

N° 7498¹³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018
sur la Police grand-ducale**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SECURITE INTERIEURE
ET DE LA DEFENSE**

(25.6.2021)

La Commission se compose de : Mme Stéphanie EMPAIN, Présidente-Rapportrice ; Mmes Diane ADEHM, Semiray AHMEDOVA, Nancy ARENDT ép. KEMP, MM. Carlo BACK, Dan BIANCALANA, Léon GLODEN, Marc GOERGEN, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Claude LAMBERTY, Georges MISCHO, Mme Lydia MUTSCH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Préalablement à son dépôt, le projet de loi avait été présenté à la commission le 3 octobre 2019.

Il a été déposé à la Chambre des Députés le 14 novembre 2019 par le ministre de la Sécurité intérieure. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, du texte coordonné du chapitre 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qu'il a pour objet de modifier et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le 25 février 2020, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a rendu son avis.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) date du 28 février 2020.

Le Conseil d'État a émis son avis le 10 mars 2020.

Un amendement gouvernemental du 21 avril 2020 a fait l'objet de l'avis complémentaire du Conseil d'État le 12 mai 2020 et de la CNPD le 17 avril 2020 (sur demande ministérielle du 6 avril 2020).

Dans sa réunion du 19 novembre 2020, la commission a désigné sa présidente rapportrice du projet de loi et a examiné l'avis et l'avis complémentaire du Conseil d'État.

Elle a soumis le 18 décembre 2020 une série d'amendements au Conseil d'État.

Le projet de loi a fait l'objet de l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) le 25 janvier 2021.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État date du 23 février 2021.

Le deuxième avis complémentaire de la CNPD sur les amendements parlementaires et l'avis du SYVICOL a été rendu le 3 mars 2021.

Dans les réunions des 12 et 25 mars 2021, le rapport d'étude fait par l'Inspection générale de la Police (IGP) a été présenté et discuté. Le 29 mars 2021, la commission a étudié le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État et a adopté des amendements supplémentaires.

Ces amendements parlementaires soumis au Conseil d'État le 14 avril 2021 ont fait l'objet d'un troisième avis complémentaire de celui-ci le 1^{er} juin 2021 et de la CNPD le 28 avril 2021.

Le troisième avis complémentaire du Conseil d'État a été examiné dans la réunion de la commission du 17 juin 2021.

La commission a adopté son rapport le 25 juin 2021.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet d'encadrer la vidéosurveillance mise en œuvre et exploitée par la Police grand-ducale.

Face à l'augmentation de la délinquance en certains lieux et à l'impossibilité matérielle d'y assurer une présence permanente de la Police grand-ducale, cette dernière a été autorisée à recourir à la vidéosurveillance dans certaines zones sensibles dès 2007. La vidéosurveillance était encadrée à cette époque par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des données à caractère personnel telle qu'elle a été modifiée en 2007, et par son règlement grand-ducal du 1^{er} août 2007 autorisant la création et l'exploitation par la Police d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité. La loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données a abrogé la loi modifiée du 2 août 2002 et son règlement grand-ducal.

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, qui a établi un nouveau cadre juridique pour les traitements de données effectués en matière pénale et en matière de sécurité nationale a par ailleurs opéré un changement de paradigme en abandonnant le système de l'autorisation par règlement grand-ducal des traitements effectués par la Police à des fins de prévention, de recherche et de constatation d'infractions.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2018, la Police a adapté ses prescriptions de service internes aux exigences découlant de la nouvelle loi. Les avis du procureur d'Etat et du comité de prévention communal ont par ailleurs été sollicités dans le cadre de l'extension de la vidéosurveillance dans certaines rues du quartier de la Gare.

En date du 15 mars 2019, la Commission nationale pour la protection des données a rendu un avis au sujet de la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique. Elle y donne à considérer que, dans la mesure où la vidéosurveillance opère une surveillance permanente et un contrôle des individus, elle constitue une ingérence dans le droit à la vie privée et est susceptible d'entraver le droit à la non-discrimination et de limiter le droit à la libre circulation. Elle conclut, en se basant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, que la vidéosurveillance devrait être prévue par une loi, accessible et prévisible quant à ses répercussions.

Dans son avis relatif au projet de loi n°7168 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, la CNPD avait déjà relevé que des textes spécifiques devraient autoriser les autorités compétentes à procéder à des traitements de données à caractère personnel, alors que le traitement en lui-même devrait respecter les dispositions de la loi sur la protection des données, en citant à titre d'exemple la loi sur les données passagers (« loi PNR »). La CNPD retient dans son avis de mars 2019 que les termes utilisés dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale étant trop généraux, il y aurait lieu de légiférer, soit en incluant la vidéosurveillance dans le champ d'application de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, soit en élaborant une loi spécifique relative à l'installation et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance à des fins policières.

Dans la mesure où la vidéosurveillance est destinée à permettre à la Police d'exercer plus efficacement certaines missions prévues par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et, suivant la voie choisie par le législateur belge, il a été retenu de régler la vidéosurveillance à des fins policières dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En effet, le législateur belge considère que *« Pour plus de cohérence et de clarté pour ces services (...) il est apparu opportun et plus adéquat de régler l'utilisation par les services de police de caméras (fixes et mobiles) dans le but d'exercer leurs missions, dans la loi qui règle leurs compétences générales, à savoir la loi sur la fonction de police. En effet, cette loi règle déjà les autres méthodes policières. Il est donc logique d'y ajouter l'utilisation de ce genre d'appareils dans le cadre des missions de police. »*¹

¹ Chambre des représentants, DOC 54 2855/001

Une autre question qui se posait aux auteurs du présent texte était celle de savoir si, dans la mesure où le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la vidéosurveillance doit être effectué en conformité avec les dispositions de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, il était nécessaire d'inscrire dans ce projet de loi des obligations qui incombent au responsable du traitement en vertu de la loi précitée du 1^{er} août 2018. Selon la CNPD, un encadrement légal plus strict des obligations du responsable du traitement augmenterait la qualité de la loi et par là, les garanties pour les personnes concernées. Concrètement, la CNPD suggère d'inscrire dans la loi le principe et les finalités spécifiques des fichiers opérés par la Police pour l'exercice de ses missions, les délais de conservation des données, ainsi que les autres aspects essentiels de traitement des données et de prévoir la possibilité d'adopter des règlements grand-ducaux pour régler les modalités moins essentielles.

Autorisation

Le projet de loi n° 7498 prévoit que la vidéosurveillance peut être autorisée par le ministre aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales. La détermination explicite des finalités – la prévention, la recherche et la constatation d'infractions pénales – permet d'écarter toute ambiguïté et précise que le recours à la vidéosurveillance s'inscrit dans le cadre des missions de police administrative et de police judiciaire. La prévention est une finalité de police administrative qui vise à empêcher (prévenir) des infractions pénales. La recherche et la constatation d'infractions pénales constituent des missions de police judiciaire et comprennent l'utilisation des images captées par les caméras de vidéosurveillance pour élucider des infractions pénales suivant les règles de la procédure pénale.

Afin de garantir la proportionnalité de cette mesure invasive, celle-ci est soumise à la condition que les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces. Alors que le recours à la vidéosurveillance se limitera à des lieux dans lesquels existe un risque particulier de commission d'infractions pénales qui revêtent un certain degré de gravité, l'intention n'est pas de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales.

L'autorisation ministérielle se fait sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis du procureur d'État territorialement compétent, du conseil communal et de la commission consultative.

La création de cette nouvelle commission consultative, qui sera externe et indépendante à la procédure de mise en place et de renouvellement de la vidéosurveillance, apportera une perspective critique sur les éléments fournis dans le cadre de l'analyse d'impact. La création de cette instance tient aussi compte des suggestions formulées par l'Inspection générale de la Police (IGP) dans son « rapport d'étude portant sur l'efficacité de la vidéosurveillance », publié le 12 mars 2021. En effet, l'IGP avait repris les idées exprimées dans la motion déposée par Monsieur le député Félix Braz et adoptée à l'unanimité le 8 juin 2010, de procéder à une évaluation de la vidéosurveillance par un organe indépendant de la Police et à une consultation d'une commission indépendante. Il a été jugé opportun de consulter la même commission à la fois pour les nouvelles demandes de placement sous vidéosurveillance que pour les demandes de renouvellement.

L'analyse portera notamment sur l'opportunité de la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans le nouveau lieu visé et la commission se prononcera en particulier sur la question de savoir si la condition que les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se soient avérés inefficaces est remplie, tel que prévu par le paragraphe 1^{er}. En outre, elle pourra évaluer l'impact de la vidéosurveillance sur différents aspects de la vie publique dans la zone surveillée, tel que l'impact sur l'action sociale. La commission consultative sera amenée à prendre en compte tous ces différents paramètres.

La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission seront fixées par règlement grand-ducal. Elle comprendra en tout cas des experts en matière des droits de l'homme, de la protection des données et de la société civile.

Il convient de noter que les avis des trois autorités visées au paragraphe 3, c'est-à-dire le procureur d'État compétent, le conseil communal et la commission consultative, seront d'une utilité importante pour contribuer à améliorer et à adapter le concept sécuritaire global de la Police, puisque la vidéosurveillance doit s'intégrer dans un concept cohérent qui englobe tous les outils à disposition de la Police.

Traitement des données

L'exclusion du recours à des techniques de reconnaissance faciale est consacrée de manière expresse. Il convient de préciser que la vidéosurveillance est un outil utilisé dans le cadre de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales et que la reconnaissance faciale est un outil qui relève surtout de la poursuite pénale. Il convient de noter que l'interdiction du recours à des techniques de reconnaissance faciale s'applique uniquement à la vidéosurveillance. Il ne s'agit pas d'une interdiction générale pour d'autres domaines, comme notamment dans le contexte de la poursuite pénale pour élucider des infractions pénales d'après les règles de la procédure pénale.

Un cas spécial est celui des interventions d'envergure qui peuvent se dérouler dans des lieux sous vidéosurveillance, par exemple dans l'enceinte du stade national. En effet, afin d'effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type, il peut être utile pour la Police de se servir des images enregistrées.

Cette utilisation se fait suite à l'autorisation délivrée par le directeur général de la Police, après avis du délégué à la protection des données de la Police et sur demande motivée du directeur central de la police administrative ou du directeur central des ressources et compétences. Il convient de noter que ce type d'utilisation est encadré. La durée de conservation maximale est fixée à dix ans. Ce délai maximal peut être considéré comme raisonnable, puisqu'il faut admettre que, d'une part, des interventions d'envergure dans les zones surveillées ne se produisent pas fréquemment et que, d'autre part, des séquences d'images relatives à un événement particulièrement utile pour servir d'exemple gardent leur utilité pendant une période de temps prolongée. De plus, il est prévu de recourir à un masquage irréversible dans les cas où l'identification d'une personne concernée est possible. En raison de la qualité des images de la vidéosurveillance et du fait qu'il s'agit souvent de prises de vues en gros plan, une personne n'est souvent pas directement identifiable sur une séquence, mais peut le devenir éventuellement par la suite.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

a) Avis du Conseil d'Etat (10.3.2020)

Dans les considérations générales de son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État rappelle que toute réglementation relative à l'utilisation de caméras de surveillance doit satisfaire aux exigences découlant du droit européen en matière de protection des données à caractère personnel. Il considère qu'une ingérence dans l'exercice du droit à la vie privée est possible si elle est prévue par la loi et constitue une mesure qui est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Une telle ingérence doit ainsi être soumise à un contrôle de nécessité et de proportionnalité.

L'examen des articles met en avant une série de clarifications terminologiques en ce qui concerne la définition des lieux et des types de délits visés par la vidéosurveillance. Il marque son accord avec le mécanisme d'autorisation ministérielle prévu par le projet de loi.

b) Avis complémentaire du Conseil d'Etat (12.5.2020)

Dans son avis complémentaire du 12 mai 2020, le Conseil d'État relève que la détermination précise des lieux concernés, comme envisagée par l'ajout proposé, qui vise « les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby », 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.

Le Conseil d'État propose de désigner 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.

c) Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (23.2.2021)

Dans son deuxième avis complémentaire du 23 février 2021, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de recueillir tant l'avis du bourgmestre que celui du conseil communal étant donné que ces deux organes représentent la même entité juridique, à savoir la commune.

En ce qui concerne la disposition prévue au paragraphe 11 concernant le « traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales », le Conseil d'État se voit contraint d'émettre une opposition formelle. Le Conseil d'État relève notamment qu'aucune durée de conservation n'est prévue.

d) Troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat (1.6.2021)

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État s'interroge tant sur la nécessité d'ajouter une instance d'avis supplémentaire que sur la plus-value de sa contribution. Il estime que l'introduction systématique de nouvelles commissions doit être évitée. En outre, il critique l'absence de précision quant à la composition de la commission à créer.

Au vu des clarifications apportées au paragraphe 11, notamment en ce qui concerne la durée de conservation maximale et le masquage des personnes identifiables, le Conseil d'État peut lever l'opposition formelle à l'encontre du paragraphe 11.

*

IV. AUTRES AVIS

a) Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (25.2.2020)

Dans son avis du 25 février 2020, la Commission consultative des Droits de l'Homme considère que la vidéosurveillance est une ingérence aux droits de l'Homme, qui peut être justifiée sous certaines conditions, notamment pour la protection de la sécurité publique. Bien que la CCDH salue le fait que la vidéosurveillance sera encadrée par la loi, elle déplore que le cadre légal n'accorde pas une place suffisante aux droits de l'Homme. Ainsi, elle propose que les types de caméras ainsi que les technologies prévues ou exclues soient précisés davantage dans le projet de loi et que les finalités de la vidéosurveillance soient clairement définies.

Pour la CCDH, la vidéosurveillance n'est pas une solution miracle. À défaut d'une analyse de sa nécessité réelle et de toutes ses implications, elle risque de rester une réponse qui adresse seulement les symptômes, et non pas les racines à l'origine du problème visé.

Dans son avis, la CCDH émet un certain nombre de recommandations. Ainsi, elle invite le gouvernement à rendre publique l'analyse du système Visupol qui sera réalisée par l'Inspection générale de la Police ainsi que celle réalisée en 2011. La CCDH invite également le gouvernement à envisager la possibilité de conférer ces analyses à un organe externe indépendant ou d'y associer des experts externes compétents en matière des droits de l'Homme, y compris de la protection des données.

La CCDH recommande d'incorporer et de préciser l'interdiction formelle de recourir à la reconnaissance faciale et à l'enregistrement de son dans la loi. De même, elle exhorte le gouvernement à préciser le type de caméras à utiliser et d'encadrer davantage la détection automatique de situations.

b) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (28.2.2020)

Dans son avis du 28 février 2020, la Commission nationale pour la protection des données salue le choix du gouvernement d'encadrer légalement l'installation, la gestion et l'exploitation de caméras dans l'espace public par la Police grand-ducale. Une telle démarche suit les exemples des pays voisins à savoir la France, la Belgique et l'Allemagne. Cependant, la CNPD regrette que le projet de loi n'ait pas adopté une approche globale relative à l'installation de dispositifs de vidéosurveillance ayant une finalité de sécurité publique.

En concluant son examen des articles, la CNPD souligne qu'il est impératif d'encadrer la mise en œuvre et l'exploitation de systèmes de vidéosurveillance par la Police grand-ducale afin de respecter le droit ainsi que la jurisprudence européenne.

**c) Avis complémentaire de la Commission nationale
pour la protection des données (17.4.2020)**

Dans son avis complémentaire du 17 avril 2020, la CNPD déplore le fait de nommer un lieu spécifique, dans ce cas le stade national, au niveau du paragraphe 2. La CNPD propose également de clarifier l'utilisation de la notion « zone de sécurité ».

**d) Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale
pour la protection des données (3.3.2021)**

Dans son deuxième avis complémentaire, la CNPD se félicite d'un nombre de changements comme l'exclusion du recours à des techniques de reconnaissance faciale. Cependant, elle doit se rallier aux interrogations soulevées par le Conseil d'État en ce qui concerne l'introduction du paragraphe 11. Dans ce cadre elle rappelle qu'il convient de noter que l'anonymisation des données à caractère personnel a comme conséquence qu'une fois anonymisées, les données ne sont plus soumises au RGPD et leur diffusion ou leur réutilisation n'a pas d'impact sur la vie privée des personnes concernées.

En se référant à l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, la CNPD émet des réserves quant à la proposition de reformulation de l'article 43*bis* nouveau, paragraphe 1^{er}, faite par celui-ci.

**e) Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises
(25.1.2021)**

Dans son avis du 25 janvier 2021 le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises regrette que seul le directeur général de la Police grand-ducale puisse prendre l'initiative, avec l'autorisation ministérielle, d'installer ces dispositifs. Il propose d'élargir le droit d'initiative aux bourgmestres.

Le SYVICOL est étonné que le texte prévoie l'exigence d'un avis du conseil communal. Il plaide pour l'introduction, à côté de l'avis du bourgmestre, d'un avis provenant du comité de prévention. L'avis du comité de prévention ne reflète pas forcément l'avis du bourgmestre de la commune concernée et vice-versa.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article insère un article 43*bis* nouveau dans la loi précitée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

L'article 43*bis*, 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. Le texte prévoit l'obligation d'une autorisation ministérielle pour la mise en place de caméras de vidéosurveillance des lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.

La vidéosurveillance s'applique, si les conditions légales sont remplies, sous la responsabilité de la Police à chaque lieu accessible au public, sans distinction entre lieu communal ou étatique. L'autorisation ministérielle est délivrée pour une durée maximale de trois ans et est renouvelable.

Le texte initial limitait 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 ». Dans son avis du 10 mars 2020, le Conseil d'État rend attentif 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 « 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 permettait deux lectures selon le Conseil d'État, la commission a procédé au remplacement par la notion d'« infractions pénales » aux paragraphes 1^{er} et 2.

En même temps, elle a précisé les finalités de la vidéosurveillance. 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 43*bis* 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 ». La commission a repris cette suggestion.

Par ailleurs, elle a ajouté qu'il ne peut y avoir recours à la vidéosurveillance que si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces. Cet ajout prévu par amendement parlementaire au paragraphe 2 a été inséré dans le paragraphe 1^{er} pour suivre le Conseil d'État qui a donné à considérer que cette condition « ne devrait pas constituer un élément de la définition du lieu présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, mais devrait être énoncée à l'endroit du paragraphe 1^{er} à titre de condition préalable pour procéder à la vidéosurveillance ». En outre, le déplacement de cette condition qui s'applique donc à tous les lieux visés 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 paragraphe 2 énumère les lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales.

Le remplacement de « types de crimes ou délits » par « infractions pénales revêtant un certain degré de gravité » aux points 1^o et 2^o par amendement parlementaire, répondant à la suggestion du Conseil d'État formulée dans son avis du 10 mars 2020, 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 de telles infractions sont placés sous vidéosurveillance. 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. Les caméras déjà en place peuvent évidemment servir à élucider des contraventions, mais des caméras ne sont pas nouvellement installées dans ce but.

Au sujet du point 3^o qui vise « les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale », le Conseil d'État rappelle dans son avis du 10 mars 2020 que le périmètre exact devra être déterminé dans l'acte ministériel dans le respect du principe de la proportionnalité. Tel que précisé au commentaire de l'article dans le document déposé, comme par le passé, la vidéosurveillance en ces lieux ne sera pas activée en permanence, mais uniquement lors de l'événement.

Par amendement gouvernemental, le point 4^o visant « les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby » a été ajouté « en raison de l'envergure particulière des événements qui y auront lieu et les situations à risques accrus y associées » et conformément au

règlement UEFA² sur l'infrastructure des stades de 2018 pour les stades de catégories 3 et 4. Ici également, la vidéosurveillance sera activée uniquement à l'occasion de matchs lors desquels des infractions pénales sont susceptibles de se produire. 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 nouveau 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. ». Dans ses deuxième et troisième avis complémentaires, le Conseil d'État rappelle ses observations. La commission a toutefois rejoint les auteurs de l'amendement.

Le point 5° vise, comme indiqué par les auteurs du projet de loi au commentaire de l'article, « des endroits, tels que des plateformes d'échange importants de transport multimodales qui, par leur nature, regroupent quotidiennement un grand nombre de personnes ».

En vertu du paragraphe 3, l'autorisation ministérielle pour placer un lieu sous vidéosurveillance est délivrée sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police après avis respectif du procureur d'État territorialement compétent, du conseil communal et de la commission consultative prévue à l'alinéa 2.

Par amendement gouvernemental du 21 avril 2020, le terme « lieu » avait été remplacé 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 » (version initiale, remplacée par « risque particulier de commission d'infractions pénales », cf. sous paragraphe 1^{er}). La CNPD s'est prononcée dans le même sens dans son avis du 28 février 2020. Dans le cadre des amendements parlementaires du 18 décembre 2020, la commission s'est ralliée au Conseil d'État et est revenue sur le remplacement.

Par ailleurs, le paragraphe 3 a été complété par l'avis du conseil communal pour la délivrance de l'autorisation ministérielle pour placer un lieu sous vidéosurveillance en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune. Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État s'est interrogé sur la nécessité de recueillir tant l'avis du bourgmestre que celui du conseil communal, comme ces deux organes représentent la même entité juridique, à savoir la commune. Ces deux organes pourraient ainsi être amenés à émettre des avis divergents. Le Conseil d'État rappelle que, d'une part, l'article 28, alinéa 1^{er} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 charge le conseil communal de donner « son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure » et, d'autre part, que « le bourgmestre, en tant que membre et président de droit du conseil communal, est en mesure de faire valoir son point de vue au sein du conseil ». Par conséquent, seul l'avis du conseil communal est à demander. Par amendement parlementaire du 14 avril 2021, la commission a suivi le Conseil d'État, également dans le nouvel agencement de l'alinéa 1^{er} en supprimant la précision « territorialement compétent » pour le conseil communal, conformément à la remarque du Conseil d'État que le bourgmestre ou le conseil communal sont uniquement compétents sur le seul territoire de la commune concernée.

En outre, la commission a ajouté un alinéa 2 nouveau relatif à la création d'une commission consultative appelée à donner son avis pour chaque nouveau lieu à placer sous vidéosurveillance et pour chaque demande de renouvellement. Il importe d'associer un organe externe et indépendant à la procédure de mise en place et de renouvellement de la vidéosurveillance, afin d'apporter une objectivité certaine à l'analyse d'impact et aux autres informations, prévues au paragraphe 4, fournies par le directeur général de la Police grand-ducale. En outre, il est ainsi tenu compte des suggestions formulées par l'Inspection générale de la Police (IGP) dans son « rapport d'étude portant sur l'efficacité de la

² Union of European Football Associations

vidéosurveillance », publié le 12 mars 2021. En se référant aux idées exprimées dans la motion déposée par Monsieur Félix Braz et adoptée à l'unanimité le 8 juin 2010, l'IGP suggère qu'il soit procédé à une évaluation de la vidéosurveillance par un organe indépendant de la Police, pour chaque demande de renouvellement, ainsi qu'à la consultation d'une commission indépendante pour chaque nouvelle demande de placer un lieu sous vidéosurveillance. La composition de la nouvelle commission d'experts sans liens avec la Police grand-ducale satisfait à ces suggestions.

Comme exposé au commentaire de l'amendement, la commission consultative sera chargée d'émettre son avis sur toute nouvelle demande de placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales. L'analyse portera notamment sur l'opportunité de la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans le nouveau lieu visé et la commission se prononcera en particulier sur la question de savoir si la condition que les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se soient avérés inefficaces est remplie, telle que prévue par le paragraphe 1^{er}. La commission consultative procédera également à l'évaluation du système de vidéosurveillance dans le cadre des demandes de renouvellement qui pourront se faire toutes les trois années pour les lieux déjà placés sous vidéosurveillance. Toute demande pour l'extension ou la prolongation d'une zone existante ou tendant à la mise en place d'une nouvelle zone devra prendre en compte diverses contraintes et dimensions de l'espace public, de nature sécuritaire, sociale, urbanistique, organisationnelle ou technique. En outre, elle pourra évaluer l'impact de la vidéosurveillance sur différents aspects de la vie publique dans la zone surveillée, tel que l'impact sur l'action sociale.

La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission seront fixées par règlement grand-ducal. La commission devra englober des experts externes concernés par la demande de placement sous vidéosurveillance et compétents dans les différentes matières. Elle comprendra en tout cas des experts en matière des droits de l'Homme, de la protection des données et de la société civile.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État pose la question de la nécessité d'une « instance d'avis supplémentaire » et de la plus-value de sa contribution et estime que le ministre peut, si une évaluation qui dépasse les compétences des autorités énumérées à l'alinéa 1^{er} est nécessaire, l'ordonner au cas par cas. En plus, le Conseil d'État critique l'absence de précision quant à la composition de la commission, le texte laissant toute latitude au pouvoir réglementaire pour constituer la commission, alors qu'au vu de l'importance de la mission qui lui est dévolue dans un domaine sensible qui touche aux droits fondamentaux des personnes, il serait préférable de préciser sa composition dans la loi.

Tout en prenant note des critiques formulées par le Conseil d'État, la commission maintient le paragraphe 3, alinéa 2 nouveau. Elle précise que la création de la commission consultative relève notamment d'une volonté politique, se basant sur les idées exprimées dans la motion déposée par Monsieur Félix Braz en 2010, comme exposé ci-dessus. Quant à la composition, la commission sera présidée par un représentant du ministère de la Sécurité intérieure et se composera d'un représentant de l'IGP, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État, de la CCDH, d'une association œuvrant dans le domaine de l'action sociale et d'une association œuvrant dans le domaine de la criminologie.

Le paragraphe 4 énumère les informations que le directeur général de la Police doit fournir au ministre en plus de l'analyse d'impact.

Le paragraphe 5 détermine à l'alinéa 1^{er} les données enregistrées sur support informatique et traitées dans le cadre de la vidéosurveillance. L'alinéa 2 précise les techniques autorisées qui vont au-delà de la simple prise automatique d'images par une caméra de surveillance, à savoir les techniques de focalisation et les détections automatiques de situations. Par amendement parlementaire du 18 décembre 2020, l'alinéa 2 a été complété par l'interdiction expresse du recours à des techniques de reconnaissance faciale, initialement précisé seulement au commentaire de l'article dans le document déposé. 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.

Comme la vidéosurveillance se limite à des lieux accessibles au public, il est précisé au paragraphe 6, alinéa 1^{er} que l'intérieur des lieux non accessibles au public et leurs entrées ne sont pas visualisés de façon spécifique.

L'alinéa 2 impose au responsable du traitement de recourir à des procédés de masquage irréversible, si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur des lieux non accessibles au public ou leurs entrées. Par amendement parlementaire du 18 décembre 2020, l'intérieur de ces lieux a été ajouté en raison de l'observation de la CNPD faite dans son avis du 28 février 2020 que le texte initial ne prévoyait pas expressément le masquage des intérieurs des lieux non accessibles au public en cas de visualisation de façon non spécifique.

En vertu du paragraphe 7, le public est informé de manière claire et permanente de l'existence de la vidéosurveillance dans l'intérêt de la transparence et en vue d'obtenir un effet dissuasif et une amélioration du sentiment de sécurité des citoyens. L'information se fait au moyen de panneaux installés dans la zone surveillée.

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] 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, dérogoratoire 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 initial avait 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 du projet de loi et la commission ont suivi le Conseil d'État ; l'article nouveau figure comme article 43-3 nouveau à insérer par le projet de loi 7741³ dans la loi précitée du 18 juillet 2018.

L'alinéa 2 dispose que les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre pour assurer la sécurité du traitement sont déterminées par règlement grand-ducal, de même que les modalités d'exercice du droit d'accès prévu par la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Le paragraphe 9 prévoit un délai maximal de conservation des données de deux mois, de même que des exceptions.

Le paragraphe 10 règle le visionnage des images en temps réel et celui des images enregistrées.

Par amendement parlementaire du 18 décembre 2020, le paragraphe 11 a été ajouté pour permettre à la Police d'utiliser les données à caractère personnel relatives à des interventions policières d'envergure et ayant un intérêt dans le cadre du déroulement de l'intervention et de la formation interne à des fins d'analyses de déroulement de ces interventions et à des fins de formation interne, ceci pendant une durée maximale de dix ans. Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État a exprimé une opposition formelle en raison du manque de précision concernant les données à utiliser. Le texte

³ Projet de loi 7741 portant modification 1^o de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 2^o de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ; et 3^o du Code pénal

a par conséquent été complété par les précisions nécessaires par amendement parlementaire du 14 avril 2021, notamment par un alinéa 2 nouveau, selon lequel des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation, si les images utilisées permettent d'identifier directement une personne concernée.

Article 2

Cet article règle la transition de l'ancien système de l'autorisation ministérielle à échéance annuelle vers celui de l'article 43*bis* nouveau.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense propose à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

7498

PROJET DE LOI portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Art. 1^{er}. À la suite de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, il est ajouté un article 43*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 43*bis*.** (1) La Police peut, avec l'autorisation du ministre et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.

- (2) Sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales :
- 1° les lieux où sont commis, de manière répétée, des infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
 - 2° les lieux qui par leur configuration sont de nature à favoriser la commission d'infractions pénales revêtant un certain degré de gravité ;
 - 3° les alentours et abords des infrastructures où sont organisés régulièrement des événements d'envergure nationale ou internationale ;
 - 4° les abords, les entrées et l'intérieur de l'enceinte du stade national de football et de rugby ;
 - 5° les lieux qui par leur nature rassemblent un grand nombre de personnes.

(3) L'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne :

- 1° du procureur d'État territorialement compétent ;
- 2° du conseil communal, et
- 3° de la commission consultative prévue à l'alinéa 2.

Il est créé une commission consultative ayant pour mission de donner son avis sur la mise en place d'un système de vidéosurveillance pour chaque nouveau lieu à placer sous vidéosurveillance, ainsi que d'évaluer le système de vidéosurveillance pour chaque demande de renouvellement. La composition et les modalités de fonctionnement de la commission consultative sont fixées par règlement grand-ducal.

L'autorisation ministérielle est délivrée pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure. Elle est publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) En dehors de l'analyse d'impact, le directeur général de la Police communique au ministre les informations suivantes :

- 1° la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe 2 et des finalités poursuivies ;
- 2° la délimitation des lieux à surveiller ;
- 3° le nombre, le type, l'emplacement et le champ de vision des caméras ;
- 4° une évaluation du nombre de personnes concernées par la vidéosurveillance ;
- 5° le caractère permanent ou non de la vidéosurveillance.

(5) Le système de vidéosurveillance prend en images les personnes circulant dans le champ de vision des caméras et enregistre ces images, ainsi que le jour et l'heure auxquels les images ont été prises sur un outil informatique.

La prise d'image peut inclure le recours à des techniques de focalisation et à des détections automatiques de situations. Le recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu.

(6) Le système de vidéosurveillance est réalisé de telle sorte qu'il ne visualise pas l'intérieur des lieux non accessibles au public ni, de façon spécifique, leurs entrées.

Si la configuration des lieux est telle que le système de vidéosurveillance visualise, de façon non spécifique, l'intérieur des lieux non accessibles au public ou leurs entrées, le responsable du traitement doit recourir à des procédés de masquage irréversible.

(7) Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance.

(8) Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent article est effectué conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

Un règlement grand-ducal détermine les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre par le responsable du traitement pour assurer la sécurité du traitement et règle les modalités d'exercice du droit d'accès prévu 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.

(9) Les données visées au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, sont effacées de manière définitive au plus tard deux mois après leur enregistrement. Ce délai ne s'applique pas si les données sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, d'une instruction judiciaire ou des cas de figure visés au paragraphe 11.

(10) Le directeur général de la Police désigne les membres de la Police qui sont habilités à visionner en temps réel les images des caméras de vidéosurveillance.

Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice d'une mission précise.

(11) Les données à caractère personnel relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne peuvent, avec l'autorisation du directeur général de la Police, être utilisées par la Police à des fins d'analyses de déroulement de l'intervention, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne pendant une durée maximale de dix ans. L'autorisation est délivrée, 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.

Si les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation. ».

Art. 2. Le maintien de la vidéosurveillance dans les lieux désignés comme zones de sécurité avant l'entrée en vigueur de la présente loi doit être autorisé conformément à l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans un délai maximal de douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Luxembourg, le 25 juin 2021

La Présidente-Rapportrice,
Stéphanie EMPAIN

