du traitement est le directeur général de la Police » ». Il recommande de renoncer à la modification pour maintenir « l'approche retenue par le législateur pour d'autres lois qui désignent spécifiquement le directeur comme responsable du traitement ». Par ailleurs, il estime que la notion de « représentation » n'est pas appropriée, étant donné que l'administration n'est pas une personne morale. Finalement, comme ni la loi précitée du 18 juillet 2018 ni la loi précitée du 1^{er} août 2018 ne précisent, de manière générale, le responsable des traitements de données opérés par la Police, le Conseil d'État « propose d'insérer la disposition désignant le responsable du traitement sous un article distinct (article 43^{ter}) dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale de façon à garantir son application à l'ensemble des traitements de données à caractère personnel effectués par la Police ». Les auteurs du projet de loi et la commission ont suivi le Conseil d'État ; l'article nouveau figure comme article 43-3 nouveau à insérer par le projet de loi 7741³ dans la loi précitée du 18 juillet 2018.

L'alinéa 2 dispose que les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre pour assurer la sécurité du traitement sont déterminées par règlement grand-ducal, de même que les modalités d'exercice du droit d'accès prévu par la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Le paragraphe 9 prévoit un délai maximal de conservation des données de deux mois, de même que des exceptions.

Le paragraphe 10 règle le visionnage des images en temps réel et celui des images enregistrées.

Par amendement parlementaire du 18 décembre 2020, le paragraphe 11 a été ajouté pour permettre à la Police d'utiliser les données à caractère personnel relatives à des interventions policières d'envergure et ayant un intérêt dans le cadre du déroulement de l'intervention et de la formation interne à des fins d'analyses de déroulement de ces interventions et à des fins de formation interne, ceci pendant une durée maximale de dix ans. Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État a exprimé une opposition formelle en raison du manque de précision concernant les données à utiliser. Le texte

³ Projet de loi 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'Etat ; et 3^o du Code pénal

a par conséquent été complété par les précisions nécessaires par amendement parlementaire du 14 avril 2021, notamment par un alinéa 2 nouveau, selon lequel des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation, si les images utilisées permettent d'identifier directement une personne concernée.

Article 2

Cet article règle la transition de l'ancien système de l'autorisation ministérielle à échéance annuelle vers celui de l'article 43*bis* nouveau.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense propose à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

7498

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

Art. 1^{er}. À la suite de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, il est ajouté un article 43*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 43*bis*.** (1) La Police peut, avec l'autorisation du ministre et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.

- (2) Sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales :
- 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, des infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
 - 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
 - 3° les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale ;
 - 4° les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ;
 - 5° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

(3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne :

- 1° du procureur d'État territorialement compétent ;
- 2° du conseil communal, et
- 3° de la commission consultative prévue à l'alinéa 2.

Il est créé une commission consultative ayant pour mission de donner son avis sur la mise en place d'un système de vidéosurveillance pour chaque nouveau lieu à placer sous vidéosurveillance, ainsi que d'évaluer le système de vidéosurveillance pour chaque demande de renouvellement. La composition et les modalités de fonctionnement de la commission consultative sont fixées par règlement grand-ducal.

L'autorisation ministérielle est délivrée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure. Elle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) En dehors de l'analyse d'impact, le directeur général de la Police communique au ministre les informations suivantes :

- 1° la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe 2 et des finalités poursuivies ;
- 2° la délimitation des lieux à surveiller ;
- 3° le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ;
- 4° une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ;
- 5° le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance.

(5) Le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquels les images ont été prises sur un outil informatique.

La prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations. Le recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu.

(6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas l'intérieur des lieux non accessibles au public ni, de façon spécifique, leurs entrées.

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur des lieux non accessibles au public ou leurs entrées, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible.

(7) Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance.

(8) Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article est effectué conformément aux dispositions 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.

Un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu 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.

(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.

(10) Le directeur général de la Police désigne les membres de la Police qui sont habilités à visionner en temps réel les images des caméras de vidéosurveillance.

Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice d'une mission précise.

(11) Les données à caractère personnel relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne peuvent, avec l'autorisation du directeur général de la Police, être utilisées par la Police à des fins d'analyses de déroulement de l'intervention, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne pendant une durée maximale de dix ans. L'autorisation est délivrée, après avis du délégué à la protection des données de la Police, suite à une demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences.

Si les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation. ».

Art. 2. Le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi doit être autorisé conformément à l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Luxembourg, le 25 juin 2021

La Présidente-Rapportrice,
Stéphanie EMPAIN

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7498

SEANCE

du 01.07.2021

BULLETIN DE VOTE (1)

Projet de loi N°7498

Nom des Députés	Vote			Procuration (nom du député)	Nom des Députés	Vote			Procuration (nom du député)
	Oui	Non	Abst.			Oui	Non	Abst.	

CSV

Mme ADEHM	Diane	x			M. MISCHO	Georges	x		
Mme ARENDT (ép. KEMP)	Nancy	x			Mme MODERT	Octavie	x		
M. EICHER	Emile	x			M. MOSAR	Laurent	x		
M. EISCHEN	Félix	x			Mme REDING	Viviane	x		(KAES Aly)
M. GALLES	Paul	x		(EICHER Emile)	M. ROTH	Gilles	x		
M. GLODEN	Léon	x			M. SCHAAF	Jean-Paul	x		
M. HALSDORF	Jean-Marie	x			M. SPAUTZ	Marc	x		(EISCHEN Félix)
Mme HANSEN	Martine	x			M. WILMES	Serge	x		
Mme HETTO-GAASCH	Françoise	x			M. WISELER	Claude	x		
M. KAES	Aly	x			M. WOLTER	Michel	x		
M. LIES	Marc	x							

déi gréng

Mme AHMEDOVA	Semiray	x			Mme GARY	Chantal	x		
M. BACK	Carlo	x			M. HANSEN	Marc	x		
M. BENOY	François	x			Mme LORSCHÉ	Josée	x		
Mme BERNARD	Djuna	x			M. MARGUE	Charles	x		
Mme EMPAIN	Stéphanie	x							

LSAP

Mme ASSELBORN-BINTZ	Simone	x			M. DI BARTOLOMEO	Mars	x		
M. BIANCALANA	Dan	x			M. ENGEL	Georges	x		
Mme BURTON	Tess	x			M. HAAGEN	Claude	x		
Mme CLOSENER	Françine	x		(ENGEL Georges)	Mme HEMMEN	Cécile	x		
M. CRUCHTEN	Yves	x			Mme MUTSCH	Lydia	x		

DP

M. ARENDT	Guy	x			M. GRAAS	Gusty	x		
M. BAULER	André	x			M. HAHN	Max	x		
M. BAUM	Gilles	x			Mme HARTMANN	Carole	x		
Mme BEISSEL	Simone	x			M. KNAFF	Pim	x		
M. COLABIANCHI	Frank	x			M. LAMBERTY	Claude	x		
M. ETGEN	Fernand	x			Mme POLFER	Lydie	x		

ADR

M. ENGELEN	Jeff			x	M. KEUP	Fred			x
M. KARTHEISER	Fernand			x	M. REDING	Roy			x (KARTHEISER Fernand)

déi Lénk

M. CECCHETTI	Myriam			x	M. OBERWEIS	Nathalie			x
--------------	--------	--	--	---	-------------	----------	--	--	---

Piraten

M. CLEMENT	Sven			x	M. GOERGEN	Marc			x
------------	------	--	--	---	------------	------	--	--	---

	Vote		
	Oui	Non	Abst.
Votes personnels	48	4	3
Votes par procuration	4	0	1
TOTAL	52	4	4

Le Président:



Le Secrétaire général:



7498/14

N° 7498¹⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

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

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(6.7.2021)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 1^{er} juillet 2021 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

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

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 1^{er} juillet 2021 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 10 mars 2020, 12 mai 2020, 23 février et 1^{er} juin 2021 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 14 votants, le 6 juillet 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

30



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 25 juin 2021

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2020
2. 7498 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale
- Rapportrice : Madame Stéphanie Empain

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch

Mme Lydie Polfer, observatrice

Mme Barbara Ujlaki, du Ministère de la Sécurité intérieure

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Marc Goergen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Projet de loi 7498

Le rapport est adopté à l'unanimité.

La commission propose comme temps de parole le modèle 1.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 17 juin 2021

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

- 7498 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale
- Rapportrice : Madame Stéphanie Empain

- Examen du 3^e avis complémentaire du Conseil d'État

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen (en rempl. de Mme Lydia Mutsch), M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo

M. Henri Kox, Ministre de la Sécurité intérieure

Mme Béatrice Abondio, Direction, M. Laurent Weber, Direction (adj.), Mme Barbara Ujlaki, du Ministère de la Sécurité intérieure

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Fernand Kartheiser

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

Madame la Présidente-Rapportrice rappelle qu'il y a une certaine urgence pour le projet de loi, non seulement du côté politique, mais aussi du côté pragmatique en songeant au nouveau stade national de football et de rugby.

Monsieur le Ministre relève que le Conseil d'État pose dans son troisième avis complémentaire la question de la nécessité d'une « instance d'avis supplémentaire » et de la plus-value de sa contribution et estime que le ministre peut, si une évaluation qui dépasse les compétences des autorités énumérées à l'alinéa 1^{er} est nécessaire, l'ordonner au cas par cas. En plus, le Conseil d'État critique l'absence de précision quant à la composition de la

commission, le texte laissant toute latitude au pouvoir réglementaire pour constituer la commission, alors qu'au vu de l'importance de la mission qui lui est dévolue dans un domaine sensible qui touche aux droits fondamentaux des personnes, il serait préférable de préciser sa composition dans la loi.

Monsieur le Ministre rappelle que la création de la commission consultative relève notamment de la volonté politique, se basant sur les idées exprimées dans la motion déposée par Monsieur Félix Braz dans le cadre de l'interpellation du 8 juin 2010 sur les systèmes de vidéosurveillance sur le territoire luxembourgeois. S'agissant de la composition de la nouvelle commission, le projet de règlement grand-ducal prévoit qu'elle sera présidée par un représentant du ministre de la Sécurité intérieure (ministre ayant la Police dans ses attributions) et se composera par ailleurs d'un représentant

- de l'Inspection générale de la Police grand-ducale ;
- du ministre ayant la Justice dans ses attributions ;
- du ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions ;
- du Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat ;
- de la Commission consultative des droits de l'homme ;
- d'une association conventionnée œuvrant dans le domaine de l'action sociale ;
- d'une association œuvrant dans le domaine de la criminologie.

Dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives, la commission consultative sera convoquée et la procédure sera lancée pour légaliser les caméras en place et procéder, le cas échéant, à des adaptations, comme cela ressort de l'étude de l'IGP sur l'efficacité de la vidéosurveillance. Il s'agit d'examiner le système en place quant à la finalité visée et quant à l'emplacement, des adaptations étant par ailleurs à voir au niveau du service VISUPOL, notamment en ce qui concerne les effectifs.

Monsieur le Ministre déclare mettre à disposition des députés le projet de règlement grand-ducal avant le vote sur la loi qui pourrait de préférence avoir lieu au cours de la prochaine semaine de séances plénières fin juin, début juillet.

Tout en prenant note des critiques formulées par le Conseil d'État, la commission se rallie à Monsieur le Ministre pour maintenir le paragraphe 3, alinéa 2 nouveau de l'article 43*bis* nouveau inséré dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Madame la Présidente-Rapportrice annonce une courte réunion au cours de la semaine prochaine pour l'adoption du rapport.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2021

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 3 mars 2021
2. 7498 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale
- Rapportrice : Madame Stéphanie Empain

- Continuation des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, M. Laurent Mosar (en rempl. de M. Léon Gloden), Mme Lydia Mutsch

Mme Lydie Polfer, observatrice

M. Henri Kox, Ministre de la Sécurité intérieure

Mme Béatrice Abondio, Direction, M. Laurent Weber, Direction (adj.), Mme Barbara Ujlaki, du Ministère de la Sécurité intérieure

Inspection générale de la Police (IGP) :

Mme Monique Stirn, Inspecteur général de la Police, M. Vincent Fally, Inspecteur général adjoint de la Police

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

Madame la Présidente passe la parole après quelques mots d'introduction à Monsieur le Ministre qui salue la discussion menée la semaine dernière par la commission au sujet de l'étude réalisée par l'Inspection générale de la Police (IGP) sur l'efficacité de la vidéosurveillance. S'agissant du volet opérationnel, cette étude montre des pistes relatives au fonctionnement, à une éventuelle extension et à l'efficacité de la vidéosurveillance. Pour ce qui est de la base légale de la vidéosurveillance, l'étude fait des suggestions, rappelant notamment la motion déposée par Monsieur Félix Braz dans le cadre de l'interpellation du 8 juin 2010 sur les systèmes de vidéosurveillance sur le territoire luxembourgeois.

En parallèle à la poursuite de la procédure législative, dont l'étape suivante est l'adoption d'amendements suite au deuxième avis complémentaire que le Conseil d'État a rendu le 23 février 2021, Monsieur le Ministre discutera déjà avec la Police au niveau interne la démarche à suivre. N'estimant pas nécessaire de revenir à la question de l'opportunité et de l'utilité de la vidéosurveillance, l'orateur suggère de se pencher sur celle d'un meilleur encadrement législatif. Le ministère a élaboré des amendements qui tiennent compte, à côté des observations et de l'opposition formelle du Conseil d'État, d'une proposition de l'IGP.

Concernant l'article 43bis nouveau, paragraphe 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, tel que prévu par l'article 1^{er} du projet de loi, les auteurs proposent de suivre le Conseil d'État dans ses doutes exprimés au sujet de la nécessité de demander tant l'avis du bourgmestre que celui du conseil communal avant la délivrance de l'autorisation ministérielle. En effet, le Conseil d'État rappelle que, d'une part, l'article 28, alinéa 1^{er} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 charge le conseil communal de donner « son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure » et, d'autre part, que « le bourgmestre, en tant que membre et président de droit du conseil communal, est en mesure de faire valoir son point de vue au sein du conseil ». Partant, seul l'avis du conseil communal est à demander. Dans le nouvel agencement de l'alinéa 1^{er}, la précision « territorialement compétent » est supprimée pour le conseil communal, conformément à la remarque du Conseil d'État que le bourgmestre ou le conseil communal sont uniquement compétents sur le seul territoire de la commune concernée. La même précision est par contre à maintenir pour le procureur d'État.

Le même paragraphe 3 est complété par un alinéa 2 nouveau portant création d'une nouvelle commission consultative, dont l'avis sera demandé avant toute prise de décision de délivrer une autorisation ministérielle, cet avis s'ajoutant à ceux du procureur d'État territorialement compétent et du conseil communal. Le but est d'associer un organe externe et indépendant à la procédure de mise en place et de renouvellement de la vidéosurveillance. La création d'une telle commission répond aux suggestions formulées par l'IGP dans son étude mentionnée ci-dessus. En se référant aux idées exprimées dans la motion précitée du 8 juin 2010, l'IGP suggère qu'il soit procédé à une évaluation de la vidéosurveillance par un organe indépendant de la Police, pour chaque demande de renouvellement, ainsi qu'à la consultation d'une commission indépendante pour chaque nouvelle demande de placer un lieu sous vidéosurveillance. La commission consultative procédera également à l'évaluation du système de vidéosurveillance dans le cadre des demandes de renouvellement qui pourront se faire toutes les trois années pour les lieux déjà placés sous vidéosurveillance. Toute demande pour l'extension ou la prolongation d'une zone existante ou tendant à la mise en place d'une nouvelle zone devra prendre en compte diverses contraintes et dimensions de l'espace public, de nature sécuritaire, sociale, urbanistique, organisationnelle ou technique. En outre, cette commission pourra évaluer l'impact de la vidéosurveillance sur différents aspects de la vie publique dans la zone surveillée, tel que l'impact sur l'action sociale.

Un règlement grand-ducal déterminera la composition et les modalités de fonctionnement de cette commission qui englobera des experts externes concernés par la demande de

placement sous vidéosurveillance, notamment des représentants de l'IGP et de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH).

L'article 43bis nouveau, paragraphe 11, ajouté par amendement parlementaire de décembre 2020, est destiné à permettre à la Police, dans le cadre d'interventions d'envergure qui peuvent se dérouler dans des lieux sous vidéosurveillance, de se servir des images enregistrées pour effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type. Le Conseil d'État a exprimé une opposition formelle en raison du manque de précision concernant les données à utiliser. Ces données sont donc à préciser et les auteurs du projet de loi prévoient notamment d'ajouter un alinéa 2 nouveau, selon lequel des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation, si les images utilisées permettent d'identifier directement une personne concernée. Un délai maximal de dix ans est proposé pour la conservation des données.

Mme Monique Stirn rend attentif aux deux suggestions distinctes de l'IGP. La première se rapporte aux lieux déjà placés sous vidéosurveillance ; pour le renouvellement de celle-ci, il serait utile de procéder tous les trois ans à une évaluation par un organe indépendant de la Police, comme demandé par la Chambre des Députés par la motion précitée du 8 juin 2010. La seconde concerne les lieux à placer nouvellement sous vidéosurveillance ; la consultation d'une commission multidisciplinaire serait ici de mise pour permettre « la prise en compte des diverses dimensions concernées par cette mesure et des diverses contraintes induites par celle-ci ».

- M. Dan Biancalana (LSAP) constate sur base des explications données que la commission consultative aura des compétences étendues, puisque l'analyse qu'elle fera pour son avis sur les demandes nouvelles de placement sous vidéosurveillance devront prendre en compte de multiples paramètres.

Concernant l'analyse d'impact, l'orateur souhaiterait connaître sur quoi elle porte précisément.

Monsieur le Ministre explique que cette analyse s'impose toujours pour des besoins de protection des données et qu'elle doit tout d'abord vérifier la nécessité et la proportionnalité de la mesure. La décision de procéder à la vidéosurveillance reste toujours une décision politique, les études sur son opportunité et utilité allant en effet dans différents sens, ayant trait notamment au sentiment de sécurité et à l'élucidation d'infractions. Cette dernière est facilitée par la vidéosurveillance. En matière de stupéfiants, l'analyse doit aussi déterminer qui doit être protégé en particulier, améliorant ainsi le sentiment de sécurité. Dans le quartier de la Gare, les lieux particulièrement vulnérables à inclure dans les zones à surveiller sont les écoles. L'analyse d'impact s'intéresse aussi à la dimension sociale, veillant à éviter un effet involontaire de la vidéosurveillance sous la forme d'un déplacement de la criminalité vers l'Abrigado, centre d'accueil pour toxicomanes, Monsieur le Ministre rappelant que des réflexions sont en cours sur la délocalisation du centre. Toujours dans le contexte social, il importe de consulter dans le cadre de l'analyse d'impact les acteurs concernés comme le service « à vos côtés » d'Inter-Actions a.s.b.l..

À côté de l'analyse d'impact, l'avis du procureur d'État territorialement compétent et du conseil communal sont obligatoires avant la délivrance de l'autorisation ministérielle. Ces avis se basent sur les faits des affaires judiciaires et policières ; les autorités communales et policières collaborent d'ailleurs dans le cadre du comité de prévention communal.

Monsieur le Ministre souligne l'importance d'une analyse variée et factuelle comme fondement de la décision de mise en place de la vidéosurveillance et de son exploitation

optimale, mais permettant aussi d'arrêter la vidéosurveillance des lieux qui ne présentent plus le besoin requis.

- La réponse à la question de M. Marc Goergen (Piraten) au sujet de la reconnaissance faciale se trouve explicitement à l'article 43*bis*, paragraphe 5, alinéa 2 qui exclut le recours à des techniques de reconnaissance faciale.

En ce qui concerne la question de savoir si le conseil communal dispose d'un droit de veto pour s'opposer à la mise en place de caméras, Monsieur le Ministre estime que le plus souvent, la demande pour obtenir une vidéosurveillance provient des autorités communales. Si la situation inverse se présente et que celles-ci s'y opposent, il incombe au ministre de prendre sa responsabilité dans l'intérêt de la sécurité intérieure dont il est en charge.

- Relativement à l'exigence de la nécessité, Mme Lydie Polfer (DP) voudrait savoir si celle-ci n'est pas simplement constatée au moyen des chiffres de la délinquance des mois et années passés, se basant donc sur les faits au lieu d'un sentiment de sécurité ou d'insécurité.

Monsieur le Ministre répond que ces faits comptent pour la prise de décision. Toutefois, si les caméras contribuent à une meilleure élucidation des infractions, il s'avère qu'elles ne permettent pas seules de maîtriser la criminalité liée à la drogue. En matière de flagrant délit, une utilisation optimale du moyen de la vidéosurveillance par l'interaction directe entre les agents qui visionnent les images en temps réel et les policiers sur le terrain permet d'effectuer des coups de poing. Toujours est-il que les délinquants s'adaptent aussi. La vidéosurveillance est certes utile, mais ne peut pas résoudre tous les problèmes. Les statistiques policières sont importantes, mais il faut tenir compte de tous les aspects.

Mme Polfer précise que le quartier de Bonnevoie n'est pas seulement concerné par la criminalité des stupéfiants, mais aussi par d'autres formes de délinquance et en particulier les cambriolages. Tenant compte des chiffres, la Ville de Luxembourg réitère sa demande d'une vidéosurveillance du quartier.

- Au regard de l'exigence de la proportionnalité, Mme Stéphanie Empain (déi gréng) insiste à déterminer clairement ce qui est mesuré : l'élucidation, l'effet dissuasif, l'effet sur le flagrant ? Estimant qu'il s'agit pour l'essentiel de l'effet dissuasif, l'oratrice se demande au sujet du nombre d'arrestations en flagrant délit qui se trouve en chute libre (moyenne de 7 cas annuels entre 2014 et 2020) si cela est dû à un effet dissuasif considérable des caméras ou à l'inefficacité de la vidéosurveillance en matière de flagrant délit ? Il importe donc de déterminer ce qui est mesuré pour savoir quel but sera à atteindre et décider ou non la mise en place ou l'arrêt de la vidéosurveillance.

Monsieur le Ministre donne à considérer que les délinquants s'adaptent aux circonstances. Les statistiques montrent une augmentation à Bonnevoie des délits en relation avec les stupéfiants et des cambriolages dans les caves, spécifiquement pendant la pandémie. Une meilleure utilisation de la vidéosurveillance dépend notamment des effectifs disponibles. Les actions de coup de poing nécessitent une longue préparation et font leurs preuves.

Monsieur l'Inspecteur général adjoint explique que l'idée à l'origine de la mise en place d'un système de vidéosurveillance était de l'utiliser dans un but dissuasif, ce qui est sans doute dans une certaine mesure encore le cas. La contribution de la vidéosurveillance pour détecter les situations de flagrant délit a diminué, sauf de manière ponctuelle lorsque la vidéosurveillance est utilisée pour le guidage des patrouilles. Pendant l'année 2020, 7 opérations coup de poing ont été réalisées. Il s'agit là de deux finalités différentes, à savoir la prévention/dissuasion et le flagrant délit. Au fil du temps, la vidéosurveillance s'est

avérée en revanche très utile comme moyen de retraçage, constituant une troisième finalité.

Il convient de distinguer suivant les infractions commises. Ainsi, la vidéosurveillance n'a que peu d'impact sur les infractions non préméditées ou les incivilités, alors qu'elle montre un effet en matière de violences.

Quant aux délits de drogues, Monsieur le Ministre rappelle que les chiffres augmentent avec l'activité de la Police, les infractions ne devenant visibles que si la Police intervient (puisque les consommateurs et trafiquants ne s'adressent évidemment pas d'eux-mêmes à la Police). Au cours des dernières années, la coopération internationale, surtout entre le Luxembourg, la France et la Belgique, a été renforcée dans ce domaine, de même que des actions au niveau d'EUROPOL ont été organisées.

Le critère de l'élucidation joue également son rôle dans le cadre de la vidéosurveillance, celle-ci permettant d'élucider plus d'infractions. Ce critère est comme les autres à prendre en considération pour évaluer la vidéosurveillance, aussi bien avant la prise de décision que pour apprécier ensuite son efficacité.

Monsieur le Ministre met l'accent sur le caractère global du sujet ; la vidéosurveillance en est un élément, mais ne saurait à elle seule procurer un meilleur sentiment de sécurité aux citoyens. Il importe d'améliorer l'efficacité de la vidéosurveillance et d'adopter une attitude plus offensive pour insister sur son utilité et sa mise en œuvre aux endroits nécessaires en se basant sur les différents aspects concernés et en dialogue avec les citoyens.

Monsieur le Ministre transmettra une nouvelle version d'amendements à la commission, tenant compte de certaines réflexions et suggestions faites par l'IGP dans son étude.

La commission adoptera la version actualisée des amendements par écrit (courriel) avant l'envoi au Conseil d'État.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain

04



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2020

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

7498 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen des avis du Conseil d'État
- Présentation d'une série d'amendements

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch

M. François Benoy, Mme Viviane Reding, observateurs

M. Henri Kox, Ministre de la Sécurité intérieure

Mme Barbara Ujlaki, du Ministère de la Sécurité intérieure

Inspection générale de la Police (IGP) :

Mme Monique Stirn, Inspecteur général, M. Vincent Fally, Inspecteur général adjoint

M. Nico Fehlen, groupe parlementaire déi gréng

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

[Wéint engem technesche Problem gët et vun deem gréissten Deel vun der Sëtzong keen Enregistrement.]

*

La commission désigne sa présidente rapportrice du projet de loi.

Suite à quelques paroles introductives par Monsieur le Ministre, les auteurs du projet de loi présentent une série d'amendements à l'article 43bis nouveau que le projet de loi sous rubrique a pour objet d'insérer dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

L'article 43bis nouveau, paragraphe 1^{er}, pose, comme indiqué au commentaire des articles du document de dépôt, le cadre général du recours à la vidéosurveillance dans le cadre des missions de police administrative et de police judiciaire telles que définies aux articles 3 et 18 de la loi précitée du 18 juillet 2018 : la Police peut placer sous vidéosurveillance les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens.

Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État note, tout comme la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 28 février 2020, que le texte ne détermine pas expressément les finalités du traitement opéré par le biais du système de vidéosurveillance, contrairement à l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui visait « la prévention, la recherche et la constatation des infractions pénales ». Le paragraphe 8 de l'article 43bis nouveau dispose que le traitement des données dans le cadre de la vidéosurveillance est effectué en conformité avec 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. L'article 7 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 pose comme l'une des conditions de la licéité du traitement qu'il soit fait pour une des finalités énoncées à l'article 1^{er} de la même loi. Pour le Conseil d'État, « le renvoi à la loi précitée du 1^{er} août 2018 implique nécessairement une référence aux finalités y énoncées, à savoir celles « de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces » ». Dans un souci de clarification du dispositif, le Conseil d'État suggère toutefois « de reprendre la précision relative aux finalités qui figurait à l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002 ».

Par conséquent, le paragraphe 1^{er} de l'article 43bis est complété par cette précision.

En ce qui concerne la limitation de la vidéosurveillance aux lieux « qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens », le Conseil d'État rend attentif à l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002 qui « couvrait de manière plus large les lieux qui présentaient un risque accru d'accomplissement d'« infractions pénales » ». Comme la terminologie utilisée dans le projet de loi permet deux lectures selon le Conseil d'État, il est proposé d'utiliser la notion d'« infractions pénales » et de procéder au même remplacement au paragraphe 2. Si le recours à la vidéosurveillance se limitera à des lieux qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité, il convient de préciser que l'intention n'est pas de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales. Les images peuvent toujours être utilisées pour élucider des infractions autres que celles qui ont justifié la mise en place de la vidéosurveillance, en évitant toutefois de procéder systématiquement au traitement de données pour une finalité autre que la

finalité primaire. Partant, l'utilisation des termes « infractions pénales », qui englobent celles qualifiées de contraventions, ne signifie en aucun cas que l'intention est d'étendre la vidéosurveillance à des lieux où des contraventions sont commises, réponse à une question de M. Dan Biancalana (LSAP). Plus précisément, les caméras déjà en place peuvent servir à élucider des contraventions, mais des caméras ne sont pas nouvellement installées dans ce but.

M. Léon Gloden (CSV) souhaitant savoir si la future loi s'appliquera aussi bien à la vidéosurveillance d'endroits communaux qu'étatiques, les auteurs répondent par l'affirmative en précisant que les conditions légales doivent évidemment être remplies dans tous les cas pour pouvoir procéder à une vidéosurveillance. Celle-ci se fait toujours sous la responsabilité de la Police, avec l'autorisation ministérielle pour chaque lieu, et dans des lieux accessibles au public, donc sans distinction entre lieu communal ou étatique.

Le paragraphe 2 est modifié de façon à ce que la condition de l'inefficacité d'autres moyens préalablement mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales s'applique dorénavant à tous les lieux visés. Cette modification tient compte de la critique de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) formulée dans son avis du 25 février 2020, regrettant que le projet de loi exige le critère de l'insuffisance d'autres mesures exclusivement pour les lieux qui « par leur configuration sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions ».

Le remplacement de « types de crimes ou délits » par « infractions pénales revêtant un certain degré de gravité » souligne que seuls les lieux où sont commis de manière répétée des infractions pénales d'un certain degré de gravité ou qui, par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales d'un certain degré de gravité sont placés sous vidéosurveillance. Les paragraphes 3 et 4 prévoient, pour la délivrance de l'autorisation ministérielle, une analyse d'impact et la communication au ministre d'informations déterminées.

Au sujet du point 3 qui vise « les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale », le Conseil d'État rappelle que le périmètre exact devra être déterminé dans l'acte ministériel dans le respect du principe de la proportionnalité.

Par amendement gouvernemental du 21 avril 2020, un nouveau point 4 a été ajouté à la liste des lieux qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales : « les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ». Dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, le Conseil d'État « relève, à l'instar de la Commission nationale pour la protection des données, que la détermination précise des lieux concernés (...) ne cadre pas avec l'approche qui sous-tend le dispositif en question et qui consiste à énumérer de manière générale les lieux dans lesquels une vidéosurveillance est susceptible d'être effectuée, tout en reléguant au ministre le soin de désigner le lieu spécifique. De l'avis du Conseil d'État, tant l'ancien point 4° qui vise « les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes » que le point 3° relatif aux « alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale » sont de nature à englober les lieux que les auteurs entendent viser au point 4°, à savoir le stade national de football et de rugby. Le périmètre exact du lieu à surveiller devra, quant à lui, être déterminé dans l'autorisation ministérielle. ». Les auteurs proposent de ne pas supprimer le nouveau point 4.

Par amendement gouvernemental du 21 avril 2020, le terme « lieu » a été remplacé au paragraphe 3, alinéa 1^{er} par les mots « zone de sécurité » « pour assurer la cohérence avec la législation antérieure ». Dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, le Conseil d'État a demandé de renoncer à ce remplacement et de maintenir le terme « lieu » dans « un souci

de cohérence interne du projet de loi », puisque « le nouveau dispositif proposé par les auteurs ne comporte plus de référence aux « zones de sécurité », mais se réfère désormais aux « lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » ». La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) s'est prononcée dans le même sens dans son avis du 28 février 2020. Les auteurs proposent par conséquent de reprendre le terme « lieu ».

Il est également proposé de compléter le paragraphe 3 par l'avis du conseil communal pour la délivrance de l'autorisation ministérielle pour placer un lieu sous vidéosurveillance. Dans la réunion de la commission du 3 octobre 2019, M. François Benoy (déi gréng) avait estimé utile de réfléchir à demander cet avis en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune.

M. Dan Biancalana posant la question de l'avis du comité de prévention, les auteurs expliquent, en se référant à l'exposé des motifs du projet de loi, qu'il « a semblé plus pertinent de prévoir l'avis du bourgmestre que l'avis du comité de prévention en raison du fait que le comité de prévention est composé des bourgmestres des communes relevant du territoire de compétence du commissariat de police, des échevins ou conseillers communaux éventuellement désignés par les bourgmestres, du directeur de la région de police dans le ressort duquel se trouve la commune et des chefs des commissariats de police territorialement compétents (art. 38 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale), partant, pour moitié, de représentants régionaux de la Police et pour moitié de responsables communaux. Dans la mesure où le directeur général de la Police, en tant que représentant de la Police, proposera le recours à la vidéosurveillance, il ne semble guère faire de sens que le ministre sollicite l'avis d'autres membres de la Police. ».

Pour M. Léon Gloden, il importe de ne pas trop compliquer la procédure. Le groupe politique CSV peut dès lors marquer son accord avec la renonciation à l'avis du comité de prévention.

Au paragraphe 5, alinéa 2, les termes « susceptibles à correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place » sont supprimés, puisque, comme l'indique le Conseil d'État, ils « ne reflètent qu'une évidence, sans apporter une plus-value normative ».

Les auteurs suggèrent de compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante : « Le recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu. ». La vidéosurveillance est utilisée dans le but de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales, alors que la reconnaissance faciale est principalement un outil de poursuite pénale. L'exclusion expresse du recours à des techniques de reconnaissance faciale n'est donc pas à comprendre comme une interdiction générale, ces techniques pouvant être utilisées pour élucider des infractions pénales.

Au paragraphe 6, la notion « lieux d'accès privé » est remplacée par la notion « lieux non accessibles au public ». Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État attire l'attention sur la loi précitée du 18 juillet 2018 qui « ne connaît pas le concept de « lieux d'accès privé », mais oppose les « lieux accessibles au public » aux « lieux non accessibles au public ». Le Conseil d'État « insiste à voir respecter la cohérence des termes afin d'éviter toute discussion sur la portée des concepts utilisés ».

En outre, l'alinéa 2 est à compléter comme suit : « Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur ou des entrées à des lieux ~~d'accès privé~~ *non accessibles au public*, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible. ». Les auteurs proposent de suivre la CNPD qui estime dans son avis du 28 février 2020 à juste titre que la disposition ne prévoit pas

expressément le masquage des intérieurs des lieux non accessibles au public, lorsque la configuration des lieux est telle que les caméras de vidéosurveillance les visualisent de manière non-spécifique.

Le paragraphe 8, alinéa 1^{er} dispose que le traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre de la vidéosurveillance se fait en conformité avec la loi précitée du 1^{er} août 2018. Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État « peut suivre le raisonnement des auteurs du projet de loi qui expliquent au commentaire de l'article qu'«[i]l n'aurait [...], a priori, pas été nécessaire de préciser que le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la vidéosurveillance est effectué conformément à cette loi », mais « [...] afin d'éviter que le présent texte ne puisse être considéré comme établissant un régime de protection spécifique, dérogatoire au régime établi par la loi précitée du 1^{er} août 2018, il a paru utile de préciser que la loi du 1^{er} août 2018 est applicable aux données traitées dans le cadre du système VISUPOL ». ».

Par amendement gouvernemental du 21 avril 2020, le paragraphe 8, alinéa 2 a été remplacé comme suit : « Le directeur général de la Police a la qualité de responsable du traitement. La Police grand-ducale, représentée par son directeur général, a la qualité de responsable du traitement. ». Le commentaire de l'amendement indique que la loi précitée du 1^{er} août 2018 « dispose que le responsable du traitement est « l'autorité compétente qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens de traitement de données à caractère personnel ». Cette autorité compétente est la Police grand-ducale, qui est représentée par une personne physique, le directeur général de la Police, dans un souci de transparence. ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État renvoie notamment à la loi précitée du 18 juillet 2018 qui « vise, en son article 15, paragraphe 3, les « traitements des données à caractère personnel dont le responsable du traitement est le directeur général de la Police » ». Il recommande de renoncer à la modification pour maintenir « l'approche retenue par le législateur pour d'autres lois qui désignent spécifiquement le directeur comme responsable du traitement ». Par ailleurs, il estime que la notion de « représentation » n'est pas appropriée, étant donné que l'administration n'est pas une personne morale. Finalement, comme ni la loi précitée du 18 juillet 2018 ni la loi précitée du 1^{er} août 2018 ne précisent, de manière générale, le responsable des traitements de données opérés par la Police, le Conseil d'État « propose d'insérer la disposition désignant le responsable du traitement sous un article distinct (article 43^{ter}) dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale de façon à garantir son application à l'ensemble des traitements de données à caractère personnel effectués par la Police ». Les auteurs proposent de suivre le Conseil d'État ; l'article nouveau à prévoir sera inséré au projet de loi relatif aux fichiers de la Police et pourra, le cas échéant, être présenté dans la réunion du 30 novembre 2020. L'actuel alinéa 2 est par conséquent supprimé.

À l'alinéa 3, qui devient donc l'alinéa 2, les auteurs proposent de rayer la référence à la loi précitée du 1^{er} août 2018, puisque l'alinéa 1^{er} précise déjà clairement que les traitements de données à caractère personnel opérés dans le cadre de la vidéosurveillance sont effectués conformément aux dispositions de cette loi. Une référence supplémentaire à la même loi dans le contexte des mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement, ainsi que des modalités d'exercice du droit d'accès à prévoir par un règlement grand-ducal est donc superflue. La suppression de la référence permet en outre d'alléger le texte.

Les auteurs proposent d'ajouter un paragraphe 11 nouveau à la teneur suivante : « (11) Le traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales peut être utilisé par la Police à des fins d'analyses de déroulement des opérations, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amé-

lioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne. L'autorisation est délivrée par le directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police, suite à une demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences. ».

Mme Lydie Polfer (DP) mentionne que les caméras dans le nouveau stade seront installées sur base de l'analyse de la Police et que le stade comprendra un commissariat de police, où les images seront visionnées en temps réel. Le commissariat sera en outre équipé de deux cellules. L'oratrice souhaitant savoir si la future loi couvre tous ces dispositifs mis en place conformément à la demande de la Police, Monsieur le Ministre répond par l'affirmative. La Police doit disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, dont celle de la prévention des infractions, et l'une des finalités de la vidéosurveillance est la prévention, prévue à l'article 43*bis*, paragraphe 1^{er}. Pour être préparée à ses missions, la Police doit pouvoir s'entraîner déjà au cours de la formation de base ; dans ce but, elle a besoin de matériel d'entraînement, tels que des enregistrements de vidéosurveillance faits lors de matchs internationaux. Des données réelles sont surtout nécessaires pour l'entraînement des techniques de désescalade. Cette utilisation spécifique de données est évidemment subordonnée à l'autorisation du responsable du traitement, donc du directeur général de la Police.

Monsieur le Ministre souligne l'importance de la future loi qui constituera la base légale de la vidéosurveillance et en posera le cadre général, l'opportunité de la vidéosurveillance ne faisant pas l'objet de cette loi. Avant de discuter sur l'opportunité, il importe d'avoir une base légale claire. Comme l'actuelle loi précitée du 18 juillet 2018 ne confère pas une base légale suffisante, Monsieur le Ministre rappelle qu'il y a une certaine urgence en la matière et remercie d'ores et déjà la Chambre des Députés pour la bonne coopération et la transmission des amendements au Conseil d'État.

En réponse à une question de M. Dan Biancalana concernant l'étude en cours par l'IGP sur l'efficacité de la vidéosurveillance, Monsieur le Ministre indique qu'il sera encore procédé à un sondage qui sera terminé jusqu'à la fin de l'année, de sorte qu'au moins une partie de l'étude pourrait être disponible avant l'adoption de la loi, tenant compte du retard dû à la pandémie.

La commission exprime son accord avec les amendements proposés et les enverra au Conseil d'État comme amendements parlementaires.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain

7498



Loi du 15 juillet 2021 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 1^{er} juillet 2021 et celle du Conseil d'État du 6 juillet 2021 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}.

À la suite de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, il est ajouté un article 43bis nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 43bis.

(1) La Police peut, avec l'autorisation du ministre et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.

(2) Sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales :

- 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, des infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
- 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
- 3° les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale ;
- 4° les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ;
- 5° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

(3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne :

- 1° du procureur d'État territorialement compétent ;
- 2° du conseil communal, et
- 3° de la commission consultative prévue à l'alinéa 2.

Il est créé une commission consultative ayant pour mission de donner son avis sur la mise en place d'un système de vidéosurveillance pour chaque nouveau lieu à placer sous vidéosurveillance, ainsi que d'évaluer le système de vidéosurveillance pour chaque demande de renouvellement. La composition et les modalités de fonctionnement de la commission consultative sont fixées par règlement grand-ducal.

L'autorisation ministérielle est délivrée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure. Elle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) En dehors de l'analyse d'impact, le directeur général de la Police communique au ministre les informations suivantes :

- 1° la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe 2 et des finalités poursuivies ;
- 2° la délimitation des lieux à surveiller ;
- 3° le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ;
- 4° une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ;
- 5° le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance.

(5) Le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquels les images ont été prises sur un outil informatique.

La prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations. Le recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu.

(6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas l'intérieur des lieux non accessibles au public ni, de façon spécifique, leurs entrées.

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur des lieux non accessibles au public ou leurs entrées, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible.

(7) Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance.

(8) Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article est effectué conformément aux dispositions 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.

Un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu 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.

(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.

(10) Le directeur général de la Police désigne les membres de la Police qui sont habilités à visionner en temps réel les images des caméras de vidéosurveillance.

Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice d'une mission précise.

(11) Les données à caractère personnel relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne peuvent, avec l'autorisation du directeur général de la Police, être utilisées par la Police à des fins d'analyses de déroulement de l'intervention, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne pendant une durée maximale de dix ans. L'autorisation est délivrée, après avis du délégué à la protection des données de la Police, suite à une demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences.

Si les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation.

»

Art. 2.

Le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi doit être autorisé conformément à l'article 43*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre de la Sécurité intérieure,
Henri Kox

Cabasson, le 15 juillet 2021.
Henri

Doc. parl. 7498 ; sess. ord. 2019-2020 et 2020-2021.

