



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

MW/PR

P.V. SID 21
P.V. J 45

Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 8 juillet 2020

Ordre du jour :

Avant-projet de loi sur les fichiers de la Police grand-ducale et portant modification de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

- Continuation des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, membres de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. François Bausch, Ministre de la Sécurité intérieure
Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Béatrice Abondio, M. Laurent Weber, du Ministère de la Sécurité intérieure

Police grand-ducale :

M. Philippe Schrantz, Directeur général, M. Jeff Neuens, Direction générale

Inspection générale de la Police (IGP) :

Mme Monique Stirn, Inspecteur général

M. Gil Goebbels, du Ministère de la Justice

M. Vincent Wellens, NautaDutilh

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, membres de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense, M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

Suite à un court récapitulatif des travaux par Madame la Présidente, Monsieur le Ministre exprime ses remerciements pour les trois avis de groupes politiques sur l'avant-projet de loi, constatant avec satisfaction qu'il n'y a pas de divergences fondamentales avec les auteurs du texte, mais plutôt des interprétations différentes sur la manière d'agencer le texte.

Le groupe politique CSV fait référence à la législation belge, dont l'avant-projet se distingue sur plusieurs points. Monsieur le Ministre donne à considérer que cette législation belge est antérieure à 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, transposée au Luxembourg 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. Par ailleurs, la Police et la Justice sont organisées au Luxembourg de manière différente qu'en Belgique.

Quant à la conservation et l'archivage, une voie commune semble se dessiner, les auteurs de l'avant-projet ayant élaboré une proposition tenant compte des réflexions et suggestions.

Le volet des sanctions pénales reste ouvert, comme les auteurs sont d'avis que les modifications sont à faire au Code pénal au lieu d'une inscription dans la future loi sur les fichiers de la Police.

Des points à discuter plus en détail sont la protection des mineurs et les fichiers de la Police autres que le fichier central, ces fichiers faisant l'objet d'une réglementation interne par la Police, en se basant sur la loi précitée du 1^{er} août 2018.

M. Gilles Roth (CSV) remercie Monsieur le Ministre pour les explications et indique que le groupe politique CSV se base essentiellement sur le Code de procédure pénale français qui tient déjà compte de la philosophie de la directive 2016/680 précitée. La législation française trouve un équilibre subtil entre la présomption d'innocence, avec le « droit à l'oubli », et les moyens de poursuite de la Police, garantis dans un régime contradictoire. En effet, le procureur de la République contrôle le traitement des données à caractère personnel ; s'il prescrit le

maintien de données d'une personne ayant bénéficié d'une décision de relaxe ou d'acquittement devenue définitive, il en avise la personne concernée.

Quant aux sanctions pénales, l'orateur déclare qu'un précédent a été créé par le projet de loi 6961 portant 1. création de l'Autorité nationale de sécurité et 2. modification 1) de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité; 2) du Code pénal, en faisant référence au système des articles 22 à 25 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel¹.

Monsieur le Ministre précise qu'il n'y a en fait pas de divergence d'opinion quant au fond sur ce point ; il s'agit de voir où intégrer les sanctions et surtout de les déterminer en respectant le principe d'égalité pour éviter des sanctions plus sévères pour les policiers que pour les membres des autres administrations qui ont également des fichiers.

Le Ministère de la Sécurité intérieure a fait parvenir aux députés un tableau avec ses propositions et les avis CSV et déi gréng (cf. annexe).

Les délais de conservation et d'archivage constituant une question essentielle, un nouveau principe est présenté sur base des discussions menées aux réunions de commission et au sein du comité de suivi, ainsi que des avis des groupes politiques. En complément aux deux options exposées au cours de la réunion du 28 mai 2020 (option A - sans aucun archivage ; option B – avec un archivage), une troisième proposition a été élaborée, à savoir une structure du fichier central qui se subdivise en une partie active et une partie passive à accès strictement limité (p. 2).

Par principe, lorsqu'il n'y a pas de décision juridictionnelle définitive, les données sont transférées de la partie active à la partie passive au moment où le dossier relatif à la poursuite pénale est archivé à la base de données nationale JU-CHA². Actuellement, l'archivage au JU-CHA se fait 3 années après le dernier acte fait dans le dossier. En présence d'une décision juridictionnelle définitive, le transfert des données dans la partie passive se fait dès que la Police est informée d'un acquittement coulé en force de chose jugée, de même que dès que la Police est informée de la suppression de la décision de condamnation du casier judiciaire, ainsi que de l'archivage de l'affaire au JU-CHA.

Pour M. Gilles Roth, le citoyen s'intéresse au classement sans suite et à l'ordonnance de non-lieu. En cas de non-lieu, la personne concernée est présumée innocente. L'article 230-8 du Code de procédure pénale français prévoit que « Le traitement des données à caractère personnel est opéré sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent, qui, d'office ou à la demande de la personne concernée, ordonne qu'elles soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire, ou qu'elles fassent l'objet d'une mention. (...) En cas de décision de non-lieu ou de classement sans suite, les données à caractère personnel concernant les personnes mises en cause font l'objet d'une mention, sauf si le procureur de la République ordonne l'effacement des données à caractère personnel. (...) Les décisions du procureur de la République prévues au présent alinéa ordonnant le maintien ou l'effacement des données à caractère personnel ou ordonnant qu'elles fassent l'objet d'une mention sont prises pour des raisons liées à la finalité du fichier au regard de la nature ou des circonstances de commission de l'infraction ou de la personnalité de l'intéressé.

¹ Abrogée par la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre 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

² Justice Chaîne Pénale

[alinéa 3] Les décisions du procureur de la République sont susceptibles de recours devant le président de la chambre de l'instruction.». Ce système permet de maintenir l'équilibre entre la présomption d'innocence et le maintien motivé de données.

M. Laurent Mosar (CSV) suggère de parler de décision juridictionnelle coulée en force de chose jugée, ce qui est plus clair que de parler de décision juridictionnelle définitive (cf. annexe p. 2). L'orateur souhaiterait aussi être éclairé sur la partie passive du fichier central. L'existence d'une telle partie ne donne pas satisfaction, puisque des données continuent à être conservées. Tout comme M. Roth, M. Mosar préconise le système français qui fait preuve de pragmatisme.

Les auteurs affirment avoir repris certains aspects du système français. Ainsi, si une personne concernée fait une demande contre le maintien de ses données, le ministère public peut décider un transfert plus rapide dans la partie passive ou la suppression des données. La décision est prise au cas par cas, en songeant à l'existence du recours en révision, dont il faut tenir compte.

L'expression « partie passive » est destinée à distinguer cette partie du fichier central de l'archivage historique ; il ne s'agit pas d'archives à part, mais d'une partie du fichier à accès limité.

- Délais de conservation (annexe p. 4-6 (avis CSV), p. 26-30 (avis déi gréng))

Les auteurs rappellent leur note explicative du 17 juin 2020 sur la conservation des classements sans suite et décisions de non-lieu, où il est renvoyé au Code de procédure pénale qui prévoit en matière de décision de non-lieu que le ministère public peut reprendre les poursuites en cas de survenance de charges nouvelles. En cas de classement sans suite, le ministère public peut revenir sur sa décision jusqu'à l'expiration du délai de prescription de l'action publique.

Concernant le « droit à l'oubli », 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, transposée 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, prévoit un droit de la personne concernée par le traitement des données à leur rectification ou leur effacement. Dans ce contexte, le procureur général d'État peut décider de transférer des données de la partie active du fichier central à la partie passive. (annexe p. 20)

M. Roth insiste sur la différence par rapport au système français, où la personne concernée est informée sur le traitement de ses données, donc précisément en cas de classement sans suite ou décision de non-lieu.

Un représentant de la Police mentionne la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale (loi transposant les directives dites « ABC »)³, en vertu de

³ Loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale portant :- transposition de la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ; - transposition de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ; - transposition de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires ; - transposition de la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ; - changement de l'intitulé du Code d'instruction criminelle en « Code de procédure pénale » ; - modification :- du Code de

laquelle la personne concernée, de même que la victime, sont informées de la décision de classement sans suite. La question ne se pose donc plus aujourd'hui. En pratique, les données sont souvent archivées sans décision de classement sans suite, comme dans les affaires, où l'auteur des faits est inconnu. Il en va ainsi pour nombre de cambriolages ; le dossier reste ouvert, en particulier pour pouvoir se servir des données dans l'hypothèse de cambriolages en série. Si les moyens d'enquête sont par la suite épuisés, le délai de prescription arrive ainsi à expiration sans décision de classement sans suite.

- Retour d'informations automatisé (annexe p. 7)

La durée de conservation dans la partie active sera calquée sur le moment de l'archivage dans la chaîne pénale (cf. ci-dessus). Des solutions techniques sont en cours d'élaboration pour assurer que la Police est informée du moment de l'archivage des données au JU-CHA, afin d'opérer le transfert des données de la partie active de son fichier central à la partie passive, de même que pour assurer ce transfert en cas de suppression des données au casier judiciaire. Une phase d'essai vient de commencer le 1^{er} juillet et se terminera en septembre.

- Inspiration de la loi belge

Comme le groupe politique CSV l'a constaté, la loi belge du 5 août 1992 sur la fonction de police n'a pas été copiée, mais a servi d'inspiration (annexe p. 8). En effet, ce texte est très complexe et la situation en Belgique, en particulier la structure de la Police, se distinguent du contexte luxembourgeois, comme Monsieur le Ministre l'a déjà fait remarquer. Certains éléments ont néanmoins pu être retenus, comme l'a d'ailleurs également recommandé la CNPD⁴ dans son avis du 13 septembre 2019. Ces points à reprendre dans une loi spécifique sont les critères d'accès, les finalités du fichier central, les catégories de données et de personnes, la conservation et l'archivage et la flexibilité de régler certains aspects par des prescriptions internes.

L'avant-projet de loi s'oriente également sur la structure de la loi belge en déterminant d'abord des règles générales applicables à tous les fichiers de la Police et ensuite des règles spécifiques au fichier central (annexe p. 9), comme pour le fichier central belge BNG (banque de données nationale générale), dont les principaux éléments sont réglés dans la loi.

Toutes les garanties inscrites dans la loi belge ne sont effectivement pas reprises dans la future loi, puisqu'elles sont déjà prévues par la loi précitée du 1^{er} août 2018. (annexe p. 10)

- Interconnexion (annexe p. 14 (avis CSV), p. 33 (avis déi gréng)

Cette question a été discutée au sein du comité de suivi et posée à la CNPD qui souligne que ce terme ne peut pas s'appliquer à une seule administration. En vertu de l'article 3, paragraphe 2 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, une donnée peut être utilisée pour une finalité autre que celle pour laquelle elle a été collectée, tant que cette finalité relève d'une mission légale de la Police : « (2) 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. ».

procédure pénale ; - du Code pénal ; - de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés ; - de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; - de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition ; - de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne

⁴ Commission nationale pour la protection des données, avis du 13 septembre 2019 relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

Une interconnexion est à considérer « comme une mise en commun de données de deux banques de données différentes pour générer de nouvelles informations » (annexe p. 33). Par conséquent, la future loi n'est pas concernée par la problématique de l'interconnexion, puisque aucune interconnexion entre le fichier central et des fichiers d'autres administrations n'est prévue.

Pour MM. Mosar et Roth, le problème n'est pas résolu, puisque la question se pose toujours de savoir comment régler de manière générale les liens entre les bases de données de la Police et de la Justice ou d'autres administrations, l'accès d'une administration aux données d'une autre, en songeant spécialement aux données de santé. Revenant à ses observations relatives aux décisions de classement sans suite et de non-lieu, M. Roth n'est pas convaincu de la référence à la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale, la Police pouvant toujours faire une enquête contre X et en réalité enquêter contre une personne et contourner ainsi la loi. L'orateur ne saisit pas la raison de ne pas adopter le système français, où le procureur de la République, en tant que supérieur hiérarchique au sens de l'enquête, informe en tant que responsable du traitement la personne concernée du traitement de ses données.

Un représentant de la Police explique qu'une enquête contre X est menée, quand une personne dépose plainte contre une personne sans en donner le nom, faute de preuve, pour ne pas risquer elle-même, en cas de non-aboutissement, une plainte pour dénonciation calomnieuse. Si la Police enquête contre X et qu'il y a un suspect, désigné comme PESAPI (personne suspectée d'avoir participé à une infraction), elle doit entrer les données de celle-ci dans le système. Elle doit en outre informer la personne et l'entendre pour lui permettre de faire valoir ses droits d'auteur présumé.

Lorsqu'une décision de non-lieu est prise, la personne concernée en est bien mise au courant sur base du déroulement actuel de la procédure pénale. En vertu de l'avant-projet de loi, tel que proposé actuellement, le concerné peut adresser une demande de suppression à la Police dans le contexte du traitement des données. Lorsque la Police estime que la demande est fondée, elle s'informe auprès des autorités judiciaires, comme elle ne peut pas disposer des données judiciaires. Il convient de rendre attentif au fait que des décisions de non-lieu ne sont pas seulement prises, si les faits reprochés ne sont pas des faits qui relèvent de la loi pénale, mais également si les charges contre la personne sont insuffisantes. Dans cette seconde hypothèse, le Code pénal prévoit que le ministère public peut reprendre les poursuites en cas de survenance de charges nouvelles. Si la suppression des données est revendiquée pour les cas de non-lieu, il faut supprimer logiquement ces articles du Code de procédure pénale.

Monsieur le Ministre comprend les raisonnements des députés CSV d'adopter le système français, c'est-à-dire de motiver la décision de maintien des données sous forme de mention et d'en informer le concerné.

Pour M. Mosar, il existe une différence fondamentale entre le système français et le système proposé par les auteurs du texte luxembourgeois : tandis que le second pose comme principe l'archivage, le premier en fait l'exception. Si l'archivage (passif) se justifie certes dans des cas déterminés, il ne doit toutefois pas constituer la règle. Le système, où la conservation des données ne se fait pas systématiquement et où il n'appartient pas par principe au concerné d'en demander la suppression, s'approche plus de la présomption d'innocence, comme ajoute M. Roth. Le cas de violence domestique étant cité par les auteurs comme exemple pour illustrer l'opportunité du maintien des données, l'orateur précise que le système de la mention est tout à fait satisfaisant.

La Police peut se déclarer d'accord avec ce système. La question doit être discutée avec les autorités judiciaires, lesquelles doivent fournir à la Police la motivation du maintien des données dans le fichier. Une autre possibilité serait de modifier les articles du Code pénal, de

manière à mentionner expressément les différents types de non-lieu, à savoir le manque de charges, les faits ne relevant pas de la loi pénale et la prescription, et à prévoir la suppression dans les deux derniers cas et le maintien dans le premier cas. Une autre motivation ne serait alors pas nécessaire.

Plutôt que de mentionner expressément les cas de non-lieu, Madame la Ministre de la Justice met l'accent sur l'infraction, dont il s'agit dans chaque cas, et exprime également sa préférence pour le système français, faisant de l'archivage l'exception.

M. Roth propose de prendre l'article 230-8 du Code de procédure pénale français comme base pour la disposition à élaborer, cet article ayant fait l'objet d'une dernière modification en décembre 2018 et étant ainsi supposé être conforme à la directive (UE) 2016/680.

- Prescriptions internes – Responsable du traitement (annexe p. 11)

Se pose ici également la question de savoir ce qui peut être réglé dans la loi et ce qui peut l'être par des prescriptions internes. La directive (UE) 2016/680 a introduit un changement de paradigme par une plus grande responsabilisation du responsable de traitement. Les auteurs se sont inspirés de la législation belge en laissant la Police régler certains points de manière interne, dans l'intérêt de l'efficacité du travail policier : en cas d'apparition d'un nouveau type de criminalité, par exemple, un fichier peut ainsi être rapidement mis en place, évidemment en conformité avec les règles générales inscrites dans la loi, au respect de laquelle veille en outre la CNPD.

Le principe, selon lequel la loi contiendra des règles générales applicables à tous les fichiers au lieu de prévoir une base légale spécifique pour chaque fichier a été approuvé par le comité de suivi.

- Personnes mineures (annexe p. 15)

Il s'agit de trouver l'équilibre entre la protection des données du mineur et la protection du mineur lui-même en assurant l'accès à ses données en cas de nécessité. Par conséquent, l'accès à ces données est limité et certaines données sont conservées dans la partie passive, comme celles concernant une fugue, qui sont transférées dans la partie passive, lorsque la personne concernée a atteint l'âge de la majorité.

M. Gilles Roth souligne qu'une fugue n'est pas une infraction pénale. En matière pénale, il est concevable de suivre la voie empruntée par la Présidente du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Renate Winter, qui propose un droit pénal des mineurs pour donner aux mineurs à partir de 16 ans les mêmes droits dans la procédure pénale que ceux des majeurs. Ce droit pénal serait à séparer des règles de la protection de la jeunesse proprement dite. Ainsi, les données du mineur qui a commis une infraction pourront être conservées/faire l'objet d'une mention, contrairement à celles relatives à une fuite. Pour l'orateur, le maintien des données dans ce dernier cas reviendrait à une stigmatisation du mineur.

Monsieur le Ministre partage cette vue, tout comme la Police peut se déclarer d'accord avec la suppression de ces données, la décision étant à prendre par les responsables politiques. Toutefois, en cas de fugue répétée, et en particulier en cas de disparition inquiétante, l'accès aux données présente de l'utilité.

M. Roth se réfère à l'enquête disparition en droit français. Si le maintien des données se justifie pendant la minorité du concerné, il importe de supprimer les données à l'âge de sa majorité.

Le transfert des données à la partie passive à l'âge de dix-huit ans, prévu par l'avant-projet de loi, a pour objet de permettre la consultation de données qui peuvent servir à retrouver la

personne, comme explique un représentant de la Police. Avant de prendre la décision de supprimer les données, il convient d'être conscient des conséquences, donc de ne plus disposer de ces données pour les enquêtes.

Tout en comprenant les différentes réflexions, Madame la Ministre de la Justice rappelle qu'il s'agit d'un domaine sensible ; il importe d'éviter la stigmatisation des mineurs concernés. Une discussion générale devra d'ailleurs être menée au sujet du traitement des données des mineurs. L'équilibre à rechercher s'avère très délicat ; un mineur qui fait une fugue ne commet pas d'infraction pénale, mais veut, le cas échéant, se protéger en fuyant une situation insupportable. Si les données sont conservées, l'accès doit être clairement réglé. Dans ce contexte, Madame la Ministre fait savoir que dans le cadre de l'enquête d'honorabilité en vue du recrutement, ces données (contrairement à celles relatives aux domaines des armes, du gardiennage et des jeux de hasard) ne pourront pas être consultées, de sorte que la conservation ne désavantage pas ultérieurement la personne concernée qui brigue un emploi.

Tel est déjà le cas aujourd'hui, suivant un représentant de la Police.

En conclusion, il est retenu que la question des données de mineurs ayant fait une fugue sera éclaircie avec la Justice.

- Journalisation (annexe p. 16)

La loi précitée du 1^{er} août 2018 règle la journalisation dans son article 24.

Le groupe politique CSV se réfère dans son avis à la loi belge de 1992 qui prévoit un délai de trente ans pour la conservation de la journalisation. Les auteurs de l'avant-projet de loi ont examiné ce point au sein du comité de suivi et maintiennent le délai de cinq ans que recommande aussi la CNPD. En effet, un délai de trente ans serait contraire au principe de proportionnalité et exagéré par rapport à la finalité, puisqu'une poursuite pour accès illicite à des données n'est plus possible au-delà d'un délai de cinq ans.

En réponse à une demande de M. Roth concernant les motifs d'accès, il est précisé que le texte détermine l'accès suivant la fonction ou le travail du membre de la Police ; l'accès est plus ou moins limité et doit être plus ou moins motivé selon la fonction ou le travail de celui qui consulte le fichier.

- Contrôle des antécédents – Transmission d'informations (annexe p. 21-25 (avis déi gréng), p. 17 (avis CSV))

Les auteurs se rallient au groupe politique CSV pour inscrire le contrôle d'antécédents dans une loi spécifique, à savoir la loi-cadre de l'administration ou du ministère qui en est responsable, et pour en préciser les critères. En outre, la loi modifiée du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière⁵ constitue le texte général applicable à l'échange de données policières.

Monsieur le Ministre souligne l'importance de déterminer clairement dans ces lois spécifiques les éléments à contrôler. La Police n'effectuera en outre le contrôle que si la demande est fondée sur une base légale précise.

⁵ Loi modifiée du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière et portant :

1) transposition de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne ;

2) mise en œuvre de certaines dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière

M. Mosar souhaitant savoir si effectivement chaque administration doit avoir sa propre base légale (« loi-cadre de l'administration ou du ministère qui en est responsable »), Madame la Ministre de la Justice et Monsieur le Ministre répondent par l'affirmative. À côté d'un texte général pour la Fonction publique, des textes spécifiques sont nécessaires pour chaque administration en raison de la diversité de celles-ci. La Police doit pouvoir effectuer le contrôle des antécédents en vertu d'une base légale claire.

Actuellement, la question pourrait se poser en matière d'antécédents sanitaires, comme fait remarquer M. Mosar, un contrôle pouvant être imaginé pour l'accès à l'aéroport et aux avions.

L'entrée à la cérémonie de la fête nationale pouvant être refusée sur base de données contenues au fichier central, un tel refus ayant déjà eu lieu en 2018, M. Roth considère comme normal d'informer les personnes concernées des données transmises par la Police à l'autorité qui les demande.

L'expression « informations dites douces » (annexe p. 24) amène M. Roth à poser la question de la signification et de la base légale de traitement de telles données.

Il est répondu de la part des auteurs du texte qu'il s'agit principalement d'informations que des informateurs communiquent à la Police ; la fiabilité de ces informations doit être vérifiée suivant une procédure déterminée.

Il s'agit d'un sujet sensible et le Conseil d'État avait soulevé à plusieurs reprises l'absence de base légale. Un représentant de la Police indique que la situation a changé entretemps, d'abord en incluant les informations douces dans la législation relative à la protection des données et ensuite par l'introduction au Code pénal du délit d'entrave (non-dénonciation d'un crime, dont il est encore possible de limiter les effets, voire d'en empêcher la récidive), avec des sanctions plus sévères pour les policiers et membres de l'appareil judiciaire. Les informations douces jouent un rôle particulièrement important en matière de lutte contre le terrorisme ; ainsi, on peut dire que le délit de radicalisation est l'institutionnalisation des données douces.

Si le risque d'abus existe certes, le traitement de données douces s'accompagne de garanties pour éviter au maximum ce risque: seuls les enquêteurs de la Police judiciaire peuvent traiter de telles données et uniquement dans leur domaine spécifique. De plus, l'accès est strictement limité à l'enquêteur qui est en outre prévenu par le système au cas où une autre personne cherche à obtenir ces informations.

Il faudra aussi préciser que les informations doivent avoir un rapport avec une infraction, ce qui ne posera pas problème au niveau de la protection des données, puisque le gros des informations douces ne sont pas des données personnelles. De plus, aussi bien l'information que l'informateur sont évalués ; l'information peut être crédible, sans que l'informateur le soit, et inversement. L'interdiction de traiter des informations douces aurait comme conséquence de priver la Police d'éléments qui peuvent s'avérer comme utiles. Une autre conséquence serait que les policiers qui reçoivent ces informations feraient pour chacune un rapport au parquet, en l'absence de la possibilité de traitement, pour ne pas rester inactif et prendre le risque de ne pas tenir compte d'informations qui pourraient être pertinentes. Les informations douces seraient conservées pour une durée d'un an qui pourrait être prolongée d'un an ; ensuite, elles seraient transférées à la partie passive pour une durée de trois ans.

En réponse à la question de M. Mosar relative au déroulement concret, un représentant de la Police explique que le gros des informations douces ne se basent que sur ce qui a été publié par certains médias et ne sont pas utilisables. Si on est en présence d'informations intéressantes, la Police informe d'abord oralement le parquet ; au cas où il est décidé de lancer

une enquête, les données ne sont enregistrées au fichier central, en cas de pertinence, que si l'enquête est terminée, pour ne pas compromettre celle-ci.

- Sanctions pénales (annexe p.19)

Dans le contexte de l'élaboration de la loi précitée du 1^{er} août 2018, le choix a été fait de remplacer les sanctions pénales par des sanctions administratives.

Les auteurs ont discuté la réintroduction de sanctions pénales, proposée au cours de la dernière réunion par un député, avec la CNPD qui rend attentif au principe de l'égalité devant la loi. Des sanctions pénales devraient dès lors être prévues de manière générale, pour tous les traitements (secteur public et secteur privé). Les auteurs proposent d'adapter les articles 509-1 et suivants du Code pénal sur base des jurisprudences intervenues en la matière.

M. Roth réitère ses considérations faites au cours de la dernière réunion à ce sujet. Le but est de reprendre les sanctions pénales qui étaient prévues par la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, tel que cela vient d'être fait au projet de loi 6961⁶, où la commission parlementaire en charge a inséré, par amendement parlementaire du 29 juin 2020, à l'article 1^{er} sous forme d'un nouveau point 32 les dispositions des articles 21, 22, 23 et 25 de la loi précitée du 2 août 2002. L'orateur rappelle qu'il ne s'agit pas de prononcer des sanctions élevées, mais de souligner l'importance de la protection des données et de faire comprendre qu'un accès illicite intentionnel n'est pas une bagatelle, mais une atteinte à la vie privée. En cas de sanction administrative, l'amende sera par ailleurs, le cas échéant, payée par l'État, de sorte que cette sanction n'est pas efficace.

Monsieur le Ministre partage la vue de l'orateur précédent. Dans l'attente de l'introduction générale de sanctions pénales, il convient de les prévoir déjà dans les textes spécifiques pour la Police et la Justice, comme le confirme également Madame la Ministre de la Justice.

M. Charles Margue (déi gréng) confirme qu'il y a consensus au niveau des députés, mais que la réintroduction de sanctions pénales ne suscite pas la bienveillance auprès des administrations.

- Régime transitoire

Les auteurs sont en train d'élaborer un régime transitoire qui pourrait consister à autoriser un accès limité pendant une durée déterminée, autour de trois ans, au fichier central actuel. Au fur et à mesure de l'évolution des affaires, les données contenues dans ce fichier pourraient, également pendant une durée déterminée, être supprimées ou transférées au nouveau fichier. Une évaluation serait prévue annuellement.

- Accès – Recherche historique (annexe p. 32)

En réponse à la question posée par le groupe politique déi gréng dans leur avis du 30 juin 2020, il est renvoyé à la loi du 17 août 2018 sur l'archivage⁷. La Police sera chargée de faire

⁶ Projet de loi portant 1. création de l'Autorité nationale de sécurité et 2. modification 1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité; 2) du Code pénal ; doc. parl. 6961¹³

⁷ Loi du 17 août 2018 sur l'archivage et portant modification

1° de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État ;

2° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;

3° du décret modifié du 18 juin 1811 contenant règlement pour l'administration de la justice en matière criminelle, de police correctionnelle, et de simple police, et tarif général des frais

le tri avec les responsables des Archives nationales pour déterminer les données à conserver sur base des critères concernant la recherche historique.

Pour Madame la Ministre de la Justice, une importance particulière revient à l'archivage à des fins de recherche historique, des projets comme celui sur l'histoire de la justice ne pouvant pas être réalisés sans ces données. Il va de soi que l'accès à ces archives doit également être réglé de manière précise.

M. Mosar voudrait savoir comment il sera procédé en matière de droit à la réhabilitation et de droit à l'oubli, tout en tenant compte des droits de la victime.

Comme exposé ci-dessus (p. 5), l'avant-projet de loi propose le transfert des données de la partie active à la partie passive du fichier central en cas de suppression des données au casier judiciaire (annexe p. 7).

Ici est à mener selon M. Mosar la même discussion qu'avant, c'est-à-dire celle de connaître la raison d'archiver des données de personnes qui ont fait l'objet d'une réhabilitation, d'une décision de non-lieu, d'un acquittement...

Pour Monsieur le Ministre, le transfert de données à la partie passive ne doit pas se faire automatiquement, mais sur base de critères précis et il doit être motivé.

Les auteurs examineront les points qui sont encore à régler et analyseront notamment la législation française, à laquelle se réfère le groupe politique CSV.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure
et de la Défense,
Stéphanie Empain

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

Annexe



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Sécurité intérieure

Avant-projet de loi sur les fichiers de la Police grand-ducale et portant modification de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

8 juillet 2020

Nouveau principe des délais de conservation

- Structure du FC: partie active – partie passive
- Principe : en l'absence de décision d'une juridiction de jugement définitive, les données sont transférées de la partie active du fichier central dans la partie passive le moment où le dossier relatif à la poursuite pénale est archivé au sein du traitement, dit chaîne pénale, du Ministère public
- Principe: en présence d'une décision d'une juridiction définitive, les données sont transférées dans la partie passive:
 - dès que la Police est informée d'un acquittement coulé en force de chose jugée de toutes les personnes visées par l'affaire, mais dans tous les cas au plus tard au moment de l'archivage au sein du traitement, dit chaîne pénale
 - dès que la Police est informée que la décision de condamnation est supprimée du casier judiciaire de toutes les personnes condamnés et que l'affaire est archivée au sein du traitement, dit chaîne pénale

Nouveau principe des délais de conservation

- Pour l'instant, l'archivage au JU-CHA se fait 3 années après le dernier acte
- Accès à la partie passive strictement limité:
 - La consultation n'est possible qu'avec l'accord du procureur général d'Etat ou des membres de son parquet désignés à cet effet ou sur demande du juge d'instruction en charge de l'instruction
 - Le procureur général d'État peut autoriser l'accès aux informations contenues dans la partie passive du fichier central à des officiers et agents de police judiciaire nominativement désignées du Service de Police Judiciaire ou aux membres de certaines subdivisions du Service de Police Judiciaire pendant une durée maximale de cinq ans renouvelable

Avis CSV

Délais de conservation

« Nous déplorons au demeurant qu’aucune règle spécifique en termes de conservation des données ne soit prévue « en fonction de l’issue d’une affaire, tel que le classement sans suite, le non-lieu, l’acquittement, la condamnation ou la réhabilitation (...) », alors que, d’après la CNPD, le besoin de conservation devrait en tenir compte.

Nous renvoyons à cet égard aux articles 230- 6 et suivants du Code de procédure pénale français. Il s’agit à notre sens d’un système équilibré permettant aux services de l’ordre de traiter les données nécessaires à l’exécution de leurs missions, tout en respectant les principes de légalité, de finalité et de proportionnalité des données traitées, de même que les principes de la présomption d’innocence, du droit à l’oubli, le tout flanqué de voies de recours appropriées. »

Explications

- Nouveau principe des délais de conservation des données “judiciaires” en fonction de l’archivage au JU-CHA (3 ans après dernier acte) + décision définitive d’une juridiction statuant au fond.
- Le CPP prévoit expressément la possibilité de reprise sur charges nouvelles.
- La disposition visée semble être la phrase de l’article 230-8 du CPP français qui prévoit que “ la personne concernée peut former cette demande (de rectification) sans délai à la suite d’une décision devenue définitive de relaxe, d’acquittement, de condamnation avec dispense de peine ou dispense de mention au casier judiciaire, de non-lieu ou de classement sans suite.» A noter que cette disposition est couverte au Luxembourg par la loi du 1^{er} aout 2018 (droit de rectification et d’effacement) et que l’APL prévoit la possibilité que le procureur général d’État peut faire des rectifications dans le fichier central.

Délais de conservation

« En matière de conservation des données contenues dans le fichier central, les auteurs proposent globalement deux options. **Sans entrer dans les distinctions opérées de part et d'autre, nous sommes en mesure de nous accommoder avec un système mixte.** Si des données sont archivées, l'archivage devrait toutefois rester confiné aux données se rapportant à des infractions d'une certaine gravité (terrorisme, pédopornographie etc.).

Par ailleurs, pour garantir que les données ainsi archivées ne deviennent désuètes, nous préconisons qu'il convient de mettre en place un système permettant de faire en sorte, en attendant la mise en place d'un système automatisé d'informations avec les autorités judiciaires, que les données soient régulièrement scrutées quant à leur exactitude, que les accès soient clairement délimités et enfin que l'accès ne se fasse que sur demande préalable à adresser au Procureur général d'Etat ou à son délégué.»

- Cf. nouveau principe des délais de conservation (transfert dans la partie passive en fonction de l'archivage au sein du JU-CHA ou de la décision définitive d'une juridiction de fond (acquiescement ou condamnation))
- Il n'est pas facile de déterminer quelles infractions à retenir et il n'est pas opportun de prévoir des délais de conservation/d'archivage différenciés par rapport à des qualifications pénales.
- L'archivage sélectif risque de passer à côté du fond du problème. Afin d'éviter de se retrouver avec une solution ingérable en raison de multiples exceptions en matière du délai de conservation, il est opportun d'augmenter le moment d'archivage au JU-CHA de 3 à 5 ans.
- Il faut aussi tenir compte du fait que les "terroristes" ont souvent un passé de petits criminels.
- L'accès à la partie passive est strictement limité.
- Pour l'archivage de l'existant, voir réponse à la question identique posée par "déi Gréng".

Délais de conservation

« L'agencement des différents délais de conservation soulève des interrogations. Alors qu'il est proposé que les données « judiciaires » soient conservées provisoirement pendant 10 ans pour les crimes et les délits et pendant 3 ans pour les contraventions, ces données devraient être supprimées (en suivant l'option A) au bout de 10 ans pour les crimes (délai prescription de l'action publique en matière de crime), au bout de 5 ans pour les délits (délai de prescription de l'action publique en matière de délit) et au bout de 1 an pour les contraventions (délai de prescription applicable en matière de contraventions). »

- Cf. nouveau principe des délais de conservation.
- Les délais de conservation provisoires de 3, respectivement 10 années ont été remplacés par le transfert de la partie active dans la partie passive en fonction de l'archivage au sein du JU-CHA ou de la décision définitive d'une juridiction de fond (acquiescement ou condamnation)
- Ainsi le problème ne se pose plus sauf qu'il est possible qu'une affaire soit transférée dans la partie passive du fichier central alors qu'elle n'est pas encore prescrite. Si le délai actuel d'archivage dans JU-CHA de 3 ans est porté à 5 ans, le problème est résolu, alors qu'il est peu probable que dans un dossier pour crime il n'y ait aucune activité pendant 5 ans. La magistrature est également favorable à prolonger ce délai.

Retour d'informations automatisé

*« Un des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel concerne l'exactitude des données traitées (article 3 (1) d) de la loi du 1er août 2018 précitée. Or, les services de police sont à cet égard largement tributaires du bon vouloir des autorités judiciaires. **Si nous saluons l'annonce de la mise en place d'un système automatisé d'informations succinctes sur le suivi réservé par les autorités judiciaires aux procès-verbaux transmis par la Police, le texte proposé n'en rend pas compte. Ainsi, on lit à l'article 43-2 que les services de police devront consulter les autorités judiciaires pour savoir si les données « judiciaires » puissent être conservées au-delà des délais de conservation initiaux.** »*

- L'approche a été modifiée (cf. nouveau principe des délais de conservation). La durée de conservation dans la partie active du fichier central sera liée au moment de l'archivage dans JU-CHA en l'absence d'une condamnation, et non plus au délai de prescription de l'action publique.
- Il n'y a donc plus de délais provisoires.
- Il est cependant toujours prévu que le procureur général d'Etat peut décider du transfert d'un dossier de la partie passive vers la partie active si une reprise de l'enquête est légalement possible.
- Les travaux relatifs aux retours d'informations automatisés sont en cours
- À partir du 1er juillet le nouveau fichier central parcourt une phase de test (pas encore d'accès) qui devrait se terminer en septembre.

Inspiration de la loi belge

« Ainsi, si les auteurs indiquent s'être inspirés du texte belge, ils n'ont pas fourni de justification pour s'en être départis à maints endroits. Nous avons en effet l'impression que le texte proposé reste largement en retrait par rapport aux garanties inscrites dans la loi belge du 5 août 1992 sur la fonction de police. »

- Source d'inspiration, mais le but n'était pas copier intégralement
- Texte très complexe (et peu lisible)
- Structure d'Etat BE beaucoup plus complexe
- Organisation de la police BE plus complexe avec une multitude de zones policières
- Loi adoptée avant la Dir. 2016 qui prévoit un cadre plus adapté à la protection des données en matière pénale

Points retenus de la loi belge:

- Définition de critères d'accès
- Indication des finalités du fichier central
- Catégories de données et de personnes
- Conservation / archivage
- Flexibilité par prescriptions interne

Raisons pour le choix du texte belge comme source d'inspiration:

- BNG s'apparente au fichier central (centralisant des données de police judiciaire et administrative)

- Structure intéressante:

BNG/fichier central : éléments principaux réglés dans la loi

Fichiers "de base" (zones policières)

Fichiers particuliers : principes de base + arrêtés royaux + prescriptions internes

- **Points non-retenus:**
 - sous-division complexe de bases de données “de base”, “particuliers”, “techniques”
 - délais de conservation: adaptés au contexte luxembourgeois
 - journalisation: prévue déjà dans la loi du 1er août 2018
 - implication CNPD / DPO: déjà prévu dans la loi du 1er août 2018

Les garanties sont prévues 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.

Prescriptions internes – Responsable du traitement

« Le texte proposé définit en très grandes lignes les principes applicables aux fichiers de police en général, tout en laissant à la Police même (via des prescriptions internes) le soin d'en arrêter les détails, ce qui est (i) inconciliable avec notre Constitution et (ii) contraire à l'ambition pour plus d'accessibilité et de prévisibilité des règles en la matière. Il est à craindre que le traitement des catégories particulières de données reste en retrait par rapport aux garanties inscrites 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.»

- Changement de paradigme RGPD + Directive de 2016: “accountability” → reponsabilisation du responsable de traitement
- Les prescriptions internes doivent être conformes à la loi de 2018. L'inscription de certaines règles dans les prescriptions internes permet aussi de veiller à l'efficacité des actions policières (p.ex en cas d'apparition d'un nouveau type de crime)
- La CNPD veille au respect de la loi et peut prendre des sanctions à l'égard de la Police en cas de non-respect.
- Principe approuvé au sein du groupe de suivi. CNPD estime qu'il n'est pas requis de prévoir une base légale spécifique pour chaque fichier de police alors que des dispositions générales applicables à ces fichiers figurant dans l'APL.

Encadrement légal de tous les fichiers

« Les auteurs proposent de davantage encadrer le fichier central de la police, ce qui est louable en soi. Se pose toutefois la question de savoir pour quelle raison une telle approche n'a pas été choisie pour les autres fichiers opérés par la police. (cf. RGD du 21 décembre 2004 sur les avertissements taxés). Or, à suivre les auteurs, il appartiendrait à l'avenir à la police d'en arrêter les détails via prescriptions internes. »

- Cf. slide précédent
- Changement de paradigme : responsabilisation du responsable de traitement -> abolition d'autorisations/notifications/RGD préalables
- Fichier central: statut particulier (aussi en Belgique le seul fichier a faire l'objet d'un dispositif législatif spécifique)
- Les autres fichiers : nouvelles dispositions communes dans l'APL
- Cela vaut pour toutes les autorités relevant de la loi du 1^{er} août 2018
- La loi du 1^{er} août 2018 prévoit explicitement une procédure DPIA en cas de création de nouveaux fichiers « à risque élevé »
- Le fichier des avertissements taxés était prévu dans un RGD en 2004 alors que cela répondait aux exigences légales à l'époque, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Règlements grand-ducaux

« S’y ajoute qu’il conviendrait de clarifier une fois pour toutes si tel ou tel autre règlement grand-ducal est toujours en vigueur. Pour n’en citer qu’un exemple : la CNPD évoque dans son avis du 13 septembre 2019 relatif au fichier central l’abrogation du règlement grand-ducal du 2 octobre 1992 relatif à la création et à l’exploitation d’une banque de données nominatives de police générale. Sur le site internet de la CNPD, ce règlement ne figure pas parmi les textes n’étant plus en vigueur. De même, en réponse à une requête d’un citoyen, le directeur général de la Police grand-ducale considérait qu’il est toujours en vigueur. »

- Le RGD a perdu sa base légale.
- Le RGD n’a plus été prorogé en 2018.
- Il n’est plus en vigueur.
- Toutefois, la Police continue d’appliquer via des prescriptions internes les règles en vigueur avant 2018 tel qu’elle l’a également fait pour les autres applications où un RGD a été abrogé (tacitement), tels que les fichiers des AT et VISUPOL.

Interconnexion

« Sauf erreur de notre part, l'avant-projet de loi n'aborde pas la problématique de l'interconnexion des traitements de données. »

- Aucune interconnexion au sens de ce que la législation en la matière vise n'est prévue entre le fichier central et JU-CHA.
- CNPD considère qu'au sein d'une même administration on ne peut pas parler d'interconnexion
- Art. 3(2) de la loi du 1er août 2018 prévoit expressément qu'une donnée collectée pour une finalité A peut être utilisée pour une finalité B tant que cette finalité relève d'une mission légale de la Police

Personnes mineures

« Une attention particulière doit être portée aux données relatives à des mineurs. A en croire la CNPD, sur la période 2010 à 2019, en moyenne 849 nouveaux dossiers par an et concernant des mineurs ont été créés au sein du fichier central.

D'après notre compréhension du texte, les règles précitées ne s'appliqueraient qu'aux données « judiciaires » du mineur, tandis qu'aucune règle spécifique n'encadre le traitement des données de mineurs recueillies dans le cadre d'une mission de police administrative ou autre. Il convient de définir un régime spécifique en la matière. Se pose également la question de la pertinence du stockage de données relatives à des mineurs en fugue et à leur conservation / archivage jusqu'à l'âge de 18 ans. «

- Les règles à mettre en place en vertu de l'article 43-1 (3) 5° concernent aussi les données collectées en dehors d'un cadre de police judiciaire et sont des dispositions applicables à tous les fichiers de la Police.
- Dans le cas d'un mineur en fugue, les informations seront transférées dans la partie passive lorsque la personne a atteint l'âge de 18 ans (Art. 43-2 (7))

Journalisation

« En matière de journalisation, le texte dispose que les données y relatives ne sont conservées que pendant cinq ans.

Nous notons à cet égard que la loi belge du 5 août 1992 sur la fonction de police précise les traitements pour lesquels des fichiers de journalisation sont établis. Il est également indiqué que ces fichiers de consultation et de communication permettent d'établir :

- 1° le motif, la date et l'heure de ces traitements;*
- 2° les catégories de personnes qui ont consulté les données à caractère personnel, ainsi que l'identification de la personne qui a consulté ces données;*
- 3° les systèmes qui ont communiqué ces données;*
- 4° les catégories de destinataires des données à caractère personnel, et si possible, l'identité des destinataires de ces données.*

De même, tous les traitements réalisés dans la Banque de données Nationale Générale l'équivalent du fichier central, font l'objet d'une journalisation qui est conservée pendant trente ans à partir du traitement en question.

Nous invitons donc les auteurs de l'avant-projet de loi de revoir leur copie à cet égard. »

- Ces règles sont prévues dans la loi du 1er août 2018:
 - Art. 24. Journalisation:
 - « (1) Des journaux sont établis au moins pour les opérations de traitement suivantes dans des systèmes de traitement automatisé : la collecte, la modification, la consultation, la communication, y compris les transferts, l'interconnexion et l'effacement. Les journaux des opérations de consultation et de communication permettent d'établir le motif, la date et l'heure de celles-ci et l'identification de la personne qui a consulté ou communiqué les données à caractère personnel, ainsi que l'identité des destinataires de ces données à caractère personnel. »
- Au moment de la rédaction du texte belge en 1992 la journalisation n'était pas prévue par un texte communautaire, raison pour laquelle la disposition était inscrite dans la loi nationale.
- Le délai de 30 ans n'est pas en phase avec le principe de proportionnalité et est exagéré par rapport à la finalité alors qu'il n'est plus possible de poursuivre une infraction relative à un droit d'accès illicite après un délai de 5 ans.
- La durée de la journalisation a été abordée au sein du groupe de suivi et la CNPD recommande une durée de journalisation de 5 ans.

Transmission d'informations

*« La vérification des antécédents d'un citoyen par la police à la demande d'une autorité administrative **mérite un cadre plus précis.** Les autorités renvoient généralement à la loi modifiée du 22 février 2018. **Ces cas ont été évoqués en commission.** Nous considérons qu'il conviendrait d'intégrer dans un texte de loi et de manière limitative l'ensemble des cas de figure qui permettent à la police la transmission d'informations, de circonscrire pour chaque cas de figure les fichiers qui pourront être consultés et les données qui pourront être transmises. »*

- Il serait opportun d'inscrire le contrôle des antécédents dans la loi cadre de l'administration ou du ministère qui en est responsable.
- La loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière constitue le texte général qui s'applique à l'échange de données policières.

Avertissements taxés

*« Les auteurs de l'avant-projet de loi proposent de ne pas intégrer les données relatives à des personnes faisant l'objet d'un avertissement taxé au sens de l'article 15 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques dans le fichier central, pour autant que l'avertissement taxé a été réglé et toute poursuite arrêtée. **Aucune information n'est toutefois fournie concernant le traitement des données au sein du fichier des avertissements taxés. Nous supposons donc que la lettre de Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure à l'attention du directeur général de la Police grand-ducale du 5 mars 2020 a été suivie d'effet. »***

- Il est prévu de régler la matière des avertissements taxés dans un traitement autonome, de tenir compte de toutes les matières où des AT peuvent être émis, et de ne pas se limiter à la question des AT payés, mais aussi des AT prescrits, des acquittements ou des condamnations par un tribunal.
- Ce traitement autonome doit respecter la loi du 1er août 2018.
- Il faudrait dans le fichier central se limiter aux seules contraventions pour lesquelles une procédure par AT n'est pas prévue ou que l'agent a décidé de rédiger PV au lieu de procéder par AT. A noter que des instructions afférentes existent si le nombre d'infractions ou le montant à payer dépassent un certain seuil.

Sanctions pénales

« Le régime des sanctions pénales se limite à un alinéa applicable à tous les fichiers de police. Nous considérons qu'il s'agit d'un régime très « light » par rapport aux droits et libertés fondamentaux à protéger. S'y ajoute que leur incrimination par rapport à des modalités d'accès et de traitement définies par la police même ne répond guère aux exigences du principe de la légalité des peines visée à l'article 14 de la Constitution. De même, nous proposons de réintroduire les sanctions pénales pour la violation des règles relatives à la confidentialité ou à la sécurité à l'instar de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (abrogée).»

- Loi du 1er août 2018: choix du législateur de de prévoir des sanctions administratives au lieu de sanctions pénales
- En raison du principe de l'égalité devant la loi, il faudrait prévoir le cas échéant des sanctions pénales pour tous les traitements (directive et règlement)
- L'article 509-1 du Code pénal couvre les cas classiques de non-respect des droits d'accès :
 - Les fichiers dont on parle principalement sont électroniques
 - Tribunal d'Arrondissement, 15 juin 2011, n° 2025/2011: « constitue un accès et un maintien frauduleux dans un système de traitement automatisé le fait d'accéder et de se maintenir dans le système, même en utilisant son propre log in et son mot de passe, si la finalité de l'accès et du maintien ne sont pas compatibles avec les hypothèses prévues par la loi. »
- Possibilité d'adapter l'article 509-1 et suivants du Code penal sur base des jurisprudences en la matière

Avis Déi Gréng

Droit à l'oubli

« En effet, le droit à l'oubli risque de privilégier l'auteur d'un crime vis-à-vis de la victime. Il s'agit donc d'un principe qui doit être appliqué de manière nuancée et équilibrée. Comment assurer que le droit à l'oubli ne s'applique pas au détriment de la protection de la victime ? »

Commentaires

- Le terme « droit à l'oubli » est une notion prévue dans le RGPD mais n'existe pas 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, ni dans la directive qu'elle a transposée.
- Dans la loi du 1er août 2018 précitée, le corollaire du « droit à l'oubli » est le droit de rectification ou d'effacement des données à caractère personnel et la limitation de traitement prévus à l'article 15 ainsi que le délai de conservation qui doit être limité à la finalité du traitement.
- L'équilibre à trouver entre un « droit à l'oubli » dont le pendant au niveau de la procédure pénale est d'ailleurs la réhabilitation, et les droits des victimes relèvent également d'un choix politique, mais les délais de conservation et d'archivage sont envisagés d'une telle façon qu'ils ne sont pas trop courts et tiennent donc compte des droits des victimes.

Contrôle des antécédents

« Comment tenir compte du fait que la poursuite et la prévention de certains crimes, comme la violence domestique, le crime organisé ou la traite nécessitent l'accès à des données pendant une période plus longue ? Est-ce que l'accès aux données lors d'une recherche peut être modulé en fonction de l'infraction poursuivie ? »

- En cas de condamnation, les informations restent accessibles jusqu'à la réhabilitation du condamné. Un accès au-delà de ce cette date mettrait en cause le principe même de la réhabilitation qui est cependant un principe fondamental d'un système judiciaire dans un État de droit.
- Cf. réponses aux questions relatives aux délais de conservation posées par la CSV

Contrôle des antécédents

« Le port d'armes ne peut uniquement être accordé s'il n'y a aucun doute sur l'intégrité du demandeur de permis. Il faut s'assurer que les autorités compétentes disposent des informations suffisantes afin de pouvoir juger de l'intégrité du demandeur. Comment assurer que le contrôle des antécédents, par exemple lors d'une demande de port d'armes, repose sur un historique exhaustif ? »

- La question qui se pose est celle si un port d'arme peut être refusé sur base d'une infraction pour laquelle une personne a été réhabilitée. Peut-on refuser un port d'arme à une personne qui a un casier vierge ? Le cas échéant il faudrait alors le prévoir explicitement dans la loi ce qui n'est actuellement pas le cas.
- Si l'article 657 du Code de procédure pénale prévoit que « la réhabilitation fait cesser pour l'avenir, dans la personne du condamné, tous les effets de la condamnation », il prévoit cependant également des limites.

Contrôle des antécédents

« L'Art 43.2 (4) définit les catégories de personnes dont les données sont traitées dans le fichier central. Est-ce qu'il n'a pas lieu d'y mentionner explicitement certaines catégories comme par exemple les personnes à l'égard desquelles il existe des indices sérieux de croire qu'elles sont impliquées dans des cas de violence domestique ? »

- Les catégories de personnes se réfèrent à des statuts qu'une personne peut avoir dans le contexte d'une infraction commise.
- Ainsi pour reprendre l'exemple de la violence domestique, un auteur d'une telle infraction peut relever des catégories a), b), e), f), g) et j) au sens de l'article 43-2 (4). Compléter cette liste par une infraction détruit la cohérence logique de cet article.

Contrôle des antécédents

« Comment traiter des informations spécifiquement en lien avec la lutte contre l'extrême droite ? Les discussions autour du fichage du suspect dans l'affaire du meurtre du bourgmestre Walter Lübcke illustrent bien les problématiques dans la matière. »

- Cf. slide précédent
- La question se pose plutôt pour les informations dites douces, et notamment si celles-ci concernent des faits qui peuvent être rapprochés d'un milieu criminel sans pour autant constituer des infractions.
- Cette problématique relève d'une toute autre dimension, la composante « protection des données » n'est qu'une question accessoire.

Contrôle des antécédents

« Est-ce qu'il est envisageable de traiter des données de manière différenciée, par exemple si une personne commet une série d'infractions mineures mais récurrentes dans le temps ? Cette question de la récidive se pose notamment dans l'hypothèse d'une affaire de violence domestique, qui donne souvent lieu à un classement sans suite ou un non-lieu. »

- Il existe une panoplie de mesures légales pour moduler la peine respectivement l'exécution de la peine en fonction de la gravité réelle d'une infraction, de circonstances atténuantes ou aggravantes de récidives ou du caractère répétitif d'un comportement même en dehors des conditions de la récidive légale. Ces mesures ont généralement un effet sur le délai de réhabilitation et la réponse à la question est donc oui, il est prévu de traiter les données de manière différencié.
- Le seul problème est le classement sans suites. Alors que l'absence d'un trouble grave à l'ordre public est la justification principale pour un classement sans suites, le trouble peut être aggravé par le caractère répétitif d'un comportement qui peut être considéré comme peu grave s'il a un caractère éphémère. C'est une des raisons pour laquelle les décisions de classement sans suites ne peuvent pas être assimilées à un acquittement.
- Cf. l'opportunité d'augmenter le moment d'archivage au JU-CHA de 3 à 5 ans.

Délais de conservation - Archivage

« Est-ce qu'il faudrait distinguer entre une affaire classée sans suite, un non-lieu et une condamnation ? Ni un classement sans suite ni un non-lieu ne représentent des décisions définitives et une condamnation reste théoriquement possible jusqu'à l'atteinte de la date de prescription. »

- Cf. nouveau principe des délais de conservation qui distingue entre décisions non-définitives et définitives.
- Les classements sans suites ou les décisions de non-lieu ne peuvent pas être assimilées à un acquittement. Une condamnation reste en effet théoriquement possible.
- Il est proposé de mentionner une décision de classement sans suites ou de non-lieu dans le fichier central alors qu'il s'agit en effet d'une décision judiciaire, bien que non définitive.
- Il existe différents cas de figure qui peuvent donner lieu à une décision de non-lieu. Si elle est prononcée parce qu'il n'y a pas assez de charges pour justifier un renvoi, il ne peut pas être question de l'assimiler à un acquittement. Au cas contraire, il faudrait supprimer les articles du Code de procédure pénale qui prévoient la reprise de l'enquête en cas de survenance de charges nouvelles, puisqu'ils n'auraient plus aucun sens. Par contre il est possible de prononcer un non-lieu si la Chambre du Conseil estime qu'il n'y a pas d'infraction ou que l'infraction qui existait au moment de la commission des faits n'est plus considérée comme infraction au moment de la décision en raison d'une modification légale. Dans ces cas, une décision de non-lieu peut en effet être assimilée à un acquittement. Or le CPP ne différencie pas entre les décisions de non-lieu.

Délais de conservation –Archivage

« Quels outils informatiques peuvent être utilisés pour mettre en place un « archivage intelligent » ? Un tel « archivage intelligent » permettrait par exemple d'indiquer aux agents de la police que des indices de violence domestique ont été archivés si cela est pertinent dans le contexte de la recherche. »

- Il ne peut y avoir récidive qu'en cas de condamnation coulée en force de chose jugée. Il n'y a donc jamais récidive (légale) sur base d'un fait classé.
- Afin d'éviter de se retrouver avec une solution ingérable en raison de multiples exceptions en matière du délai de conservation, il est opportun d'augmenter le moment d'archivage au JU-CHA de 3 à 5 ans.

Délais de conservation – Archivage

« Quel niveau de différenciation peut être mis en place pour les délais de conservation et d'archivage ? Ne faudrait-il pas distinguer entre différentes infractions pénales, comme par exemple celles en lien avec le terrorisme ? »

- Il n'est pas opportun de prévoir des délais de conservation différenciés par rapport à des qualifications pénales. Les enquêtes en matière de terrorisme sont d'ailleurs un bon exemple pour démontrer d'autres limites d'un tel concept. Des personnes radicalisées ou des terroristes potentiels ont souvent un passé de petits criminels. Il ne serait donc pas suffisant de prévoir des délais plus longs pour les seules infractions en rapport direct avec des actes de terrorisme.
- Actuellement l'avant-projet de loi tient compte de cette proposition en prévoyant un accès permanent à la partie passive à un nombre très limité d'enquêteurs (affectés à des services bien définis) et limité dans le temps, mais renouvelable par autorisation autorisée du procureur général d'Etat.

Délais de conservation – Archivage

« Est-ce que les nouveaux délais de conservation et d'archivage s'appliquent uniquement aux nouvelles informations recueillies après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ? Comment organiser la phase de transition ? »

- En principe oui, puisqu'il est impossible de mettre à jour l'ancien fichier.
- Le maintien temporaire de l'ancien fichier central, soumis à certaines conditions, est proposé. Un régime transitoire y relatif sera élaboré et incorporé dans l'avant-projet de loi.

Délais de conservation – Archivage

« Quelles est la procédure spécifique pour la suppression des informations lorsque le délai d'archivage est atteint ? »

- Deux cas de figure sont possibles. Soit une suppression automatique si le délai est atteint, soit un transfert dans les archives nationales peut être envisagée (tableau de tri).

Accès - Sécurité des agents de la Police

« Comment assurer que les agents de la Police présents sur le terrain aient accès en temps réel aux informations nécessaires pour leur propre sécurité et une enquête efficace ? »

Accès – Autres administrations

« Est-ce que les agents de la douane ont aussi accès aux fichiers de la Police ? »

- Il est proposé d'appliquer le principe du « need to know » au lieu de limiter l'accès aux informations en fonction de critères théoriques sans lien avec la pratique. Alors que les jeunes policiers sont ceux qui se trouvent en première ligne, et qu'ils ont souvent la qualité d'agent de police judiciaire, il n'est pas indiqué de limiter les accès en fonction de la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire.
- L'article 43-2 (5) de l'APL prévoit la mise à disposition de certaines informations essentielles à tous les agents de terrain, ce qui devra inclure des informations relatives à la dangerosité de personnes fichées.
- Une réunion entre le MSI et l'ADA a eu lieu à ce sujet. Un accès des agents de la Douane qui ont la qualité d'officiers de police judiciaire et qui sont en charge de la lutte contre les stupéfiants, où ils peuvent être amenés à effectuer des perquisitions ou être confrontés à un flagrant délit doivent avoir accès aux antécédents de la personne visée. Il s'agit d'un nombre limité d'agents et il est également prévu de donner accès à la Police aux fichiers stupéfiants de la Douane.
- Accès indirect par d'autres administrations prévus par loi du 22 février 2018

Accès – Recherche historique

« Le nouveau cadre devrait aussi prévoir des dispositions relatives à l'accès aux fichiers de la Police pour des fins de recherche historique et criminologique.

Au même titre, sous certaines conditions et après un certain délai, les membres de la famille devraient avoir accès aux informations disponibles sur un proche.

«

- Cela est possible sur la base de la loi du 17 août 2018 sur l'archivage.

Interconnexion

« Quels sont les liens d'interconnexion entre les bases de données de la Police et de la Justice ? Comment assurer que les mêmes règles et modalités, notamment en ce qui concerne les délais de conservation et d'archivage, s'appliquent à ces différentes bases de données ? »

- Les règles de conservation et d'archivage ne sont pas les mêmes dans JU-CHA (approche par dossier/affaire souvent impliquant plusieurs personnes) et le fichier central (antécédents d'une personne) qui ont des finalités différentes.
- Il n'y a plus d'interconnexion au sens primaire du terme. Une interconnexion doit être considérée comme une mise en commun de données de deux banques de données différentes pour générer de nouvelles informations.
- Il y aura un échange de documents électroniques vers le JU-CHA et un retour d'informations du JU-CHA vers le fichier central pour y générer des délais de conservation.

Merci pour votre attention!



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Sécurité intérieure