

N° 8305²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant :

- 1° mise en oeuvre du règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n°1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission ;
- 2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2022/1190 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2022 modifiant le règlement (UE) 2018/1862 en ce qui concerne l'introduction dans le système d'information Schengen (SIS) de signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union ;
- 3° mise en oeuvre de l'article 20 du règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816 ;
- 4° mise en oeuvre de l'article 20 du règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil ;
- 5° modification du Code de procédure pénale ;
- 6° modification du Code civil ;
- 7° modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
- 8° modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;
- 9° modification de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ;

10° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») *« conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement »*.

De plus, conformément à l'article 8.3° de ladite loi du 1^{er} août 2018, transposant en droit national l'article 46.1.e) de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, la CNPD *« 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 libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles »*.

2. N'ayant pas été directement saisie par Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure, la Commission nationale souhaite néanmoins se prononcer quant au *projet de loi n°8305 portant : 1° mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n°1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission ; 2° mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2022 modifiant le règlement (UE) 2018/1862 en ce qui concerne l'introduction dans le système d'information Schengen (SIS) de signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union ; 3° mise en œuvre de l'article 20 du règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816 ; 4° mise en œuvre de l'article 20 du règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil ; 5° modification du Code de procédure pénale ; 6° modification du Code civil ; 7° modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 8° modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ; 9° modification de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; 10° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale* (ci-après le « projet de loi »).

3. Le système d'information Schengen (ci-après le « SIS ») est un système informatique européen à grande échelle facilitant le partage d'informations entre autorités compétentes des États membres participants. Il compense notamment *« la suppression des contrôles aux frontières et constitue l'outil de coopération le plus efficace pour les autorités compétentes en matière de frontières et d'immigration »*.

ainsi que pour les autorités policières, douanières et judiciaires de l'UE et des pays associés à l'espace Schengen »¹. En date du 31 décembre 2022, le SIS contenait 86.461.806 signalements². Ce système informatique à grande échelle contient dès lors une grande masse de données à caractère personnel.

4. La refonte dans laquelle s'inscrit le projet de loi sous avis est la deuxième grande réformation du système depuis son entrée en opération en 1995. En effet, le règlement modifié (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n°1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission (ci-après le « règlement SIS »), vise à moderniser le fonctionnement et l'utilisation du SIS.

5. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi entend assurer le bon fonctionnement du nouveau cadre européen du SIS en introduisant dans la législation luxembourgeoise des dispositions propres au fonctionnement national dans le contexte du SIS, y compris dans le domaine de la protection des données.

6. Il convient encore de soulever que le règlement SIS³ oblige la CNPD à effectuer des audits réguliers des activités de traitement des données dans le cadre du N.SIS, c'est-à-dire de la copie nationale partielle de la base de données du SIS, et de contrôler la licéité du traitement des données à caractère personnel dans le SIS sur le territoire luxembourgeois.

7. Dans ce contexte, la CNPD tient à faire part de ses observations par rapport à certains articles du projet de loi et du règlement SIS présentant des aspects ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

8. Enfin, la fiche d'impact indique que « [l]e texte du projet de loi a été élaboré en concertation avec les parties citées ci-avant » et que la CNPD figure parmi les parties citées. Elle souhaite néanmoins soulever que bien qu'une sorte de concertation ait eu lieu au stade de l'avant-projet de loi, elle n'a néanmoins pas pu se prononcer ni sur la version finale du texte, ni sur l'entièreté du texte. Il ne saurait être déduit de cette concertation que le texte final du projet de loi ait été approuvé par la CNPD.

I. Concernant les articles 2 et 3 du projet de loi

9. La CNPD s'interroge quant à savoir si les auteurs du projet de loi ont anticipé l'application du texte de loi au regard de la protection des données en s'interrogeant sur la responsabilité des différents acteurs, et en particulier sur la ou les entité(s) endossant les rôles de responsable(s) du traitement et de sous-traitant et, le cas échéant, de responsable conjoint du traitement.

10. La notion de responsable du traitement joue un rôle important dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits⁴. Il est encore à noter que la notion de responsable (conjoint) du traitement est une notion fonctionnelle en ce qu'elle vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels joués par les parties⁵.

1 Voir site de la Commission européenne au sujet du SIS ; https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_fr.

2 Voir les statistiques annuelles sur SIS d'eu-LISA de 2022, p.10 ; <https://data.europa.eu/euodp/en/data/storage/f/2023-03-13T071917/SIS%20II%202022%20statistics.pdf>.

3 voir article 69 du règlement SIS.

4 V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

5 *Ibid.*, p.4.

11. L'identité du ou des responsable(s) du traitement ne ressort pas du texte de projet de loi dans sa rédaction actuelle. Par conséquent, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier les responsabilités en matière de protection des données. La CNPD estime indispensable que les auteurs du projet de loi identifient ce(s) dernier(s). En ce sens, elle ne peut que conseiller aux auteurs du projet de loi d'établir une cartographie des flux de données.

12. Considérant les éléments susmentionnés, la CNPD constate que le règlement SIS prévoit la désignation de deux autorités qui jouent un rôle central dans le traitement de données à caractère personnel dans le SIS.

D'une part, l'« office N.SIS » qui a pour missions d'exploiter la copie nationale et d'assumer la responsabilité centrale du N.SIS conformément à l'article 7 du règlement SIS. Ainsi, l'office N.SIS doit s'assurer du respect du règlement SIS, parmi lesquelles figurent également des dispositions en matière de protection des données.

D'autre part, un bureau « SIRENE » qui a pour missions d'introduire les signalements contenant les données à caractère personnel dans le SIS, de coordonner la vérification de la qualité des données à introduire et de réagir aux demandes d'informations supplémentaires.

13. A noter que le bureau SIRENE introduit les signalements pour le compte des autorités compétentes listées à l'article 5 du projet de loi. Ces dernières jouent dès lors également un rôle en matière de protection des données comme elles décident de l'introduction d'un signalement.

14. Il ressort des articles 2 et 3 du projet de loi que la Police grand-ducale assume le rôle de bureau SIRENE et d'office N.SIS. Ces rôles attribués par le règlement SIS sont à distinguer des obligations et devoirs du responsable de traitement découlant du cadre légal applicable en matière de protection des données. Par conséquent la CNPD s'interroge quant à savoir si les auteurs du projet de loi ont appréhendé l'articulation des rôles, obligations et devoirs entre le bureau SIRENE, l'office N.SIS et les autorités susceptibles de demander l'introduction d'un signalement.

15. De plus, la CNPD s'interroge concernant l'interprétation faite par les auteurs du projet de loi de la notion de « responsabilité centrale » présente tant à l'article 7.1 du règlement SIS qu'à l'article 3.1 du projet de loi ? Est-ce que cette responsabilité centrale englobe également la responsabilité concernant la conformité des traitements en matière de protection des données ? Il ressort par exemple de l'article 59.1 du règlement SIS qu'« *[u]n État membre signalant est responsable de l'exactitude et de l'actualité des données dans le SIS, ainsi que de la licéité de leur introduction et de leur conservation dans le SIS* ». La CNPD se demande quelle entité sera chargée d'assumer cette responsabilité au niveau national. Si l'office N.SIS est désigné, comment effectue-t-il ce contrôle en pratique ? La CNPD tient à rappeler qu'en l'état actuel du projet de loi, ce sont d'autres autorités qui décident de l'opportunité d'introduire un signalement ou non. Dans l'hypothèse où l'office N.SIS remettrait en question la licéité d'un signalement, comment pourrait-elle contraindre une autorité compétente à revoir sa décision ? Se pose en effet la question quant au contrôle effectif réel que sera en mesure d'effectuer les agents du bureau SIRENE et de l'office N.SIS sur les autorités désignées aux articles 4 et 5 du projet de loi. La relation hiérarchique et opérationnelle entre ces acteurs laisse subsister des doutes quant à la réelle possibilité, par exemple, de ces agents à faire observer à l'administration judiciaire que ses signalements ne respectent potentiellement pas la réglementation.

16. Par ailleurs, la CNPD rappelle que, conformément au règlement SIS, chaque État membre doit désigner un ou plusieurs bureaux SIRENE qui, sur base de l'article 7.2 dudit règlement, « *coordonnent la vérification de la qualité des informations introduites dans le SIS* ». Le bureau SIRENE devra donc travailler en étroite collaboration avec l'office N.SIS qui, comme expliqué ci-dessus, endosse potentiellement la responsabilité de la qualité des informations. A ce titre, si les rédacteurs du projet de loi entendent maintenir ces deux désignations au sein de la Police grand-ducale, il sera impératif d'établir un cadre de gouvernance, afin que les agents en charge de ces missions distinguent parfaitement leurs missions relevant de leurs cadres « office N.SIS » et « bureau SIRENE ».

17. Par ailleurs, le bureau SIRENE doit, en conformité avec l'article 7.2 alinéa 2 du règlement SIS, disposer d'un accès aux fichiers nationaux. En effet, cette disposition prévoit que « *[c]haque bureau SIRENE dispose, dans le respect du droit national, d'un accès facile direct ou indirect à toutes les informations nationales pertinentes, y compris aux bases de données nationales et à toutes les*

informations sur les signalements de son État membre, ainsi qu'aux avis d'experts, afin d'être à même de réagir aux demandes d'informations supplémentaires rapidement et dans les délais prévus à l'article 8 ». La CNPD se demande dès lors comment cet accès direct ou indirect est prévu au Luxembourg, considérant que le projet de loi reste muet à cet égard.

18. Enfin, la Commission nationale se rallie aux observations contenues dans l'avis du Conseil d'Etat⁶ au regard de l'article 2.3 du projet de loi, disposition sur laquelle ce dernier a formulé une opposition formelle. En effet, selon la compréhension de la CNPD il faudrait lister la ou les autorités compétentes qui peuvent introduire des signalements en parallèle du bureau SIRENE. La CNPD se demande par ailleurs s'il ne faudrait pas clarifier quels signalements cette ou ces autorités peuvent introduire dans le SIS. Au vu des développements précédents, ces clarifications semblent essentielles pour déterminer les rôles et responsabilités respectives en matière de protection des données

II. Concernant l'article 9 du projet de loi

19. Concernant la rédaction de l'article 9.1 du projet de loi, qui a pour objet de préciser la condition selon laquelle les données dactyloscopiques peuvent être vérifiées et l'identité de la personne établie, les auteurs ont procédé à un renvoi à l'article 40 du règlement SIS. Cet article précise que « [c]es données dactyloscopiques consistent en des séries complètes ou incomplètes d'empreintes digitales ou d'empreintes palmaires découvertes sur les lieux d'infractions terroristes ou d'autres infractions graves faisant l'objet d'une enquête ». Le projet de loi reste silencieux quant à la définition de ce qu'est une « infraction grave ». Une telle définition, ou du moins une délimitation, entre les « infractions simples » et les « infractions graves » semble néanmoins essentielle dans le contexte du présent projet de loi, étant donné qu'il s'agit d'un critère déterminant pour l'introduction d'un signalement dans le SIS. La CNPD se demande si la définition retenue dans le cadre du règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) 1077/2011, (UE) 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 ne pourrait pas servir d'inspiration. En effet, l'article 3.1. point 16 de ce règlement définit l'infraction pénale grave comme « une infraction qui correspond ou est équivalente à l'une des infractions visées à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584/JAI, si elle est passible, en droit national, d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée maximale d'au moins trois ans ».

20. D'autre part, la Commission nationale souhaite exprimer sa plus vive inquiétude concernant l'interprétation qu'il est possible de faire de l'article 40 du règlement SIS, en ce qu'il indique : « Ces données ne sont introduites dans le SIS que s'il peut être établi avec un degré très élevé de probabilité qu'elles appartiennent à un auteur de l'infraction ». En effet, le recours à la formulation « avec un degré très élevé de probabilité » implique, dans une société respectueuse de la vie privée, une analyse a priori sur base de critères d'évaluation rigoureux fixés par la loi. Sans cadre légal strict et précis, la CNPD craint que l'ensemble des données soit systématiquement intégré au SIS.

21. La Commission nationale tient à souligner dans ce contexte que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») accordent à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, ainsi que le droit à la protection des données personnelles la concernant. Néanmoins, ces droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues puisque la possibilité d'une ingérence ou d'une limitation est prévue tant par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme que par l'article 52.1 de la Charte.

C'est dans ce contexte que le respect des principes de proportionnalité et de nécessité est essentiel, car cette ingérence ou limitation peut uniquement être justifiée à condition qu'elle soit, entre autres,

⁶ Voir l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 2024, doc. parl. 8305/01, p.4 et 5.

prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante.⁷

22. Il convient dès lors de s'interroger quant à savoir si l'absence de critères dans la loi ne s'opposerait pas aux dispositions de la Charte et de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, le critère de prévisibilité et d'accessibilité de la loi précitée protège notamment les personnes concernées contre l'arbitraire. Si la loi prévoit les critères sur base desquelles des données personnelles peuvent être introduites dans le SIS dans le cadre d'un signalement en vertu de l'article 40 du règlement SIS, les autorités compétentes ne peuvent pas décider aléatoirement de recourir à ce type de signalement.

23. Il échet de souligner que les données dactyloscopiques visées par l'article 40 du règlement SIS sont des données relevant de catégories particulières de données à caractère personnel au sens du RGPD et 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, et qui sont soumises à un régime de traitement plus strict. En effet, l'article 9 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 autorise le traitement de telles catégories de données « *uniquement en cas de nécessité absolue, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée* ».

24. Par ailleurs, la CNPD s'interroge sur la formulation choisie par les auteurs du projet de loi concernant la rédaction de l'article 9.2 « *tout traitement de données en vertu de l'article 40 du règlement (UE) 2018/1862 autre que l'insertion, la consultation ou la comparaison doit faire l'objet d'une autorisation des autorités judiciaires compétentes* ». Si la CNPD est en mesure d'appréhender la portée des mots « insertion » et « consultation » elle reste cependant dubitative au regard de l'utilisation de « comparaison » et de « tout traitement » et se demande quels sont les traitements de données effectivement visés par cette disposition. Dans ces conditions, la CNPD se demande si l'article ne devrait pas être précisé davantage afin d'assurer une plus grande sécurité des libertés fondamentales des personnes concernées en s'attardant à définir plus précisément le cadre dans lequel les données de ces personnes sont traitées.

III. Concernant l'article 10 du projet de loi

25. Dans la mesure où l'article 10 du projet de loi prévoit des dispositions relatives au régime de protection des données applicable, il doit être lu ensemble avec les articles 66 et 67 du règlement SIS.

26. L'article 66 du règlement SIS détermine les régimes de protection des données applicables. Ainsi, cet article dispose que la directive (UE) 2016/680 est applicable aux traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre du SIS et à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces par les autorités compétentes. La CNPD tient à faire remarquer que, selon sa compréhension, l'article 66 doit s'interpréter comme définissant un régime applicable en fonction de la finalité du traitement de données. En effet, l'article 66.2 précise que « *[l]a directive (UE) 2016/680 s'applique aux traitements de données à caractère personnel effectués, au titre du présent règlement, par les autorités et les services nationaux compétents à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces.* » Cette formulation « *par les autorités et les services nationaux compétents* » doit s'entendre comme désignant les autorités et les services nationaux compétents dans le cadre du règlement SIS. Ainsi, toutes les autorités opérant sous le SIS appliqueraient le régime prévu par la directive (UE) 2016/680 pour autant qu'elles agissent dans le cadre du SIS et pour une finalité de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes

⁷ Les autres conditions sont que l'ingérence soit nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité, respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données et réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Pour une analyse plus détaillée de ces conditions, voir délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc parl. n° 7425/09, point I, 1. b).

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.

27. Les traitements à caractère personnel effectués à d'autres fins (par exemple : pour une finalité administrative) tombent sous le régime du RGPD. Les agences européennes, à savoir eu-LISA, Frontex et Europol, doivent appliquer leur régime européen respectif.

28. L'article 67 du règlement SIS quant à lui prévoit des dispositions spécifiques sur les droits d'accès, de rectification et d'effacement des personnes concernées. Cet article doit être vu comme une *lex specialis* aux regard des régimes généraux cités par l'article 66 du règlement SIS.

Dans la mesure où l'article 66 du règlement SIS détermine les régimes applicables, la CNPD s'interroge sur l'utilité des paragraphes 1 et 2 alinéa 1^{er} de l'article 10 du projet de loi. Ne serait-il pas suffisant de simplement préciser que le régime de protection des données visé à l'article 66.2 du règlement SIS est mis en œuvre au plan national 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 ?

Dans tous les cas, l'article 10.1 et 2 en sa rédaction actuelle semble contraire au règlement SIS en ce qu'il soumet tous les traitements effectués dans le contexte SIS à la directive (UE) 2016/680 avec pour seule exception les traitements effectués par les autorités administratives à des fins administratives. Or, selon la compréhension de la CNPD, le règlement distingue les régimes applicables aux traitements effectués dans le contexte SIS en fonction de la finalité poursuivie tel que décrit aux points 26 et 27 du présent avis. Une disposition nationale qui aurait pour effet de modifier les régimes applicables serait contraire au droit de l'Union européenne.

29. Ensuite, l'article 10.2 en son deuxième alinéa dispose, conformément à l'article 66 et 67 du règlement SIS, qu'il est possible pour les autorités nationales administratives de limiter entièrement ou partiellement le droit d'accès, prévu à l'article 15 du RGPD, de la personne concernée.

30. Néanmoins, la Commission nationale souhaiterait attirer l'attention des rédacteurs du projet de loi concernant l'article 67 du règlement SIS qui précise qu'une telle limitation ne peut se faire que « *conformément au droit national, dès lors et aussi longtemps qu'une limitation partielle ou complète de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, en tenant dûment compte des droits fondamentaux et des intérêts légitimes de la personne concernée [...]* ». La CNPD considère dès lors que conformément au principe de prévisibilité de la loi exigé tant par l'article 52 de la Charte que de l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, la loi devrait fixer les critères et conditions permettant aux autorités nationales de décider de la limitation. En effet, il pourrait être envisagé de limiter les droits par exemple en fonction de la source des données ou du type de signalement.

En l'absence de disposition nationale prise en adéquation avec les garanties exigées par l'article 67 du règlement SIS, la CNPD se demande si le cadre légal envisagé est conforme au droit de l'Union.

IV. Concernant l'article 11 du projet de loi

31. Les modifications prévues concernant l'article 45 du Code de procédure pénale sont susceptibles, selon la CNPD, de se révéler disproportionnées. La suppression de l'alinéa 2 du paragraphe 6, qui limitait la collecte de données personnelles sensibles à des fins déterminées, prive les personnes concernées de la sécurité dont elles disposent au regard de leur vie privée. Sans cadre ou liste exhaustive et au regard de l'ajout du nouvel alinéa 5 disposant que « *[l]es données à caractère personnel ainsi collectées peuvent être comparées avec les informations contenues dans les traitements de données à caractère personnel disponibles à la Police grand-ducale dans l'exercice de ses missions* » la CNPD s'inquiète que soient opérés des prélèvements systématiques ou, si occasionnels, selon des critères subjectifs. Ce faisant et sur ce point, la CNPD se rallie aux conclusions du Conseil d'Etat et recommande l'annulation de la suppression du paragraphe en question.

32. Concernant la suppression et le remplacement du paragraphe 8 de l'article 45 du Code de procédure pénale par le paragraphe suivant « *(8) Le procès-verbal d'identification et toutes les pièces s'y rapportant peuvent être conservés pendant un délai maximal de six mois. Les empreintes digitales et*

les photographies recueillies en application du présent article peuvent être traitées ultérieurement par la police à des fins de prévention, de recherche et de constatation des infractions pénales si la personne contrôlée fait l'objet d'une enquête judiciaire ou mesure d'exécution endéans cette période. Les délais de conservation sont ceux applicables aux autres données à caractère personnel collectées dans le cadre de ces procédures », la CNPD estime que la dernière phrase génère une incertitude quant à la durée de conservation à retenir. La Commission nationale recommande donc aux auteurs du projet de loi d'adopter une formulation qui permettrait, conformément au principe de prévisibilité de la loi exigé tant par l'article 52 de la Charte que de l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, de comprendre plus aisément cette disposition et ainsi de diminuer l'insécurité juridique que cette disposition est susceptible de générer.

33. Par ailleurs, même si la CNPD comprend la logique sous-jacente concernant la conservation de données personnelles d'individus inconnus des services de police, la Commission nationale n'est toutefois pas en mesure d'apprécier la durée de 6 mois retenue par les auteurs du projet de loi car cette dernière n'est pas motivée. Par conséquent, elle rappelle que la durée de conservation doit être adaptée aux finalités poursuivies ainsi que adéquates et proportionnées au fonctionnement d'une société démocratique.

34. La CNPD constate au surplus, que l'article 11 du projet de loi vise à mettre en application, selon le commentaire des articles, les articles 20 paragraphes 1,2,4 et 6 du règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration. Force est de constater que l'article 11, en sa rédaction actuelle, ne vise pas expressément les paragraphes 4 et 6 dudit règlement. Par conséquent la CNPD ne comprend pas de quelle manière ces dispositions peuvent s'appliquer.

35. D'autre part, les auteurs du projet de loi, dans leur commentaire de l'article 11 arguent que « [b]ien que ces événements [catastrophe naturelle ou accident] ne relèvent pas forcément du domaine pénal, en pratique les circonstances de ces derniers ne sont souvent pas assez claires pour exclure des infractions pénales ou d'identifier les auteurs et victimes, de sorte que les autorités judiciaires sont dans tous ces cas saisies de l'affaire. Ainsi l'article 45 du Code de procédure pénale s'applique, alors que la personne concernée est dans l'impossibilité de prouver son identité ou de coopérer. » La CNPD s'interroge sur l'opportunité de procéder à un renvoi à l'article 45 du Code de procédure pénale. Selon sa compréhension, cet article ne peut s'appliquer que dans des cas bien précis lors d'une enquête pénale. Le paragraphe 1 de l'article 45 du Code de procédure pénale, qui ne fait pas l'objet d'une modification par les auteurs du projet de loi, délimite de manière précise les situations dans lesquelles il est applicable. Les auteurs du projet de loi n'ayant pas opéré un renvoi au règlement 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et n'ayant pas modifié en conséquence l'article 45 du Code de procédure pénale, la CNPD reste dubitative quant à cette interprétation opérée par les auteurs et se questionne sur l'opportunité d'inscrire ces moyens d'actions, concernant les catastrophes naturelles et les accidents, au sein de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

36. La CNPD tient à préciser que la mise en application des articles 20 paragraphes 4 et 6 du règlement 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration nécessite une attention particulière car il incombe à la loi nationale d'adopter les procédures, conditions et critères selon lesquels il est possible d'interroger le CIR (c'est-à-dire le répertoire commun de données d'identité établi par l'article 17, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/818).

V. Concernant l'article 16 du projet de loi

37. Da la même manière le projet de loi prévoit une modification de l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale en son paragraphe 7 et dispose : « *Les délais de*

conservation sont ceux applicables aux données à caractère personnel dans les fichiers de la Police prévus aux articles 43quater et 43quinquies. »

38. La CNPD conseille ici aussi aux auteurs du projet de loi d'adopter une formulation qui permettrait, conformément au principe de prévisibilité de la loi exigé tant par l'article 52 de la Charte que de l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'indiquer clairement la durée de conservation afin d'éviter toute forme d'insécurité juridique et de garantir une meilleure lisibilité pour le citoyen. Au surplus, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier l'opportunité de telles durées de conservation puisque ces dernières ne sont pas motivées.

La CNPD observe d'autre part, que le commentaire de l'article 16 précise que les modifications dudit article « *sont le corollaire des modifications apportées à l'article 45 du CPP dans le cadre de la mise en œuvre des articles 20 des règlements (UE) 2019/818 et (UE) 2019/817 relatifs à l'interopérabilité des bases de données européennes.* ». La Commission nationale ne peut que constater l'absence de retranscription, dans l'article 16, des paragraphes 4 et 6 dudit règlement. La CNPD attire donc l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que le commentaire des articles ne reflète donc pas la rédaction actuelle du projet de loi.

VI. Concernant l'article 56 et l'article 73 du règlement SIS

39. L'article 56 du règlement SIS vise spécifiquement les finalités pour lesquelles les données peuvent être utilisées. Il précise qu'une utilisation de ces données pour des finalités autres que celles prévues par le règlement constitue une utilisation abusive et qui, au regard du droit national, donne lieu à des sanctions sur base de l'article 73 du même règlement. L'article 73 dispose que le droit national doit prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. La CNPD ne peut que constater l'absence de telles sanctions prévues par le droit national ou, tout du moins, par le projet de loi. Par conséquent, la Commission nationale encourage fortement les auteurs du projet de loi à prévoir ces sanctions.

40. Par ailleurs, l'article 56.8 précise « *[p]our autant que le droit de l'Union ne prévoie pas de dispositions particulières, le droit de chaque État membre est applicable aux données dans son N.SIS* ». La CNPD suggère que les auteurs du projet de loi détaillent le régime applicable dans une telle situation.

VII. Concernant l'article 64 du règlement SIS

L'article 64.3 du règlement SIS prévoit que « *[l]e délai pendant lequel les données peuvent être conservées dans ces fichiers est régi par le droit national* ». La CNPD s'interroge quant à savoir si ces délais sont prévus par la loi nationale. Dans le cas où ce délai ne serait pas prévu, la CNPD ne peut qu'encourager les auteurs du projet de loi à mettre en application cette disposition du règlement.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 15 mars 2024.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

