



Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2020

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

- 7498 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale
- Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen des avis du Conseil d'État
 - Présentation d'une série d'amendements

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Carlo Back, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch

M. François Benoy, Mme Viviane Reding, observateurs

M. Henri Kox, Ministre de la Sécurité intérieure

Mme Barbara Ujlaki, du Ministère de la Sécurité intérieure

Inspection générale de la Police (IGP) :

Mme Monique Stirn, Inspecteur général, M. Vincent Fally, Inspecteur général adjoint

M. Nico Fehlen, groupe parlementaire déi gréng

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

*

[Wéint engem technesche Problem gët et vun deem gréissten Deel vun der Sëtzong keen Enregistrement.]

*

La commission désigne sa présidente rapportrice du projet de loi.

Suite à quelques paroles introductives par Monsieur le Ministre, les auteurs du projet de loi présentent une série d'amendements à l'article 43bis nouveau que le projet de loi sous rubrique a pour objet d'insérer dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

L'article 43bis nouveau, paragraphe 1^{er}, pose, comme indiqué au commentaire des articles du document de dépôt, le cadre général du recours à la vidéosurveillance dans le cadre des missions de police administrative et de police judiciaire telles que définies aux articles 3 et 18 de la loi précitée du 18 juillet 2018 : la Police peut placer sous vidéosurveillance les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens.

Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État note, tout comme la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 28 février 2020, que le texte ne détermine pas expressément les finalités du traitement opéré par le biais du système de vidéosurveillance, contrairement à l'article 17 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui visait « la prévention, la recherche et la constatation des infractions pénales ». Le paragraphe 8 de l'article 43bis nouveau dispose que le traitement des données dans le cadre de la vidéosurveillance est effectué en conformité avec la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. L'article 7 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 pose comme l'une des conditions de la licéité du traitement qu'il soit fait pour une des finalités énoncées à l'article 1^{er} de la même loi. Pour le Conseil d'État, « le renvoi à la loi précitée du 1^{er} août 2018 implique nécessairement une référence aux finalités y énoncées, à savoir celles « de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces » ». Dans un souci de clarification du dispositif, le Conseil d'État suggère toutefois « de reprendre la précision relative aux finalités qui figurait à l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002 ».

Par conséquent, le paragraphe 1^{er} de l'article 43bis est complété par cette précision.

En ce qui concerne la limitation de la vidéosurveillance aux lieux « qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens », le Conseil d'État rend attentif à l'article 17 de la loi précitée du 2 août 2002 qui « couvrait de manière plus large les lieux qui présentaient un risque accru d'accomplissement d'« infractions pénales » ». Comme la terminologie utilisée dans le projet de loi permet deux lectures selon le Conseil d'État, il est proposé d'utiliser la notion d'« infractions pénales » et de procéder au même remplacement au paragraphe 2. Si le recours à la vidéosurveillance se limitera à des lieux qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité, il convient de préciser que l'intention n'est pas de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales. Les images peuvent toujours être utilisées pour élucider des infractions autres que celles qui ont justifié la mise en place de la vidéosurveillance, en évitant toutefois de procéder systématiquement au traitement de données pour une finalité autre que la

finalité primaire. Partant, l'utilisation des termes « infractions pénales », qui englobent celles qualifiées de contraventions, ne signifie en aucun cas que l'intention est d'étendre la vidéosurveillance à des lieux où des contraventions sont commises, réponse à une question de M. Dan Biancalana (LSAP). Plus précisément, les caméras déjà en place peuvent servir à élucider des contraventions, mais des caméras ne sont pas nouvellement installées dans ce but.

M. Léon Gloden (CSV) souhaitant savoir si la future loi s'appliquera aussi bien à la vidéosurveillance d'endroits communaux qu'étatiques, les auteurs répondent par l'affirmative en précisant que les conditions légales doivent évidemment être remplies dans tous les cas pour pouvoir procéder à une vidéosurveillance. Celle-ci se fait toujours sous la responsabilité de la Police, avec l'autorisation ministérielle pour chaque lieu, et dans des lieux accessibles au public, donc sans distinction entre lieu communal ou étatique.

Le paragraphe 2 est modifié de façon à ce que la condition de l'inefficacité d'autres moyens préalablement mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales s'applique dorénavant à tous les lieux visés. Cette modification tient compte de la critique de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) formulée dans son avis du 25 février 2020, regrettant que le projet de loi exige le critère de l'insuffisance d'autres mesures exclusivement pour les lieux qui « par leur configuration sont de nature à favoriser la commission de certains types d'infractions ».

Le remplacement de « types de crimes ou délits » par « infractions pénales revêtant un certain degré de gravité » souligne que seuls les lieux où sont commis de manière répétée des infractions pénales d'un certain degré de gravité ou qui, par leur configuration, sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales d'un certain degré de gravité sont placés sous vidéosurveillance. Les paragraphes 3 et 4 prévoient, pour la délivrance de l'autorisation ministérielle, une analyse d'impact et la communication au ministre d'informations déterminées.

Au sujet du point 3 qui vise « les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale », le Conseil d'État rappelle que le périmètre exact devra être déterminé dans l'acte ministériel dans le respect du principe de la proportionnalité.

Par amendement gouvernemental du 21 avril 2020, un nouveau point 4 a été ajouté à la liste des lieux qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales : « les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ». Dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, le Conseil d'État « relève, à l'instar de la Commission nationale pour la protection des données, que la détermination précise des lieux concernés (...) ne cadre pas avec l'approche qui sous-tend le dispositif en question et qui consiste à énumérer de manière générale les lieux dans lesquels une vidéosurveillance est susceptible d'être effectuée, tout en reléguant au ministre le soin de désigner le lieu spécifique. De l'avis du Conseil d'État, tant l'ancien point 4° qui vise « les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes » que le point 3° relatif aux « alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale » sont de nature à englober les lieux que les auteurs entendent viser au point 4°, à savoir le stade national de football et de rugby. Le périmètre exact du lieu à surveiller devra, quant à lui, être déterminé dans l'autorisation ministérielle. ». Les auteurs proposent de ne pas supprimer le nouveau point 4.

Par amendement gouvernemental du 21 avril 2020, le terme « lieu » a été remplacé au paragraphe 3, alinéa 1^{er} par les mots « zone de sécurité » « pour assurer la cohérence avec la législation antérieure ». Dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, le Conseil d'État a demandé de renoncer à ce remplacement et de maintenir le terme « lieu » dans « un souci

de cohérence interne du projet de loi », puisque « le nouveau dispositif proposé par les auteurs ne comporte plus de référence aux « zones de sécurité », mais se réfère désormais aux « lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens » ». La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) s'est prononcée dans le même sens dans son avis du 28 février 2020. Les auteurs proposent par conséquent de reprendre le terme « lieu ».

Il est également proposé de compléter le paragraphe 3 par l'avis du conseil communal pour la délivrance de l'autorisation ministérielle pour placer un lieu sous vidéosurveillance. Dans la réunion de la commission du 3 octobre 2019, M. François Benoy (déi gréng) avait estimé utile de réfléchir à demander cet avis en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune.

M. Dan Biancalana posant la question de l'avis du comité de prévention, les auteurs expliquent, en se référant à l'exposé des motifs du projet de loi, qu'il « a semblé plus pertinent de prévoir l'avis du bourgmestre que l'avis du comité de prévention en raison du fait que le comité de prévention est composé des bourgmestres des communes relevant du territoire de compétence du commissariat de police, des échevins ou conseillers communaux éventuellement désignés par les bourgmestres, du directeur de la région de police dans le ressort duquel se trouve la commune et des chefs des commissariats de police territorialement compétents (art. 38 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale), partant, pour moitié, de représentants régionaux de la Police et pour moitié de responsables communaux. Dans la mesure où le directeur général de la Police, en tant que représentant de la Police, proposera le recours à la vidéosurveillance, il ne semble guère faire de sens que le ministre sollicite l'avis d'autres membres de la Police. ».

Pour M. Léon Gloden, il importe de ne pas trop compliquer la procédure. Le groupe politique CSV peut dès lors marquer son accord avec la renonciation à l'avis du comité de prévention.

Au paragraphe 5, alinéa 2, les termes « susceptibles à correspondre à la finalité pour laquelle la vidéosurveillance a été mise en place » sont supprimés, puisque, comme l'indique le Conseil d'État, ils « ne reflètent qu'une évidence, sans apporter une plus-value normative ».

Les auteurs suggèrent de compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante : « Le recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu. ». La vidéosurveillance est utilisée dans le but de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales, alors que la reconnaissance faciale est principalement un outil de poursuite pénale. L'exclusion expresse du recours à des techniques de reconnaissance faciale n'est donc pas à comprendre comme une interdiction générale, ces techniques pouvant être utilisées pour élucider des infractions pénales.

Au paragraphe 6, la notion « lieux d'accès privé » est remplacée par la notion « lieux non accessibles au public ». Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État attire l'attention sur la loi précitée du 18 juillet 2018 qui « ne connaît pas le concept de « lieux d'accès privé », mais oppose les « lieux accessibles au public » aux « lieux non accessibles au public ». Le Conseil d'État « insiste à voir respecter la cohérence des termes afin d'éviter toute discussion sur la portée des concepts utilisés ».

En outre, l'alinéa 2 est à compléter comme suit : « Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur ou des entrées à des lieux ~~d'accès privé~~ *non accessibles au public*, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible. ». Les auteurs proposent de suivre la CNPD qui estime dans son avis du 28 février 2020 à juste titre que la disposition ne prévoit pas

expressément le masquage des intérieurs des lieux non accessibles au public, lorsque la configuration des lieux est telle que les caméras de vidéosurveillance les visualisent de manière non-spécifique.

Le paragraphe 8, alinéa 1^{er} dispose que le traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre de la vidéosurveillance se fait en conformité avec la loi précitée du 1^{er} août 2018. Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État « peut suivre le raisonnement des auteurs du projet de loi qui expliquent au commentaire de l'article qu'«[i]l n'aurait [...], a priori, pas été nécessaire de préciser que le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la vidéosurveillance est effectué conformément à cette loi », mais « [...] afin d'éviter que le présent texte ne puisse être considéré comme établissant un régime de protection spécifique, dérogatoire au régime établi par la loi précitée du 1^{er} août 2018, il a paru utile de préciser que la loi du 1^{er} août 2018 est applicable aux données traitées dans le cadre du système VISUPOL ». ».

Par amendement gouvernemental du 21 avril 2020, le paragraphe 8, alinéa 2 a été remplacé comme suit : « Le directeur général de la Police a la qualité de responsable du traitement. La Police grand-ducale, représentée par son directeur général, a la qualité de responsable du traitement. ». Le commentaire de l'amendement indique que la loi précitée du 1^{er} août 2018 « dispose que le responsable du traitement est « l'autorité compétente qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens de traitement de données à caractère personnel ». Cette autorité compétente est la Police grand-ducale, qui est représentée par une personne physique, le directeur général de la Police, dans un souci de transparence. ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État renvoie notamment à la loi précitée du 18 juillet 2018 qui « vise, en son article 15, paragraphe 3, les « traitements des données à caractère personnel dont le responsable du traitement est le directeur général de la Police » ». Il recommande de renoncer à la modification pour maintenir « l'approche retenue par le législateur pour d'autres lois qui désignent spécifiquement le directeur comme responsable du traitement ». Par ailleurs, il estime que la notion de « représentation » n'est pas appropriée, étant donné que l'administration n'est pas une personne morale. Finalement, comme ni la loi précitée du 18 juillet 2018 ni la loi précitée du 1^{er} août 2018 ne précisent, de manière générale, le responsable des traitements de données opérés par la Police, le Conseil d'État « propose d'insérer la disposition désignant le responsable du traitement sous un article distinct (article 43^{ter}) dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale de façon à garantir son application à l'ensemble des traitements de données à caractère personnel effectués par la Police ». Les auteurs proposent de suivre le Conseil d'État ; l'article nouveau à prévoir sera inséré au projet de loi relatif aux fichiers de la Police et pourra, le cas échéant, être présenté dans la réunion du 30 novembre 2020. L'actuel alinéa 2 est par conséquent supprimé.

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

Les auteurs proposent d'ajouter un paragraphe 11 nouveau à la teneur suivante : « (11) Le traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales peut être utilisé par la Police à des fins d'analyses de déroulement des opérations, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amé-

lioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne. L'autorisation est délivrée par le directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police, suite à une demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences. ».

Mme Lydie Polfer (DP) mentionne que les caméras dans le nouveau stade seront installées sur base de l'analyse de la Police et que le stade comprendra un commissariat de police, où les images seront visionnées en temps réel. Le commissariat sera en outre équipé de deux cellules. L'oratrice souhaitant savoir si la future loi couvre tous ces dispositifs mis en place conformément à la demande de la Police, Monsieur le Ministre répond par l'affirmative. La Police doit disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, dont celle de la prévention des infractions, et l'une des finalités de la vidéosurveillance est la prévention, prévue à l'article 43*bis*, paragraphe 1^{er}. Pour être préparée à ses missions, la Police doit pouvoir s'entraîner déjà au cours de la formation de base ; dans ce but, elle a besoin de matériel d'entraînement, tels que des enregistrements de vidéosurveillance faits lors de matchs internationaux. Des données réelles sont surtout nécessaires pour l'entraînement des techniques de désescalade. Cette utilisation spécifique de données est évidemment subordonnée à l'autorisation du responsable du traitement, donc du directeur général de la Police.

Monsieur le Ministre souligne l'importance de la future loi qui constituera la base légale de la vidéosurveillance et en posera le cadre général, l'opportunité de la vidéosurveillance ne faisant pas l'objet de cette loi. Avant de discuter sur l'opportunité, il importe d'avoir une base légale claire. Comme l'actuelle loi précitée du 18 juillet 2018 ne confère pas une base légale suffisante, Monsieur le Ministre rappelle qu'il y a une certaine urgence en la matière et remercie d'ores et déjà la Chambre des Députés pour la bonne coopération et la transmission des amendements au Conseil d'État.

En réponse à une question de M. Dan Biancalana concernant l'étude en cours par l'IGP sur l'efficacité de la vidéosurveillance, Monsieur le Ministre indique qu'il sera encore procédé à un sondage qui sera terminé jusqu'à la fin de l'année, de sorte qu'au moins une partie de l'étude pourrait être disponible avant l'adoption de la loi, tenant compte du retard dû à la pandémie.

La commission exprime son accord avec les amendements proposés et les enverra au Conseil d'État comme amendements parlementaires.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

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