

N° 7741³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant modification

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

* * *

SOMMAIRE:

*page**Autorités judiciaires*

- | | |
|---|----|
| 1) Avis commun des Parquets du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg et de Diekirch | |
| – Dépêche du Procureur général d'État au Ministre de la Justice (23.2.2021)..... | 2 |
| 2) Avis du Cabinet d'instruction du Tribunal d'Arrondissement de et à Luxembourg (12.2.2021)..... | 7 |
| 3) Avis du Cabinet d'instruction du Tribunal d'Arrondissement de et à Diekirch | |
| – Dépêche du Juge d'instruction Directeur à la Présidente du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (11.2.2021)..... | 9 |
| 4) Avis du Parquet Général (18.2.2021) | 10 |

*

**AVIS COMMUN
DES PARQUETS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH**

**DEPECHE DU PROCUREUR GENERAL D'ETAT
AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(23.2.2021)

Madame la Ministre,

Je vous prie de trouver ci-joint, les avis du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, de la Justice de Paix de Diekirch, du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et du Parquet général au sujet du projet de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Madame la Ministre de la Justice, l'expression de ma haute considération.

Martine SOLOVIEFF
Procureur général d'Etat

*

AVIS COMMUN DES PARQUETS DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH

**sur le projet de loi No 7741 portant modification 1° de la loi du
18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, 2° de la loi du 5 juillet
2016 portant réorganisation du Service de renseignement de
l'Etat, 3° du Code pénal**

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Le projet de loi a pour objet d'apporter des solutions aux critiques manifestées récemment par rapport aux différents traitements de données à caractère personnel opérés par la Police grand-ducale (ci-après « la Police »). Il prévoit spécialement en ce qui concerne le fichier central de fixer entre-autres des durées de conservation des données personnelles dans ces fichiers et d'encadrer l'emploi par la Police de ces fichiers dans l'exercice de ses missions pour, en apportant un cadre complémentaire, garantir une utilisation respectueuse de la protection des droits et des libertés des personnes.

La Commission nationale pour la protection des données (ci-après C.N.P.D.) avait déjà dans son avis No 45 du 13 septembre 2019 émis une série de critiques concernant le fichier central de la Police et avait envisagé certaines solutions.

La C.N.P.D. avait notamment désapprouvé la durée de conservation de dix ans, puis d'archivage et finalement de suppression des données soixante ans après leur enregistrement. Elle avait conclu que le besoin de conservation devait varier selon l'issue du dossier judiciaire et nécessitait un retour d'information des autorités judiciaires.

La mise en place d'un tel retour automatisé est un des points essentiels pour le succès de la mise en oeuvre du projet de loi. Le défi y relatif, au-delà de l'aspect purement informatique, justifie de prévoir un délai de mise en oeuvre suffisamment long comme retenu par le projet de loi.

A l'heure actuelle, ce retour d'information par le biais d'un système de transmission automatisé du suivi par les autorités judiciaires aux procès-verbaux et rapports de la Police est en train de se mettre en place dans un premier temps pour les seuls procès-verbaux électroniques (EPV – procès-verbaux transmis de façon automatisée dans la chaîne pénale – JuCHA), de telle sorte que pour ce type de dossier l'archivage ou la suppression des données pourra se faire à l'avenir selon les délais prévus par le projet de loi. Le succès de la mise en oeuvre du projet de loi passe notamment par la généralisation de ce procès-verbal électronique dans tous les services de la Police.

La mise en place fiable du système de transfert d'information automatisé entre les autorités judiciaires et la Police, comporte en outre un facteur humain en raison de la complexité de la procédure judiciaire dont le nombre élevé de prévenus ou autres parties dans certains dossiers qui requièrent un

traitement différencié. Les efforts constants visant à la réduction du risque d'erreur d'encodage permettront, en s'intensifiant, de mitiger cet aspect. La généralisation de l'intégration du procès-verbal électronique dans la chaîne pénale nécessaire au retour d'information systématique comporte au niveau des définitions des règles applicables également des défis importants pour que les procédures complexes actuellement effectuées manuellement le soient de façon automatisée.

Le projet prévoit que le fichier central sera scindé dans une partie active et une partie passive, que les données personnelles seront transmises dans cette deuxième partie en fonction des suites judiciaires données aux dossiers pour ce qui est du volet judiciaire du fichier.

En ce qui concerne la durée maximale de conservation des données personnelles au fichier central, le projet s'est inspiré de la législation belge sur la fonction de police de police en prévoyant que les données seront supprimées au plus tard trente ans après leur transfert dans la partie passive du fichier central de la Police.

Au moment de la finalisation de la future loi sur la chaîne pénale «JuCHA», il faudra veiller à ce que les délais d'archivage dans ce fichier coïncident avec ceux de la prescription de l'action publique et avec les règles prescrites par la loi du 17 août 2018 sur l'archivage.

*

COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET

Article 1er

L'accès direct des agents et officiers de police judiciaire ou administrative aux fichiers d'autres administrations auxquelles tel que prévu au paragraphe 1 du nouvel article 43 ne soulèvent pas de remarques. L'accès à ces fichiers étant nécessaire à l'accomplissement de leurs missions ordinaires.

Le paragraphe 2 du nouvel article 43 vise des fichiers spécifiquement auxquels seulement certains membres de la Police ont accès, s'ils font partie d'une entité de la Police dont les missions justifient cet accès ou figurent sur une liste agréée par le Directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police.

Nonobstant les restrictions quant aux policiers éligibles à cet accès, basées sur la finalité et reposant sur l'organisation interne de la Police respectivement d'une décision de son Directeur, certaines dispositions concernant l'accès ne sont pas en ligne avec d'autres textes légaux récents plus spécifiques.

Ainsi, parmi les fichiers plus spécifiques auxquels les officiers de police judiciaire et les officiers de la police administrative ont accès direct dans le cadre de leur mission figure :

1. Selon le paragraphe 2 de l'article 43, point 4°, au registre des bénéficiaires effectifs.

La loi du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs prévoit un accès public pour certaines informations (article 12) et pour d'autres informations un accès limité aux autorités. Or, pour ce qui concerne la Police, seuls les officiers de police judiciaire agréés par le Directeur général de la Police ont accès à ce dernier type d'information (articles 11 et 1 d)).

2. Selon le paragraphe 2 de l'article 43, point 6°, au système électronique de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiées par un numéro IBAN et des coffres-forts créé par la loi du 25 mars 2020.

En effet, cette loi limite cet accès aux seuls agents et officiers de police judiciaire affectés au service de police judiciaire et ceux prévus à l'article 10 du Code de procédure pénale. Les officiers de police administrative n'y ont cependant pas accès selon le texte de cette loi (article 1.1°.d.).

En outre, l'accès direct prévu par le projet de loi semble vouloir déroger à la loi susvisée qui ne prévoit qu'un accès indirect (article 8 (2)).

Dans le silence du commentaire des articles sur les aspects qui précèdent, est-ce que le projet de loi entend vraiment déroger à cette loi en accordant également un accès aux officiers de police administrative ? Si tel est le cas ne faudrait-il pas le préciser et le justifier ?

Le paragraphe 8 du nouvel article 43 prévoit le contrôle et la surveillance du respect des conditions d'accès prévues par cet article et continue que le rapport à transmettre par la CNPD contient une partie spécifique ayant trait à sa mission de contrôle exercée au titre de cet article.

Or, l'article 43 prévoit l'accès aux traitements de données tant pour ce qui est de la mission de police administrative que de celle de police judiciaire de la Police. On peut s'interroger sur la manière avec laquelle la CNPD pourra être en mesure d'apprécier le respect de la nécessité et proportionnalité de l'accès aux fichiers dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction judiciaire couverte par le secret prévu à l'article 8 (1) du Code de procédure pénale.

Ce contrôle ne relèverait-il pas plus spécialement de l'autorité de contrôle judiciaire ou plus directement du magistrat en charge de l'enquête ou de l'instruction ?

Article 2

Le nouvel article 43-1 énonce tout d'abord que les règles générales s'appliquent à tous les fichiers traités par la Police, à moins qu'une disposition législative spécifique ne s'applique.

Le paragraphe 2 de cet article prescrit que les fichiers de la Police pourront contenir des données à caractère personnel pertinentes et essentielles relevant des catégories de l'article 9 de la loi modifiée 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 si elles sont pertinentes et essentielles à l'identification d'une personne, pour comprendre le contexte de faits pouvant donner lieu à une infraction pénale ou une mesure de police administrative. La dernière phrase de ce paragraphe ajoute : «Les données de ce type ont toujours un rapport avec d'autres données relatives à la personne concernée».

Il est noté que les traces génétiques d'auteurs inconnus relevées par la police technique sur les lieux de crimes ou de délits figurent par contre dans un fichier tenu sur base de la loi du 25 août 2006 et ne rentrent pas dans le cadre des prévisions de cet articles.

Le paragraphe 4 du nouvel article 43-1 prévoit que la durée de conservation de données est définie par le responsable du traitement et ne pourra en aucun cas être supérieure à celles qui s'appliquent au fichier central, sauf disposition légale prévoyant une durée plus longue. Le projet ne précise pas de quel délai prévu pour le fichier central il s'agit : celui de trente ans ou selon les différents cas de figure envisagés pour le fichier central ?

La mise en pratique du principe du fonctionnement similaire nécessitera une certaine connexion automatisée avec tous les autres fichiers de la Police pour fonctionner sur le même modèle que le fichier central.

Les parquets n'ont pas d'observations à formuler par rapport au paragraphe 5, prévoyant la conservation des données de journalisation pendant cinq ans.

Article 3.

L'article 43-2 vise à fixer les règles légales du fichier central de la Police, fichier regroupant toutes les données relatives à des personnes qui ont fait l'objet d'un procès-verbal ou d'un rapport.

L'alinéa 3 du premier paragraphe prévoit que le fichier central ne comportera pas de données de personnes ayant commis des contraventions, si une loi spéciale permet d'arrêter les poursuites pénales par le paiement d'un avertissement taxé réglé dans le délai prévu par la loi.

Le projet de loi ne vise pas le fichier des avertissements taxés prévu par règlement grand-ducal du 21 décembre 2004 portant autorisation de la création d'un fichier des personnes ayant subi un avertissement taxé en matière de sécurité routière. Aucun impact n'est partant à prévoir par exemple en termes d'identification de délits de grande vitesse qui présupposent soit un antécédent judiciaire spécifique, soit le paiement d'un avertissement taxé en la matière dans les 3 années précédant la constatation de la nouvelle infraction.

Le paragraphe 2 vise au point 1° les finalités du traitement des données dans le fichier central et mentionne la vérification des antécédents d'une personne dans le cadre d'une mission de police judiciaire, de police administrative ou dans le cadre d'une autre mission légale de la Police. Ne faudrait-il pas définir plus précisément cette dernière catégorie dans le texte du projet de loi, les deux premières catégories étant également des missions légales?

Le paragraphe 3 vise les catégories de personnes dont les données sont traitées dans le fichier aux fins de police administrative et toute autre mission dont la Police est investie par la loi. N'y aurait-il pas lieu également ici de préciser cette dernière catégorie?

Le paragraphe 4 vise les catégories de personnes dont les données sont traitées dans le fichier central aux fins de police judiciaire.

En ce qui concerne les personnes visées au point 10, si celles-ci concernent des mineurs, le projet prévoit que leur inclusion dans le fichier central nécessite l'accord du Procureur général d'Etat, sans préciser la raison pour laquelle les procureurs ne seraient pas habilités à également donner un tel accord. La loi (modifiée) du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, ainsi que l'article 24 du Code de procédure pénale pourraient justifier d'élargir le champ des personnes habilitées à donner cette autorisation aux procureurs d'Etat.

Le paragraphe 6 prévoit que le responsable du traitement pourra accorder un accès direct aux fonctionnaires de l'Administration de la douane et accises (ADA) ayant la qualité d'officier de police judiciaire et nommément désignés par leur directeur, sans cependant préciser si ces fonctionnaires devront respecter les mêmes modalités de droit d'accès et motifs de consultation que les fonctionnaires de police et ne pourront avoir accès qu'à certaines données, par exemple au seul volet judiciaire ou éventuellement administratif selon leurs fonctions. Des précisions complémentaires devraient donc être apportées au texte proposé.

Le paragraphe 7 énumère les informations et données à caractère personnel de personnes physiques pouvant être contenues dans le fichier central. Au vu de l'imagination abondante de certains prévenus et la multiplicité des hypothèses envisagées, il y aurait lieu certainement de recourir au pluriel dans les différentes catégories d'information.

Au point 10. de ce paragraphe figure le signalement descriptif comprenant les signes corporels inaltérables permettant d'identifier la personne, y compris les photographies et les empreintes digitales. On peut s'interroger sur la portée des termes « signe corporel inaltérable » ? Cela inclut-il éventuellement des tatouages, même si ceux-ci ne sont pas absolument inaltérables?

Parmi les personnes visées par ce paragraphe (7 alinéa 2) figurent également les victimes d'infractions pénales et les témoins.

Dans des dossiers particulièrement sensibles, notamment dans le cadre d'infractions de nature sexuelle ou dans le cadre de la criminalité organisée, il n'est assurément pas judicieux que les données contenues au fichier contiennent des numéros de téléphone, et des adresses électroniques privées de victimes d'infractions graves ou des témoins de ces infractions.

Pour ce qui est des personnes morales, le troisième alinéa du paragraphe 7. mentionne au point 2° « des bénéficiaires économiques ». N'y aurait-il pas lieu de remplacer cette mention par celle de «bénéficiaires effectifs», ce dernier concept étant défini à l'article 1(7) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme?

Le paragraphe 8 édicte que les informations et les données à caractère personnel et les informations visées aux paragraphes 3 et 4 seront transmises au fichier central si l'enquête est terminée ou si l'autorité judiciaire compétente a autorisé la transmission sur base de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière.

La Police ne pourra guère décider elle-même de la fin de l'enquête, le ministère public, le juge d'instruction, la chambre du conseil, même le juge du fond pouvant demander un supplément d'enquête. Le moment du transfert des données vers le fichier central risque donc d'être fort incertain. Un transfert automatique précoce pourrait être néfaste au déroulement de dossiers sensibles.

Le paragraphe 9 du nouvel article 43-2 prévoit que les données à caractère personnel contenues dans le fichier central trouvant leur origine dans les procès-verbaux et rapports seront transférées dans la partie passive du fichier dès que la Police est informée de la suppression de la condamnation coulée en force de chose jugée du casier judiciaire de toutes les personnes condamnées.

L'alinéa 3 de ce paragraphe, vise la situation des données personnelles des victimes après qu'une condamnation est intervenue. Ne faudrait-il pas préciser que la condamnation devra «être coulée en force de chose jugée»?

Le paragraphe 11 prévoit qu'à défaut de décision de condamnation définitive, le transfert dans la partie passive des informations et données personnelles découlant des procès-verbaux et rapports de la Police en cas d'archivage au sein du traitement de la chaîne pénale. Il faudrait veiller à ce qu'un mécanisme d'alerte soit mis en place tant au sein de la Police qu'au sein des ministères publics et juridictions d'instruction aux fins de prévenir tout archivage accidentel et des conséquences juridiques en découlant.

Le paragraphe 12 prévoit la mention dans le fichier central des décisions de condamnation, d'acquittement et de non-lieu ou de classement sans suites. Ces mentions seront reprises automatiquement

de la chaîne pénale dans laquelle ces données devront être traités manuellement par les services des greffes. Les décisions judiciaires prononçant des disjonctions ne devraient-elles pas également y figurer?

Le paragraphe 13 accorde au procureur d'Etat le droit d'ordonner le transfert d'office ou sur demande de données à caractère personnel dans la partie passive du fichier.

Le dernier alinéa de ce paragraphe prévoit un recours contre cette décision devant le Président du tribunal d'arrondissement compétent, mais omet d'indiquer la procédure à suivre. Une précision à ce sujet est indispensable.

Le paragraphe 14 prévoit un délai de 20 ans avant que des données relatives à une demande d'entraide judiciaire internationale ne soit transférées dans la partie passive. Le délai de conservation des données paraît quelque peu excessif.

Le paragraphe 15 fixe un délai de conservation de 10 ans avant suppression pour les données relevant de la mission de police administrative, délai long pouvant être réduit par la police selon le type de rapport.

C'est à juste titre que les informations par rapport à la fugue de mineurs sont effacées du fichier central à leur majorité.

Le paragraphe 16 prévoit que les données à caractère personnel peuvent être retransmises dans la partie active du fichier en cas de reprise de l'enquête pour infractions non encore prescrites, en cas d'enquêtes dans le cas de dénonciation de faits par des autorités judiciaires étrangères et en cas de demandes d'entraide judiciaire. L'alinéa deux ajoute qu'en cas de retransmission dans la partie active de la chaîne pénale, il y a automatiquement retransmission dans la partie active du fichier central.

On peut cependant s'interroger s'il est toujours indispensable d'opérer cette retransmission dans la partie active du fichier central, notamment lorsque les juridictions sont confrontées à des recours manifestement dilatoires et tardifs.

Le paragraphe 17 prévoit pour ce qui est de la durée maximum de conservation des données personnelles au fichier central prévoit que les données seront supprimées au plus tard trente ans après leur transfert dans la partie passive du fichier central de la Police.

Les parquets se permettent cependant de signaler que le Code pénal prévoit des infractions imprescriptibles aux articles 136bis à 136quinquies qui de fait risqueront de ne plus pouvoir être poursuivies suite à la suppression des données personnelles, alors que l'alinéa 4 de ce paragraphe ne prévoit la possibilité pour les autorités judiciaires compétentes de prolonger cette durée qu'en cas de demande de révision en cours.

Le paragraphe 18 prescrit qu'au plus tard au moment du transfert dans la partie passive du fichier central, les informations et données personnelles relevant de la mission de police judiciaire se trouvant dans d'autres fichiers devront être supprimées, à moins qu'une disposition légale spécifique prévoie une durée de conservation différente.

Un système de transmission d'information fiable et performant entre le fichier central et les autres fichiers devra donc être également mis en place à ce sujet.

Le paragraphe 19 prévoit qu'un accès aux informations dans la partie passive du fichier pour les finalités prévues ne peut être accordé que par le Procureur général d'Etat ou par un membre du Parquet général désigné à cet effet ou pour les besoins d'une instruction en cours relative à un crime ou délit par le juge d'instruction.

Or, ces informations pourraient être primordiales dans le cadre du flagrant crime ou délit la nuit, le weekend, dans le cadre d'une prise d'otage, d'un hold-up ou d'une attaque terroriste de la compétence du Procureur d'Etat.

Ne faudrait-il pas prévoir également que dans ces cas d'urgence le Procureur d'Etat territorialement compétent puisse accorder l'accès à ces données ?

Article 4.

Cet article a vocation à insérer dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 un nouvel article 43.-3. qui stipule que la Police grand-ducale a la qualité de responsable du traitement des traitements de données à caractère personnelle effectués par la Police grand-ducale. Ne serait-il cependant pas approprié de désigner une fonction précise liée à une personne physique comme responsable du traitement ?

Article 5.

Les parquets n'ont pas de remarques à formuler, la banque de donnée visée étant voué à disparaître.

Article 6.

Cet article vise, d'une part, à ajouter les termes de «et de système de traitement ou de transmission de données» à la section VII. du chapitre II. – Des Fraudes du Code pénal, et, d'autre part, à ajouter les termes «ou non-automatisé » à l'article 509-1 du Code pénal. ainsi qu'un nouvel alinéa 2 à cet article incriminant le maintien dans un système de données pour des finalités autres que celles pour lesquelles l'autorisation d'accès a été accordée.

L'ajout de cet alinéa reflétant la jurisprudence en la matière citée dans le commentaire des articles, les parquets n'ont pas d'observations à formuler à ce sujet.

Article 7.

Cet article fixe la mise en conformité des fichiers autres que le fichier central au plus tard au 6 mai 2023 et la mise en conformité du fichier central au plus tard au 6 mai 2026.

Ces délais peuvent certes paraître longs, mais sont justifiés au vu de la complexité des travaux de mise en œuvre à réaliser.

Luxembourg, le 22.02.2021

pour le Procureur d'Etat
Jean-Jacques DOLAR
Procureur d'Etat adjoint

Diekirch, le 22.02.2021

pour le Procureur d'Etat
Jean-François BOULOT
Procureur d'Etat adjoint

*

**AVIS DU CABINET D'INSTRUCTION DU
TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE ET A LUXEMBOURG**

(12.2.2021)

Le présent projet de loi a pour but de définir légalement le traitement des données à caractère personnel dans les fichiers de la police et plus particulièrement dans le fichier central de la police. Le fichier central de la police étant le fichier où sont centralisés les procès-verbaux et les rapports rédigés par la police et ce sous forme digitalisée. Le fichier central est un outil de travail indispensable au bon fonctionnement de toute mission reprise dans la « loi de police » du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale.

L'efficacité du travail de la police dans le cadre des missions lui données par la « loi de police » est étroitement liée au travail des juges d'instruction. En effet, les juges d'instruction travaillent étroitement avec les services de police, car suivant article 52 (1) du Code de procédure pénale, lorsque « le juge d'instruction est dans l'impossibilité de procéder lui-même à tous les actes d'instruction, il peut donner commission rogatoire aux officiers de police judiciaire afin de leur faire exécuter tous les actes d'information nécessaires ».

Il est primordial que les membres de la police puissent notamment dans le cadre de l'exécution des devoirs ordonnés par le juge d'instruction avoir accès aux divers fichiers de la police, ainsi qu'au fichiers d'autres administrations. Sans un tel accès, le travail de tout membre de la police deviendrait pratiquement impossible. La tenue de fichiers par la police a cependant été vivement critiquée au cours de l'année 2019, surtout au cours de l'été 2019, parce que de nombreuses données personnelles y sont sauvegardées et qu'il n'y avait pas de réelle centralisation. Par ailleurs, l'existence de tels fichiers était jusque-là non connue du public, les citoyens ne savaient pas nécessairement que leur nom risquait de figurer dans un fichier, soit parce que leurs données apparaissaient dans un procès verbal en tant qu'auteur d'un fait répréhensible, respectivement en qualité de victime, donc pour un motif ou un autre. D'où l'importance du présent projet de loi, qui a pour but d'encadrer l'accès aux fichiers de la police, l'usage qui en est fait et la durée de traitement de ces données.

Concernant la qualité des membres de la police ayant accès aux fichiers repris au nouvel article 43 (1) et (2), ainsi que les spécificités reprises aux points (3) et (4) du prédit article, il sera dorénavant possible de charger des agents de police judiciaire, respectivement des agents de police administrative et même des membres du cadre civile de diverses enquêtes ne nécessitant en soit pas la qualité d'officier de police judiciaire, ce qui est, au vu de la surcharge de travail de certains services de police judiciaire, un point positif et non négligeable. Certaines enquêtes pourront dorénavant être prises en charge par des policiers n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire.

Ne serait-il dès lors pas opportun de modifier l'article 52 (1) du Code de procédure pénale prémentionné, en donnant la possibilité au juge d'instruction de donner commission rogatoire également à des agents de police judiciaire, au lieu de limiter cette délégation aux seuls officiers de police judiciaire.

Quant aux droits d'accès aux différents fichiers, il est évident que les accès doivent être adaptés aux fonctions exercées, cependant il est important que tout membre de la police, essentiellement la police dite « de terrain », puisse en cas d'urgence ou face à un événement imprévu avoir accès à une base de données à laquelle elle n'a éventuellement, pour une raison ou une autre, pas accès. Dans un tel cas de figure, il serait nécessaire que l'ensemble des membres de la police, respectivement la police de terrain ait une personne de contact ou de référence qui aurait accès à l'ensemble des fichiers et qui pourrait effectuer une consultation ou faire une demande dans un fichier conformément au nouvel article 43-1 (3), alinéa 2, en faisant mention de l'identité du demandeur et en indiquant le motif de la demande. L'urgence devrait alors également figurer dans le journal du fichier en question.

Un autre point qui a largement fait débat, est la durée de conservation des données, respectivement pendant combien de temps des données doivent rester dans la partie active d'un fichier et rester dès lors consultables par toute personne autorisée, et à partir de quand faire passer ces données dans la partie passive du fichier. Les conséquences éventuellement néfastes pour une instruction, dans des cas concrets, d'un archivage trop rapide de certaines données sont atténuées par l'article 43-1, paragraphe (19), dernier alinéa, qui prévoit qu'une autorisation spéciale permettant l'accès à la partie passive du fichier central, peut être accordée à un nombre limité d'officiers et d'agents de police judiciaire nommément désignés, pour une période maximale de cinq ans renouvelable, et qu'une consultation peut avoir lieu sur demande expresse du juge d'instruction en charge de l'enquête. Le projet de loi offre dès lors une garantie que les données personnelles soient archivées dans un délai raisonnable, tout en laissant une marge de travail tant à la police qu'au juge d'instruction en cas de nécessité.

Le but du présent projet est en fin de compte de garantir à toute personne que ses données personnelles soient traitées de manière adéquate et de prévenir tout usage d'un fichier à des fins autres que celles pour lesquelles il a été créé. L'actuel projet de loi permet, tant à des officiers qu'à des agents de police judiciaire, qu'à des civilistes au sein de la police, de même qu'à l'administration des douanes et accises, qu'il ne faut absolument pas oublier, d'accéder au fichier central dans le cadre de leurs attributions. En indiquant le motif de la demande ou de la consultation faite, en sachant qu'un journal de consultation est tenu et qu'à tout moment il est possible de retracer toute consultation faite, les garanties nécessaires sont données.

A côté de la protection des données personnelles qui doivent être garanties, il est également indispensable que tout membre de police puisse travailler efficacement et rapidement. Il ne faut pas perdre de vue que certaines informations doivent être accessibles de manière rapide pour prévenir éventuellement une infraction, respectivement les confronter à l'auteur de l'infraction. Le projet garantit dans l'ensemble un tel fonctionnement et ainsi également le travail effectué par le juge d'instruction dans le cadre de son instruction en collaboration avec les membres de la police.

Finalement, tout accès ou usage contraire à la loi d'un fichier sera sanctionné pénalement par la modification apportée à l'article 509-1 du Code pénal et donnera encore une garantie supplémentaire.

Les modifications actuellement proposées sont dans l'ensemble positives et répondent aux besoins des juges d'instruction, le tout en garantissant à toute personne que ses données personnelles seront traitées de manière restrictive.

**AVIS DU CABINET D'INSTRUCTION DU
TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE ET A DIEKIRCH**

**DEPECHE DU JUGE D'INSTRUCTION DIRECTEUR
A LA PRESIDENTE DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE DIEKIRCH**

(11.2.2021)

Madame la Présidente,

Veillez trouver ci-dessous l'avis du cabinet d'instruction de Diekirch au sujet du projet de loi portant modification

1. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale
2. de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation de Servie de renseignement de l'Etat
3. du code pénal

Ce projet de loi encadre le traitement des données à caractère personnel dans les fichiers de la Police en offrant des garanties complémentaires en matière de protection des données à caractère personnel par rapport à celles prévues par la loi 1^{er} août 2018 transposant en droit luxembourgeois la directive UE 2016/680 du Parlement et du Conseil du 27 avril 2016.

Les fichiers de la Police grand-ducale ont fait l'objet de nombreuses critiques. Le projet de loi sous rubrique donne un cadre auxdits fichiers en réglementant l'accès de manière stricte et en fixant des sanctions pour tout accès et usage non autorisé. Le projet de loi offre ainsi aux citoyens la garantie d'un usage de ces fichiers en conformité avec la loi et dans le respect de leurs données personnelles.

De plus le projet de loi prévoit un accès direct pour la Police grand-ducale à différents fichiers d'autres administrations avec le but d'adapter la liste des fichiers qui sont déjà accessibles pour la Police grand-ducale et de mieux encadrer leur accès par celle-ci.

Le fait d'élaborer un cadre commun à tous les fichiers de la Police grand-ducale et à réglementer plus spécifiquement le fichier central offre une plus grande transparence et une plus grande facilité d'utilisation.

La modification de l'article 509-1 du code pénal en vue de tenir compte d'éventuels détournements de finalité des droits d'accès dont une personne dispose dans le cadre de ses activités offre une garantie supplémentaire et décourage les transgressions à la loi.

Le projet de loi revêt une grande importance pour les membres de la Police grand-ducale et de l'Administration des douanes et accises exerçant des fonctions de nature policière agissant « sur le terrain » et dans le cadre de l'enquête préliminaire en mettant à leur disposition un outil de travail complet et efficace. Il est tout aussi important au niveau de l'instruction judiciaire. Les juges d'instruction donnent en effet commission rogatoire à la Police grand-ducale en vue de l'exécution d'un grand nombre d'actes ordonnés au cours de l'instruction.

Le projet de loi sous rubrique donne aux membres de la Police grand-ducale les moyens d'exécuter leurs missions de manière rapide, exacte et exhaustive, l'accès aux différents fichiers leur permettant de rassembler les éléments nécessaires en vue de la rédaction de procès-verbaux et rapports complets et précis dans le cadre de la manifestation de la vérité.

En centralisant les fichiers de la Police grand-ducale, en posant un cadre strict dans lequel les données personnelles contenues dans lesdits fichiers peuvent être consultées, en réglementant la durée de conservation dans les parties active et passive desdits fichiers et en pénalisant tout accès non autorisé, le législateur augmente la protection des données à caractère personnel qui y sont traitées tout en renforçant l'efficacité du travail de la Police grand-ducale et des autres acteurs pouvant y avoir accès.

Claudine DE LA HAMETTE
Juge d'Instruction Directeur

AVIS DU PARQUET GENERAL (18.2.2021)

OBSERVATION PRELIMINAIRES

Le projet de loi sous avis a pour objet d'encadrer les traitements des données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale (ci-après désignée « la Police »), et plus précisément dans le fichier central. L'encadrement légal spécifique des fichiers de la Police grand-ducale a émergé suite à des préoccupations citoyennes au cours de l'été 2019.

Les auteurs du projet de loi ont choisi de formuler des dispositions légales encadrant de façon générale les traitements des données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale en mettant l'accent sur les accès des membres de la Police aux différents fichiers ainsi que sur les délais de conservation des données. Le projet de loi se focalise encore sur le fichier central en précisant les finalités de celui-ci, ainsi que les catégories de personnes et les types de données qui y figurent.

Même si l'encadrement légal de chaque fichier de la Police aurait eu pour avantage de créer une réglementation accessible et prévisible détaillant avec précision les finalités, le(s) responsables du traitement, les catégories de données contenues ainsi que les modalités d'accès et les durées de conservation, l'approche choisie se comprend au vu du nombre de fichiers concernés et aussi dans un souci d'éviter de devoir modifier la loi en cas de mise en place d'un nouveau fichier.

Néanmoins, en l'absence de définition des fichiers de police dans le présent projet de loi, il s'avère qu'il est difficile de savoir à quoi il est fait référence, lorsque les auteurs mentionnent les « fichiers de la Police grand-ducale ». L'absence de définition du terme « fichiers de la Police grand-ducale » peut certes, le cas échéant, s'expliquer par une référence à la Loi du 1^{er} août 2018¹ relative à la protection des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Néanmoins, au vu de cette définition, des documents ou projets de documents sauvegardés sur les postes de travail de l'un ou de l'autre policier seraient également visés. Est-ce la volonté des auteurs du projet de loi ?

*

I. L'EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

L'article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi a pour objet de proposer la réécriture de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qui régit l'accès direct de la Police à des fichiers d'autres administrations.

À titre liminaire, il peut être noté que cet article 1^{er} du projet de loi prévoit l'accès direct des membres de la Police grand-ducale à différents fichiers qui ne sont pas des fichiers de police *per se* mais dont l'accès leur est utile dans le cadre de leurs missions. Or, dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi expliquent que « *le projet de loi sous rubrique a pour objet d'encadrer les traitements des données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale, et plus précisément dans le fichier central* »².

Ainsi compris, l'article 1^{er} dépasserait le champ d'application du projet de loi.

En outre, si l'on peut comprendre l'utilité d'un tel article regroupant les différents accès dont peuvent bénéficier les membres de la Police, il faut éviter de modifier par ce biais les accès légaux dont peuvent bénéficier ces membres, où alors, si c'est le choix politique, modifier expressément les dispositions d'ordre législatif les prévoyant.

À titre exemplatif, les points 3^o et 4^o du nouvel article 43 permettent à certaines conditions aux membres civils ainsi qu'aux agents de police agissant même en matière de police administrative, d'accéder au registre des bénéficiaires effectifs, respectivement au système électronique central de recherche

1 Article 2 paragraphe 1 point 6).

2 Projet de loi, exposé des motifs, p.12.

de données concernant des comptes de paiements et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres forts tenus par les établissements de crédit au Luxembourg.

Or, la Loi du 13 janvier 2019 telle que modifiée par la Loi du 25 mars 2020, instituant un Registre des bénéficiaires effectifs permet d'une part, un accès public à certaines informations de sorte que l'on voit mal pourquoi l'accès de certains membres de la police à ces informations devrait être soumis à une procédure particulière et limite l'accès à d'autres informations à l'égard d'autorités nationales définies comme comprenant, pour ce qui est de la Police, les seuls agents et officiers de police judiciaire affectés au Service de police judiciaire ainsi que les autres officiers de police judiciaire agréés par le directeur général de la Police.

De même la Loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiements et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres forts tenus par les établissements de crédit au Luxembourg, limite l'accès aux agents et officiers de police judiciaire affectés au Service de police judiciaire ainsi qu'aux autres officiers de police judiciaire agréés par le directeur général de la Police.

Enfin, le paragraphe 8 du même article confère à la CNPD le contrôle et la surveillance du respect et des conditions d'accès par les membres de la Police aux fichiers des autres administrations. Le parquet général note la compétence générale de la CNPD au regard du respect au droit à la protection des données à caractère personnel et que celle-ci est compétente dans le contrôle des accès par la Police auxdits fichiers. Néanmoins, dans la mesure où ce contrôle doit inclure le respect non seulement de la légalité de cet accès, mais également de sa nécessité et surtout de sa proportionnalité, il est permis de se demander comment ce contrôle, peut-être réellement réalisé dans le domaine de la police judiciaire, surtout s'il s'agit de dossiers couverts par le secret de l'instruction. Ne serait-il, par conséquent, dans le cadre d'une enquête pénale, pas plus utile de réserver l'appréciation de la proportionnalité (et de la nécessité) des accès, au magistrat chargé de l'enquête, respectivement aux juridictions ?

L'article 2

L'article 2 a pour objet d'insérer un nouvel article 43-1 à la suite de l'article 43 à la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Ledit article prévoit des règles générales applicables à l'ensemble des fichiers de la Police ainsi qu'aux traitements des données à caractère personnel effectués par celle-ci.

Abstraction faite de la question de l'absence de définition des fichiers policiers, il s'impose de revenir à la présence de données sensibles au sein desdits fichiers.

Au vœu de l'article 9 de la loi du 1^{er} août 2018, le traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel doit bénéficier de garanties appropriées et être spécifiquement encadré. Si à l'article 43-1 paragraphe (2) les auteurs du projet de loi motivent et expliquent la présence de données pouvant révéler l'origine raciale, ethnique ou encore le traitement de données génétiques et biométriques au sein des fichiers de la Police, cette disposition ainsi que les paragraphes suivants n'apparaissent cependant pas réserver un traitement spécifique et accorder des garanties particulières à ces données pourtant considérées comme sensibles.

De surcroît, il apparaît que la dernière phrase du paragraphe (2) suscite des interrogations en ce que ledit paragraphe dispose que: « *les données de ce type ont toujours un rapport avec d'autres données relatives à la personne concernée* ».

Ce bout de phrase semble confirmer l'interprétation qu'une donnée sensible, incluant les données génétiques, sont des données personnelles même tant qu'elles ne sont pas reliées à une personne déterminée.

Interdire cependant la tenue de fichiers contenant des données génétiques s'ils n'ont pas de rapport avec d'autres données relatives à la personne concernée, risque de rendre impossible la tenue du fichier ADN tel que prévu par la Loi du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et plus particulièrement, la partie du traitement ADN criminalistique qui n'a pas encore pu être attribué à une personne déterminée (les traces). Est-ce vraiment ce qui a été voulu ? Dans la négative n'y aurait-il pas lieu de supprimer la dernière phrase, sinon de prévoir une exception expresse pour ce fichier ?

Le paragraphe (4) du même article proposé prévoit des délais de conservations des informations et des données dans les fichiers de la Police qui seront probablement très difficiles à mettre en œuvre. En effet, il dispose que les durées de conservations des données contenues dans les fichiers de la Police

sont celles applicables au fichier central. À cet égard, il importe de souligner que le texte proposé pour le fichier central prévoit que celui-ci est composé d'une partie active et d'une partie passive, la durée de maintien des données à caractère personnel dans la partie active, leur passage à la partie passive du fichier central ainsi que leur suppression définitive est propre à l'issue des dossiers auxquels les données sont rattachées. Si un tel système peut être mis en place pour le fichier central (qui est comme son nom l'indique un seul fichier), il est très difficile d'imaginer son fonctionnement pour tous les autres fichiers, non autrement définis, de la Police dont l'architecture risque d'être très variable.

L'article 3

L'article 3 du projet de loi a pour objet d'insérer un nouvel article 43-2 à la suite de l'article 43-1 à la Loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Ledit article confère un encadrement légal spécifique au fichier central de la Police.

Le paragraphe (6) alinéa 1^{er} concerne l'accès direct au fichier central aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises (ci-après désignée « l'ADA »). Ledit paragraphe prévoit que, seuls les fonctionnaires ayant la qualité d'officier de police judiciaire et nommément désignés par le directeur de l'ADA, peuvent avoir un accès direct au fichier central.

Néanmoins, les finalités dudit accès ne sont pas précisées et ce contrairement à l'accès direct au fichier central accordé à certains membres de l'Inspection générale de la Police tel que prévu au paragraphe 6 alinéa 2 du même article.

Le paragraphe (7) quant à lui, reprend les informations et les données à caractère personnel relative à une personne physique pouvant être contenues dans le fichier central.

Si par principe l'existence de cette liste est à saluer, il faut néanmoins tenir compte du fait que l'emploi du singulier risque de poser problème dans bon nombre de cas pratiques. Ainsi, si le projet prévoit l'inclusion des alias et surnoms, il ne prévoit pas la même chose pour les dates et lieux de naissance alternatifs, la pluralité de numéros de cartes d'identité et ou de passeport, ou encore une pluralité de numéros de téléphones et adresses électroniques. Une mise au pluriel de ces termes pourrait éviter ces problèmes pratiques.

Le même paragraphe (7) au point 10^o inclut « *le signalement descriptif comprenant les signes corporels inaltérables permettant d'identifier la personne, y compris les photographies et, le cas échéant, les empreintes digitales* ». Le parquet général s'interroge quant à la pertinence du terme « inaltérable ». En effet, l'emploi dudit terme a pour conséquence de ne pas inclure les signes corporels tels que les tatouages qui sont potentiellement altérables (bien que difficilement) et qui peuvent être des signes importants pour l'identification une personne.

Ici encore, la suppression du terme « inaltérable » ou une définition de ce que l'on entend par signes corporels pourraient éviter le problème.

Du point de vue de la protection des données personnelles, il est à relever que, pour ce qui est du fichier central, il n'est pas fait référence au présent paragraphe, au fait que le fichier central contient des données considérées comme sensibles ni encore des garanties spécifiques à l'égard du traitement de ces données. Une mise en conformité est donc requise à cet égard, afin de respecter pleinement l'article 9 de la Loi du 1^{er} août 2018.

Les paragraphes (9) et suivants du nouvel article 43-2 prévoient des règles de transfert des données à caractère personnel entre la partie active du fichier central et la partie passive de ce dernier, ainsi que des règles de limitation des possibilités de recherche. Si cette réglementation, qui a fait l'objet de discussions auquel le parquet général a été associé, n'appelle pas de commentaires de principe, il y a néanmoins lieu de signaler une difficulté textuelle résultant de la formulation du troisième alinéa. En effet, cet alinéa prévoit que les victimes et témoins ne peuvent plus être recherchés dans la partie active par le biais de leurs données à caractère personnel sauf dans l'hypothèse d'une disjonction des poursuites où la recherche de personnes suspectées d'avoir participé à l'infraction continue.

Or, il peut y avoir des hypothèses de disjonction des poursuites où ce n'est pas la recherche des personnes suspectées qui continue mais l'enquête ou la poursuite à leur égard. Dans une telle hypothèse, il est important de maintenir la possibilité de recherche des témoins et victimes. Une solution pourrait être de supprimer le bout de phrase « *où la recherche de personnes suspectées d'avoir participé à l'infraction continue* ». L'alinéa 3 du paragraphe (10) le prévoit d'ailleurs pour la continuation de l'enquête – et est sur ce point contradictoire au paragraphe (9) alinéa 3 mais pas non plus pour la continuation de la poursuite.

Le paragraphe (13) alinéa 1^{er} du nouvel article 43-2 prévoit qu'il revient au procureur d'Etat d'ordonner le transfert de données à caractère personnel d'une personne concernée de la partie active vers la partie passive du fichier central et lui donne également la faculté d'ordonner que la personne concernée ne puisse plus être recherchée par le biais des données à caractère personnel. Si le parquet général considère qu'un tel pouvoir du procureur d'Etat s'inscrit dans le cadre du respect du principe de qualité et de mise à jour des données à caractère personnel contenues dans le fichier central conformément à l'article 6 paragraphe (2) de la Loi du 1^{er} août 2018, ni le texte proposé ni le commentaire des articles ne précisent de quel procureur d'Etat il s'agit. S'agit-il du procureur d'Etat territorialement compétent eu égard de la résidence de la personne ou du procureur d'Etat saisie de l'affaire ? S'il s'agit du premier, sur base de quels critères décidera-t-il ?

Le même paragraphe (13) en son alinéa 3 dispose que « *les décisions du procureur d'Etat sont susceptibles de recours devant le Président du tribunal d'arrondissement compétent en la matière* ». Or, ni le texte proposé ni le commentaire des articles ne précisent le mode de saisine du Président du tribunal d'arrondissement ou encore la procédure applicable y compris en ce qui concerne une éventuelle voie de recours.

Le paragraphe (18) du nouvel article 43-2 prévoit qu'au moment où les données à caractère personnel traitées dans le cadre d'une mission de police judiciaire et conservées dans la partie active du fichier central passent dans la partie passive de ce dernier, celles-ci doivent être supprimées dans les autres fichiers de la Police.

Cette disposition apparaît être en contradiction avec le paragraphe (16) du nouvel article 43-2 qui dispose quant à elle que « *les informations et données à caractère personnel contenues dans la partie passive du fichier central et celle des autres fichiers de la Police peuvent être retransmises dans la partie active* ». Or, si les données sont supprimées conformément à ce qui est prévu au paragraphe (18) du même article, il sera impossible de les transférer à nouveau dans quelconque partie active !

Le paragraphe (19) du nouvel article 43-2 prévoit un accès limité aux informations et aux données à caractère personnel contenues dans la partie passive du fichier central et des fichiers dits « particuliers ».

Il peut donc encore être déduit de cette disposition que les fichiers particuliers sont eux aussi composés d'une partie active et d'une partie passive.

Enfin, le paragraphe (19) alinéa 2 prévoit que dans le cadre de la consultation de la partie passive du fichier central à des fins de « *prise de connaissance des informations dans le cadre d'une enquête en cours relative à un crime ou un délit* »³, ladite consultation doit s'effectuer sur une demande du procureur général d'Etat (ou des membres de son parquet désignés à cet effet) ou du juge d'instruction en charge de l'instruction préparatoire. Ne serait-il pas opportun de donner le même pouvoir aux magistrats des Parquets saisi de l'enquête pour crime ou délit, à tout le moins dans les cas de flagrant délit ? Le réel besoin peut exister dans des cas de criminalité lourde (tel une prise d'otage en cours) où pour des raisons de tactique, la saisine du juge d'instruction peut s'avérer inopportune et où de surcroît, il est primordial d'agir avec une certaine rapidité.

L'article 6

L'article 6 du projet de loi vise à modifier le Code pénal à deux égards. Il s'agit tout d'abord d'élargir le champ d'application des articles 509-1 et suivants de Code pénal, aux traitements de systèmes non-automatisés et ensuite, d'incriminer toute personne qui effectue un traitement de données à caractère personnel pour des finalités autres que celles pour lesquelles l'autorisation d'accès a été accordée.

Le texte proposé, dans une large mesure, consacre la jurisprudence actuelle et n'appelle dès lors pas de commentaire particulier.

Le parquet général approuve également l'approche choisie d'intégrer cette modification au Code pénal s'appliquant à tous les justiciables plutôt que de créer une incrimination spécifique à la Police.

Néanmoins en ce qui la formulation de l'alinéa 2 de l'article 509-1 tel que proposé, le bout de phrase « *Y inclus le fait de porter à la connaissance d'un tiers non autorisé les données à caractère personnel ainsi obtenues* » est susceptible de poser des problèmes d'interprétation.

³ Projet de loi, article 43-2 paragraphe 19 point 1^o.

Si la transmission à des tiers non autorisés n'est visée que dans l'hypothèse d'un traitement à d'autres fins que les fins autorisées, le bout de phrase n'apporte pas de plus-value et peut être omis d'autant plus qu'il ne s'agit pas, au vu de l'indifférence par rapport à la peine prévue, d'une circonstance aggravante.

Si par contre, la volonté est d'incriminer la transmission de données personnelles à des tiers non autorisés, abstraction faite de la question de savoir si l'accès au système a été fait pour des finalités pour lesquels l'accès a été accordé, il faudrait préciser le texte pénal.

L'article 7

L'article 7 du projet de loi prévoit des dispositions transitoires. Il s'agit de choix politiques qui ne donnent pas lieu à des commentaires particuliers. Il faudra cependant s'assurer que les travaux de mise en conformité puissent réellement être effectués dans les délais indiqués.

Luxembourg, le 18 février 2021

Pour le procureur général d'Etat
Marc SCHILTZ
Avocat général

Dr. Clémentine BOULANGER
Coordinatrice à la protection des données

