

N° 7498¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

**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

