

N° 8134¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc

* * *

AVIS DE L'AUTORITE DE CONTROLE JUDICIAIRE

(12.7.2023)

Introduction

L'autorité de contrôle judiciaire (ci-après désignée «l'ACJ»), instituée par l'article 40 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 (ci-après désignée « la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ») transposant la Directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après désignée « la directive 2016/680 »), « *conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et des libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* » conformément à l'article 42, paragraphe 1, lettre c) de ladite loi dans les limites de ses compétences prévues à l'article 40, paragraphe 2, à savoir en ce qui concerne les « *opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles* », que ce soit pour des finalités visées à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ou pour celles visées par le règlement européen 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après désigné « le RGPD »).

L'ACJ a été saisie le 6 janvier 2023 par Madame la Ministre de la Justice d'une demande d'avis concernant le projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc. L'ACJ a tenu compte pour la rédaction du présent avis des amendements apportés au projet de loi n°8134 par dépêche du ministre aux relations avec le parlement au président de la Chambre des députés du 28 juin 2023.

Selon l'exposé des motifs, le présent projet de loi a pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles S.A.R. le Grand-Duc peut gracier les personnes condamnées à une sanction pénale qui en font la demande en tenant compte du nouvel article 39 de la Constitution, requérant qu'une loi soit adoptée à cet effet. Il s'agit là d'une nouveauté étant donné que l'ancien article 38 de la Constitution ne prévoyait pas l'adoption d'une telle loi et n'avait pour disposition d'exécution que l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant sur la composition de la commission de grâce.

En légiférant sur les conditions relatives à la mise en œuvre du droit de grâce, le législateur souhaite encadrer les opérations de traitement effectuées par les différents acteurs impliqués dans l'exercice de ce droit.

L'ACJ a constaté plusieurs réajustements nécessaires quant au respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel (I) et quant aux partages d'informations entre les différentes

parties impliquées dans l'exercice du droit de grâce (II). *In fine*, l'ACJ souhaite commenter le choix du responsable du traitement effectué par les auteurs du projet de loi (III).

I. Quant au respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel

L'ACJ relève que l'article 4 du projet de loi consacré à l'accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces a fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat. Il y a donc lieu d'analyser la collecte des données à caractère personnel effectuée par le secrétaire de la commission des grâces (1) et les durées de conservation des données à caractère personnel prévues (2) à l'aune des principes relatifs à la protection des données.

1) La collecte des données à caractère personnel

La loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale dispose que les données à caractère personnel doivent être « adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées »¹.

Afin que la commission des grâces puisse rendre son avis sur la demande qui lui est soumise, l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi amendé prévoit que le secrétaire de la commission des grâces pourra accéder aux dix fichiers et bases de données listés au paragraphe 1^{er} du projet de loi en question.

Dans son avis, le Conseil d'Etat met en doute la pertinence de l'accès à ces dix fichiers² (douze prévus initialement), tout en s'interrogeant sur la qualification de l'accès du secrétaire de la commission des grâces, à savoir s'il s'agit d'un accès direct ou d'un accès indirect.

À titre liminaire, et afin d'apporter plus de clarifications, l'ACJ précise qu'à l'heure actuelle, le secrétaire de la commission des grâces et son suppléant sont des secrétaires du Parquet général. Ces derniers sont fonctionnaires et partant soumis au secret professionnel sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal.

Après lecture de l'article 4, paragraphe 2, tel qu'amendé, l'ACJ constate qu'il n'est pas précisé qui désigne le secrétaire de la commission des grâces et son secrétaire. Est-ce le Ministre de la Justice ? Est-ce le président de la commission des grâces ?

En tant que secrétaire de la commission des grâces, la personne désignée dispose d'un accès direct au Répertoire National des Personnes physiques et au bulletin n°1 du casier judiciaire.

En ce qui concerne les accès à l'application « JU-CHA », le secrétaire dispose d'un accès limité à l'application et ne peut dès lors pas avoir un accès direct aux fichiers du service de l'exécution des peines du Parquet général contenus au sein de cette application tels qu'encadrés par le projet de loi n°7882A³. Le secrétaire contacte le service exécution des peines pour recueillir les informations dont il a besoin pour évaluer la situation de la personne concernée par la demande en grâce.

En ce qui concerne le fichier relatif aux « personnes détenues », il est à préciser que ce fichier n'est pas un fichier du service de l'exécution des peines du Parquet général mais de l'Administration pénitentiaire qui en est le responsable du traitement. Ce fichier est mis à disposition du service de l'exécution des peines du Parquet général avec toutefois un accès limité au strict nécessaire et sous le contrôle de l'Administration pénitentiaire.

Dans ce cadre précis, l'échange de données à caractère personnel a pour finalité l'exécution des peines entre autorités compétentes. L'échange est nécessaire et proportionné à l'égard de cette finalité et ce conformément à la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

¹ Article 3 paragraphe 1 lettre c).

² Avis n°61.302 du Conseil d'Etat p. 7.

³ Projet de loi n°7882A portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA ».

En ce qui concerne l'accès du secrétaire de la commission des grâces au fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, ou encore le fichier « interdiction de conduire » du ministère ayant le transport dans ses attributions, ces accès se font indirectement, à savoir par l'intermédiaire des services concernés de ces deux administrations.

Enfin, en ce qui concerne l'accès au RCS, le secrétaire n'a pas d'accès direct à celui-ci. Pour ce faire, il doit passer par un membre du Parquet général.

Par conséquent, il y a lieu de retenir que le secrétaire de la commission des grâces n'a pas un accès direct à l'ensemble des bases de données et des fichiers listés à l'article 4, paragraphe 1, du présent projet de loi. En dehors du Répertoire national des personnes physiques et du bulletin n°1 du casier judiciaire, le secrétaire doit contacter chaque service compétent afin de faire un état de la situation de la personne concernée par la demande en grâce et ce afin de pouvoir aider la commission des grâces dans son appréciation. L'ACJ salue les rectifications apportées par les auteurs du projet de loi à cet égard et recommande à ce que soit distingué entre les accès directs et indirects du secrétaire de la commission des grâces.

2) La durée de conservation des demandes en grâce

Autre principe important relatif à la protection des données, il s'agit de la détermination d'une durée de conservation « *n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* »⁴. Ainsi, l'ACJ s'interroge quant à l'omission d'indiquer une durée de conservation des copies des avis desdites demandes et de l'arrêté grand-ducal concerné conservés au secrétariat de la commission des grâces. Ne serait-il pas opportun de prévoir une durée de conservation limitée dans le temps et d'envisager ensuite la destruction de ces copies ?

II. Quant au partage d'informations entre les différents acteurs impliqués

L'ACJ constate qu'à chaque étape de la mise en œuvre du droit de grâce, un nombre conséquent de parties interviennent entraînant un partage important d'informations. À l'instar du Conseil d'Etat, l'ACJ estime que la procédure de transmission des demandes dans le projet de loi tel qu'initialement prévu au même titre que le retour de l'avis de la commission des grâces et la transmission de la décision du Grand-Duc sont lourdes. L'ACJ salue les efforts effectués par les auteurs du projet de loi de prévoir que les demandes en grâce sont déposées au Ministère de la Justice qui les transmet au Procureur général d'Etat. Cela réduit considérablement la chaîne des acteurs impliqués dans le transfert en ne gardant que l'essentiel. Etant donné que le projet de loi prévoit que ces demandes « *[...] peuvent également être déposées auprès du Procureur général d'Etat ou du Ministère de la Justice* », l'ACJ se demande s'il n'est pas préférable que le dépôt des demandes en grâce s'effectue uniquement au Ministère de la Justice qui, en tant que responsable du traitement, centralise l'ensemble des avis.

L'ACJ souhaite formuler la même remarque concernant le partage des informations collectées par le secrétaire de la commission des grâces « *[...] avec les agents publics du ministère d'Etat, du ministère de la Justice et du Parquet général* »⁵ initialement prévu. L'ACJ accueille favorablement le choix des auteurs du projet de loi de suivre l'avis du Conseil d'Etat de réduire au maximum le nombre de personnes impliquées dans la mise en œuvre du droit de grâce en ne permettant plus l'échange de données entre le secrétaire et les agents du Ministère d'Etat.

4 Loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 3 paragraphe 1 lettre d).

5 *Ibidem*, article 4 paragraphe 1.

III. Quant à la désignation du responsable du traitement

Le projet de loi tel qu'amendé désigne à l'article, 5 paragraphe 5, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions comme étant le responsable du traitement effectué dans le cadre de la mise en œuvre du droit de grâce. Les auteurs du projet de loi ont à cet égard tenu compte de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données. L'ACJ accueille favorablement une telle désignation.

Luxembourg, le 12 juillet 2023

Pour l'Autorité de Contrôle Judiciaire,
Le Président,
Roger LINDEN