



## **Commission de la Force publique**

### **Procès-verbal de la réunion du 5 juillet 2018**

#### Ordre du jour :

- 7151      Projet de loi 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 organisation du Service de renseignement de l'État
- Rapporteur : Madame Claudia Dall'Agnol
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État

\*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger (en rempl. de M. Gusty Graas), Mme Claudia Dall'Agnol, M. Claude Haagen (en rempl. de M. Alex Bodry), M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Alexander Krieps

M. Fränk Reimen, Direction, Mme Martine Schmit, du Ministère de la Sécurité intérieure

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Max Hahn

M. Etienne Schneider, Ministre de la Sécurité intérieure

\*

Présidence : Mme Claudia Dall'Agnol, Présidente de la Commission

\*

Dans son avis complémentaire du 26 juin 2018, le Conseil d'État maintient son opposition formelle à l'égard de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, seconde phrase.

L'article 7 est relatif aux procédés techniques de transfert des données PNR (Passenger Name Records) à l'UIP (Unité d'informations passagers) et transpose l'article 16 de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

Le libellé initial de ladite phrase est le suivant : « Les actes d'exécution adoptés par la Commission européenne sont applicables au Luxembourg dès leur publication au Journal officiel de l'Union européenne. ».

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression de cette phrase au regard de l'article 297, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), selon lequel « Les actes législatifs sont publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication. ».

Par amendement gouvernemental du 27 avril 2018, cette phrase est modifiée comme suit : « Les actes d'exécution adoptés par la Commission européenne sont applicables au Luxembourg dès leur publication au Journal officiel de l'Union européenne conformément à l'article 297, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État constate que cet amendement ne répond pas à l'opposition formelle, comme « il n'appartient pas au législateur national de déterminer les modalités de l'applicabilité sur le territoire du Luxembourg des actes de l'Union ». La suppression de la phrase concernée assurera la conformité du dispositif luxembourgeois avec le dispositif européen.

La commission suit par conséquent le Conseil d'État et supprime la phrase.

Par ailleurs, le projet de loi fait l'objet de quelques modifications tenant à la forme.

Le présent projet de loi sera soumis au vote de la Chambre des Députés au cours de la semaine du 23 juillet 2018 avec les projets de loi 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<sup>1</sup> et 7184 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données<sup>2</sup>.

Un député s'étonne de la hauteur de l'amende prévue à l'article 38, paragraphe 1<sup>er</sup>. Ce texte dispose que le transporteur aérien est puni d'une amende maximale de 50 000 € par vol

---

<sup>1</sup> Projet de 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 et portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ; 3° de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ; 4° de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation - de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ; - de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains États membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ; 5° de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ; 6° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 7° de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ; 8° de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ; 9° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ; 10° de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ; 11° de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ; 12° de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 13° de la loi 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, et 14° de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

<sup>2</sup> Projet de loi portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en oeuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

pour lequel il n'a pas transmis les données requises ou ne les a pas transmises dans le format requis.

Dans son avis du 30 mars 2018, le Conseil d'État se pose la même question. Il « constate que le droit positif connaît déjà à l'heure actuelle une disposition qui règle une situation tout à fait analogue.

En effet, l'article 148 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration punit d'une amende d'un montant maximum de 5 000 euros les entreprises de transport aérien visées à l'article 108 de la même loi « à raison de chaque voyage pour lequel l'entreprise, par faute, n'a pas transmis les renseignements y visés ou qui ne les a pas transmis dans le délai prévu, ou qui a transmis des renseignements incomplets ou erronés », amende qui est prononcée par le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions. L'article 108, quant à lui, dispose en son paragraphe 1<sup>er</sup> qu'encourt les sanctions prévues aux articles 147 et 148 toute « entreprise de transport aérien qui (...) n'a pas transmis les renseignements visés à l'article 106 ou qui ne les a pas transmis dans le délai prévu, ou qui a transmis les renseignements incomplets ou erronés ». L'article 106, de son côté, prévoit en son paragraphe 1<sup>er</sup> qu'« afin de prévenir un refus d'entrée sur le territoire, les entreprises de transport aérien ont l'obligation de transmettre à la Police grand-ducale les renseignements relatifs aux passagers qu'ils vont transporter vers un point de passage frontalier autorisé par lequel ces personnes entreront sur le territoire du Grand-duché de Luxembourg en provenance d'un pays non-membre de l'Union européenne ».

S'il est vrai que la disposition sous examen vise la transmission de données relatives à des vols en provenance non pas d'États non membres de l'Union européenne, mais provenant d'États membres, que la communication doit se faire non pas à la Police grand-ducale mais à l'UIP, qui fait cependant partie de cette même police, et que le ministre sanctionnateur est un autre, les faits incriminés sont identiques sur tous les autres points, de telle sorte que le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont fait que le projet sous avis prévoit une amende dont le maximum est le décuple des sanctions prévues dans la disposition déjà existante, créant ainsi une inégalité de traitement selon l'origine du passager transporté, toutes autres choses étant égales par ailleurs.

Dans l'attente de recevoir des explications sur cette différence de traitement, le Conseil d'État est obligé de réserver sa position quant à la dispense du second vote. »

Les auteurs du projet de loi ont donné les explications demandées dans le contexte de l'amendement gouvernemental 26 du 27 avril 2018. Dans son avis complémentaire, le Conseil en prend acte et retire sa réserve.

Les auteurs rappellent que « La sanction à laquelle fait référence le Conseil d'Etat a été introduite par la loi du 21 décembre 2006 portant transposition, entre autres, de la directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers (« directive API »). S'il est partant vrai que la loi de transposition de la directive API et le projet de loi de transposition de la directive PNR prévoient tous les deux des sanctions administratives à l'encontre des transporteurs aériens qui ne transfèrent pas les données ou ne les transfèrent pas selon les conditions requises, la différence fondamentale entre les deux textes, et qui d'après les auteurs du projet de loi PNR justifie la différence au niveau des sanctions encourues, réside dans la finalité pour laquelle les données des passagers sont recueillies. Ainsi, l'objectif de la directive API consiste, tel qu'il ressort de son article 1<sup>er</sup>, à améliorer les contrôles aux frontières et à lutter contre l'immigration clandestine. Les données API sont des informations biographiques extraites de la partie du passeport lisible par machine et servent d'outils de vérification des identités et de gestion aux frontières. Ces données ne présentent pas d'intérêt pour l'évaluation des personnes ni pour le dépistage des délinquants ou terroristes »

inconnus ». En effet, « *une utilisation à la fois proactive et en temps réel des données PNR permet donc aux services répressifs de contrer la menace que représentent la grande criminalité et le terrorisme sous un angle différent, par rapport à ce que permet le traitement d'autres catégories de données à caractère personnel. Comme expliqué ci-dessous, le traitement de données à caractère personnel accessibles aux services répressifs dans le cadre d'instruments de l'UE actuels et futurs, tels que la directive relative aux informations préalables sur les passagers, le système d'information Schengen (SIS) et le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), ne donne pas aux services répressifs la possibilité d'identifier des suspects « inconnus » comme le permet l'analyse de données PNR. Deuxièmement, après la commission d'une infraction, les données PNR aident les services répressifs à prévenir et à détecter d'autres infractions graves, dont des actes de terrorisme, et à enquêter sur celles-ci et à poursuivre leurs auteurs. À cet effet, les services répressifs doivent utiliser les données PNR en temps réel, pour les confronter à diverses bases de données de personnes « connues » et d'objets recherchés. Ils doivent également en faire un usage réactif, pour rassembler des preuves et, au besoin, trouver d'éventuels complices et démanteler des réseaux criminels.* »<sup>3</sup>

Les données PNR sont recueillies pour une finalité complètement différente, à savoir qu'ils constituent un moyen de prévention et de lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité telles que la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants, le trafic d'armes, le vol organisé ou l'aide à l'entrée et le séjour irréguliers. Cette dernière infraction illustre d'ailleurs très bien la différence entre les finalités des traitements des données API et des données PNR. Ainsi, si la directive API vise à prévenir l'immigration illégale, qui ne constitue pas une infraction pénale, la directive PNR crée des moyens destinés à protéger la sécurité et la vie des personnes. Il n'y a aucun doute que les conséquences d'un défaut de transmission de données à des fins de contrôle des frontières ne sont pas les mêmes qu'un défaut de transmission de données qui peuvent permettre de prévenir une attaque terroriste ou un autre crime grave. La différence entre les sanctions encourues dans les deux cas de figure est dès lors justifiée.

Il importe par ailleurs de relever que l'article 14 de la directive PNR oblige les Etats membres à prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives à l'encontre des transporteurs aériens qui ne transmettent pas les données comme le prévoit l'article 8 ou ne les transmettent pas dans le format requis. Comme il a été expliqué dans le commentaire de l'article 38, les auteurs du texte se sont alignés sur les montant[s] des amendes fixées dans d'autres Etats membres, notamment la France, la Belgique et l'Allemagne. Il est à craindre que si le Luxembourg alignait la sanction encourue par le transporteur aérien qui omet de transférer les données PNR sur la sanction prévue par la loi précitée de 2008 sur l'immigration, la Commission européenne risquerait de considérer la sanction prévue dans le présent projet de loi comme ne remplissant pas les exigences posées par l'article 14 de la Directive. ».

Le projet de rapport sera présenté à la commission le 17 juillet 2018.

Luxembourg, le 9 juillet 2018

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Force publique,  
Claudia Dall'Agnol

---

<sup>3</sup> Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (COM/2011/0032 final)