

N° 8335⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

relative à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics et modifiant la loi du 5 février 2021 sur les transports publics

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(2.5.2024)

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* ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. N'ayant pas été directement saisie par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, la Commission nationale souhaite néanmoins se prononcer quant au projet de loi n° 8335 relative à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics et modifiant la loi du 5 février 2021 sur les transports publics (ci-après le « projet de loi »).

3. D'après l'exposé des motifs, une « *augmentation de comportements inconvenants et d'agressions dans les transports publics, envers le personnel de conduite dont particulièrement les chauffeurs d'autobus et le personnel d'accompagnement des trains, tout comme envers le matériel* » a été constatée, tandis que les « *exploitants déplorent, à juste titre et depuis plusieurs années, que les textes législatifs et réglementaires et les mesures actuellement en place ne sont pas suffisants.* »

Le présent projet de loi vise dès lors à mettre « *en place un meilleur dispositif pour déterminer des règles d'utilisation des transports publics, et pour permettre la constatation et la sanction d'infractions, notamment à l'encontre des comportements qui entravent le bon déroulement des transports publics voire en compromettent l'exécution en toute sécurité.* »

4. La CNPD tient à souligner dès le départ que l'analyse des règles d'utilisation et de comportement par les utilisateurs dans les moyens de transports publics, c'est-à-dire dans tout autobus, tramway ou train exécutant un service de transports publics,¹ et dans les infrastructures de transports publics comprenant les gares ferroviaires et routières, parkings-relais P+R et arrêts desservis par les services de transports publics², tout comme le principe même de l'élargissement des compétences des agents de

1 D'après l'article 2 point 9° du projet de loi.

2 Voir article 1er du projet de loi.

service des transports publics ne tombent pas dans son champ de compétence.». En revanche, les traitements de données à caractère personnel que lesdits agents sont, le cas échéant, amenés à mettre en œuvre dans ce contexte, tout comme les dispositions sur l'installation des caméras de surveillance dans les moyens et infrastructures de transports publics soulèvent des questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

I. Quant aux traitements de données à caractère personnel opérés par les agents de service des transports publics

5. D'après l'article 24 du projet de loi intitulé « *Traitements des données à caractère personnel* », les agents visés à l'article 12, c'est-à-dire les agents de service et les agents de service agréés, peuvent, dans l'accomplissement de leurs fonctions, collecter le nom, le prénom, la date de naissance ainsi que l'adresse de la personne ayant commis une infraction susceptible d'être punie d'une des mesures ou sanctions des chapitres 5 et 6 du projet de loi.

Il convient de noter dans ce contexte que le projet de loi opère en effet une distinction entre l'« agent de service », c'est-à-dire toute « *personne employée aux fins de prestation des services de transports publics* », d'une part, et un tel agent qui est « agréé » par le ministre ayant les Transports dans ses attributions (ci-après le « ministre ») conformément à l'article 8 du projet de loi, d'autre part.³ Par ailleurs, les services de transports publics visent ceux assurés par les trains, bus et tramways tel que définis à l'article 2 et 4 de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics.⁴

a. Remarques préliminaires

6. Tout d'abord, la CNPD tient à souligner qu'elle comprend que d'éventuels traitements de données à caractère personnel dans le cadre des constats d'infractions visés à l'article 9 précité du projet de loi peuvent uniquement être mis en œuvre par des agents de service qui sont « agréés ». Elle recommande dès lors aux auteurs du projet de loi d'adapter l'article 24, deuxième alinéa en ce sens.

7. De même, la Commission nationale constate que le paragraphe 1^{er} dudit article 24 du projet de loi se réfère qu'aux « *données à caractère personnel visées par le présent chapitre* », alors que ce chapitre (le chapitre 6) concerne uniquement la vidéosurveillance et non les traitements de données à caractère personnel opérés dans le cadre des nouvelles missions des agents de service agréés.

Par ailleurs, la référence aux mesures ou sanctions du chapitre 5 et 6 dans le même article 24 du projet de loi semble erronée. En effet, le chapitre 5 vise uniquement les infractions et sanctions pénales recherchées et constatées par la Police grand-ducale et l'Administration des Douanes et Accises (ci-après « ADA ») et non pas par les agents de service prémentionnés, tandis que le chapitre 6 contient, comme susmentionné, les dispositions concernant la vidéosurveillance, mais sans prévoir une quelconque sanction.

8. Au vu de ce qui précède, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi de supprimer l'article en cause et d'insérer les dispositions en matière de traitements de données à caractère personnel au chapitre 3 du projet de loi sur les sanctions administratives, d'une part, ainsi qu'au chapitre 5 en ce qui concerne les infractions pénales, d'autre part. Alternativement, l'article 24 du projet de loi devrait être modifié en tenant compte des remarques précédentes et en distinguant entre les traitements de données opérés par les agents de transports agréés et celles mis en œuvre par la Police grand-ducale et l'ADA.

b. Quant au responsable du traitement

9. La CNPD tient à rappeler que conformément à l'article 4.7) du RGPD, le responsable du traitement est « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État*

³ Voir définitions de « agent de service » et « agent de service agréé » aux points 5° et 6° de l'article 2 du projet de loi.

⁴ Voir article 1^{er} du projet de loi et son commentaire des articles.

membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre. »

10. En ce qui concerne plus précisément les notions de responsable du traitement et de sous traitant, il ressort des lignes directrices du Comité européen de la protection des données (ci après : « CEPD ») sur ce sujet que « [l]orsque le responsable du traitement est spécifiquement identifié par la loi, cette désignation est déterminante pour définir qui agit en tant que responsable du traitement. Cela présuppose que le législateur a désigné comme responsable du traitement l'entité qui est véritablement en mesure d'exercer le contrôle. »⁵

11. Il est encore à noter que la notion de responsable du traitement, voire de responsabilité conjointe, sont des notions fonctionnelles en ce qu'elles visent à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels joués par les parties prenantes. Ainsi, elles reposent sur une analyse factuelle plutôt que formelle.⁶

12. En l'espèce, de multiples acteurs sont impliqués qui, le cas échéant, peuvent procéder à différents traitements de données à caractère personnel :

- Les agents de service agréés procèdent à des constats d'infractions conformément à l'article 9 du projet de loi.
- Une copie desdits constats est envoyée au ministre qui prononce, le cas échéant, une amende administrative sur base de l'article 10.1 du projet de loi qui prévoit que l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement de ces amendes.
- Le ministre peut aussi émettre des décisions d'interdiction d'accès et de séjour dans les moyens et infrastructures de transports publics qui sont notifiées à l'utilisateur. Une information est faite dans ce cas à la Police grand-ducale et à l'ADA.⁷
- Des avertissements taxés peuvent être émis par la Police grand-ducale et l'ADA conformément aux articles 15 à 20 du projet de loi.

13. De manière générale, la Commission nationale est d'avis qu'il pourrait ressortir de l'économie générale du projet de loi que le ministre, la Police grand-ducale, ainsi que l'ADA sont à considérer chacun pour soi comme responsable des traitements de données à caractère personnel qu'ils mettent en œuvre afin d'assumer les missions que le projet de loi leur impose.

14. Elle tient à souligner dans ce contexte que les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre, le cas échéant, par la Police grand-ducale, et même par l'ADA dans le cadre des infractions pénales qu'elles peuvent sanctionner, tombent dans le champ d'application 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.

15. La CNPD estime cependant qu'il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles qui est à qualifier de responsable des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les agents de service agréés lorsqu'ils procèdent à des constats d'infractions sur base de l'article 9 du projet de loi. Est-ce qu'il s'agit de chaque employeur⁸ desdits agents qui offrent des prestations de service de transports publics, tant du secteur public que du secteur privé ou, en revanche, du ministre qui assumerait dès lors la responsabilité générale pour les traitements de données dans le cadre des constatations d'infractions qui peuvent, le cas échéant, faire l'objet d'une des sanctions administratives visées à l'article 7.3 du projet de loi ?

⁵ CEPD, Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, point 23.

⁶ Page 3 et points 21 et 52 desdites lignes directrices.

⁷ Voir l'article 14 du projet de loi.

⁸ Voir dans ce contexte les lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous traitant dans le RGPD, point 19 : « *En principe, tout traitement de données à caractère personnel effectué par des employés dans le cadre des activités d'une organisation peut être réputé avoir lieu sous le contrôle de celle-ci.* »

Elle recommande donc aux auteurs du projet de loi de préciser dans le corps du texte qui est à qualifier de responsable des différents traitements de données à caractère personnel mis en œuvre.

c. Quant au contrôle d'identité

16. D'après l'article 7.4 du projet de loi, les agents de service agréés, les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier et les agents de l'ADA sont autorisés, en cas de constatations des infractions donnant lieu à une sanction administrative, à contrôler l'identité des usagers et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité.

Le commentaire des articles précise uniquement que l'« *identité est nécessaire pour déclencher les procédures prévues par les articles afférents* ».

17. La CNPD s'étonne que le législateur ait choisi d'étendre les prérogatives des officiers et agents de police judiciaire dans le cadre des vérifications d'identité prévues à l'article 45 du Code de procédure pénale à d'autres acteurs, d'autant plus que ces derniers peuvent, le cas échéant, être des employés engagés par des sociétés privées.⁹

18. Par ailleurs, même si l'article 7.4 du projet de loi prévoit que le « *refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros* », la CNPD se demande de quels moyens coercitifs les agents de service agréés peuvent se prévaloir en cas de refus ou d'impossibilité d'un usager de produire une pièce d'identité. En effet, la rétention de la personne se trouvant dans une telle situation ou sa conduite au poste de police aux fins de vérifications de son identité constitue un pouvoir accordé par le Code de procédure pénale uniquement à la Police grand-ducale.¹⁰

d. Quant au constat des infractions et à l'injonction de quitter les transports publics

19. D'après les articles 9.1 et 9.2 du projet de loi, l'agent de service agréé peut constater « *par écrit ou par moyen électronique* » les infractions qui font l'objet de sanctions administratives dont il est le témoin direct, d'une part, et que ce « *constat écrit ou électronique fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire* », d'autre part.

La CNPD estime qu'il n'est pas opportun de faire une différence entre un constat « écrit » et un constat « électronique », alors qu'un constat électronique se manifeste aussi sous forme écrite. Elle suppose que les auteurs du projet de loi ont envisagé de différencier entre un constat rédigé de manière manuelle et un constat sous forme électronique et elle leur recommande d'adapter le texte de l'article 9 du projet de loi en ce sens.

20. Par ailleurs, conformément aux articles 9.1 et 9.4 du projet de loi, une copie du constat est envoyée au ministre, tandis que l'original est remis au contrevenant. Sur base des dispositions précitées, la CNPD suppose dès lors qu'aucune copie dudit constat ne sera pas gardée par l'agent de service agréé. Dans le cas contraire et sans justifications supplémentaires dans le commentaire des articles, la Commission nationale ne peut pas se prononcer sur la nécessité de conserver une copie des constats par les agents en cause. En effet, conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être « *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données)*. »

21. Elle constate de même que l'article 9.5 du projet de loi prévoit que la personne ayant commis une infraction a « *accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise du constat précité* ». Néanmoins, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni de son commentaire des articles auprès de qui le droit d'accès est à exercer et à qui les observations sont à adresser : à l'agent de service agréé ayant rédigé le constat ou directement au ministre ?

⁹ Comme par exemple la société Luxtram S.A. ou encore des sociétés privées exploitant des lignes de bus de transport public au Luxembourg comme Voyages Emile Weber sàrl, S.L.A. S.A. ou Demy Schandeler S.à r.l.

¹⁰ Voir article 45.2 du Code de procédure pénale : « *Si l'intéressé refuse ou se trouve dans l'impossibilité de prouver son identité, il peut être retenu sur place ou conduit au poste de police aux fins de vérifications de son identité.* »

22. En ce qui concerne les injonctions de quitter les transports publics conformément à l'article 13 du projet de loi, les agents de service et agents de service agréés peuvent enjoindre « *aux usagers qui refusent d'obtempérer à un rappel à l'ordre, de quitter le moyen de transports publics ou de s'éloigner des lieux* », tandis qu'uniquement les membres de la Police grand-ducale et de l'ADA sont autorisés à les contraindre par la force.

Cette interdiction prend fin après deux heures, le commentaire des articles précisant que la « *loi de 2009 [...] prévoyait encore l'établissement de rapports lors d'une injonction de quitter les lieux ou encore une information concernant une expulsion. Considérant dans la pratique que ceci n'avait pas lieu puisqu'il n'y avait pas de plus-value, les auteurs ne prévoient plus de telle disposition dans le nouveau texte.* »

23. La Commission nationale s'interroge néanmoins comment le respect de cette injonction de quitter les transports publics pendant deux heures, voire comment une potentielle violation de ladite injonction pourrait être prouvée sans trace écrite. Elle se demande dès lors si l'agent en cause ne se noterait pas l'identité de l'usager et les heures de l'interdiction, procédant de telle manière à un traitement de données à caractère personnel. Dans ce cas, elle estime que des précisions seraient à insérer dans le texte du projet de loi.

II. Quant à la vidéosurveillance

24. L'article 21.1 du projet de loi prévoit la mise en place d'une vidéosurveillance « *par installation de caméras à bord et à l'extérieur des moyens de transports publics, ainsi que dans les infrastructures de transports publics [...]*. » Comme mentionné au point 4 du présent avis, par « *moyens de transports publics* » sont visés les autobus, tramways et trains exécutant un service de transports publics, tandis que les « *infrastructures de transports publics* » comprennent les gares ferroviaires et routières, les parkings-relais P+R et les arrêts desservis par les services de transports publics.¹¹

D'après le commentaire des articles, cet article vise à créer « *une base légale pour l'installation de caméras de surveillance dans et sur les moyens de transports publics de personnes et dans les infrastructures de transports publics et en définit les finalités.* »

25. Le captage et l'enregistrement par de tels caméras de surveillance d'images de personnes identifiables ou de véhicules dont la plaque minéralogique apparaît lisiblement sur les images constituent un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.

De manière générale, la CNPD se félicite dès lors que le projet de loi entend conférer une base légale aux traitements de données effectués dans le cadre de la mise en place des caméras précitées. Elle note que lesdites caméras poursuivent différentes finalités énumérées à l'article 21.1 du projet de loi, comme par exemple « *sécuriser les accès aux moyens de transports publics* », « *assurer la sécurité des personnes et protéger les biens* », ou encore « *permettre aux autorités compétentes et aux opérateurs de prendre les mesures appropriées et nécessaires en cas d'accidents et d'incidents* ». Leur mise en place dans les moyens et infrastructures de transports publics pourrait dès lors correspondre à une mission d'intérêt public conformément à l'article 6.1.e) du RGPD. Néanmoins, différentes conditions sont à respecter dans ce contexte que la CNPD tient à rappeler dans ses remarques préliminaires, avant d'analyser plus en détail le fond des dispositions en la matière contenues au projet de loi.

a. Remarques préliminaires

26. La CNPD estime tout d'abord que l'article 6.1.e) du RGPD, lu en combinaison avec l'article 6.3 du RGPD, prévoit dans ce contexte une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect de l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ce cas de figure, le fondement, c'est-à-dire la mission d'intérêt public en cause, et notamment les finalités des traitements de données doivent ressortir soit du droit de l'Union européenne, soit du droit de l'Etat membre auquel le

¹¹ Voir article 1^{er} et article 2 point 9^o du projet de loi. Voir aussi les définitions de « *gare ferroviaire* », « *gare routière* » et « *point d'arrêt* » prévues à l'article 2, points 1^o, 2^o et 4^o du projet de loi.

responsable du traitement est soumis et ce fondement doit répondre « à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi. »

27. Dans un arrêt récent, la Cour de Justice a par exemple estimé que la « détermination des finalités et des moyens du traitement et, le cas échéant, la désignation de ce responsable par le droit national peuvent être non seulement explicites, mais également implicites. Dans ce dernier cas de figure, il est néanmoins requis que cette détermination découle de manière suffisamment certaine du rôle, de la mission et des attributions dévolus à la personne ou à l'entité concernée. »¹²

28. En droit interne, il est à noter que l'article 31 de la Constitution révisée, applicable depuis le 1^{er} juillet 2023, dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

29. Dès lors, en tenant en compte que la protection des données à caractère personnel est une matière réservée à la loi par la Constitution, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc¹³. En effet, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 45.2 de la Constitution exige que dans ces matières, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »¹⁴

30. Ensuite, il faut prendre en compte que les 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 des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que par l'article 37 de la Constitution luxembourgeoise révisée qui prévoit que « [t]oute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

31. La Commission nationale estime dès lors que si les traitements de données mis en œuvre par des entités dans le cadre de l'exécution de leurs missions d'intérêt public constituent une ingérence dans la vie privée des citoyens, ces traitements doivent être spécifiquement encadrés par une loi au sens formel. En effet, une ingérence ou limitation dans l'exercice des libertés publiques peut uniquement être justifiée à condition qu'elle soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante, respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Finalement, l'ingérence doit être nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité.¹⁵

32. Le fait d'effectuer des enregistrements d'images par des caméras de surveillance dans les moyens et infrastructures de transports publics, ayant potentiellement des personnes physiques dans leurs champs de vision qui n'ont pas exprimé leur consentement, constitue une telle ingérence importante dans l'exercice du droit à la vie privée et de la protection des données à caractère personnel et doit dès lors respecter les conditions susmentionnées.

12 CJUE, arrêt du 11 janvier 2024, État belge/Autorité de protection des données, C-231/22, EU:C:2024:7, point 30.

13 Voir articles 31 et 45 de la Constitution luxembourgeoise.

14 Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n°440 du 10 juin 2021 et Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

15 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). Voir aussi arrêt de la CJUE du 7 mars 2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216, point 52.

b. Quant au responsable du traitement

33. La CNPD se permet tout d'abord de renvoyer aux points 9 à 11 du présent avis sur la notion de responsable du traitement, voire de responsabilité conjointe. Elle tient à ajouter que cette responsabilité « peut être définie par la loi ou découler d'une analyse des éléments ou circonstances factuels de l'espèce. [...] Toutefois, plus fréquemment, plutôt que de désigner directement le responsable du traitement ou de définir les critères applicables à sa désignation, la législation confiera une mission ou imposera à quelqu'un l'obligation de collecter et de traiter certaines données. Dans ces cas, la finalité du traitement est souvent déterminée par la loi. Le responsable du traitement sera normalement celui désigné par la loi en vue de la réalisation de cette finalité, de cette mission de service public. »¹⁶

34. Déterminer qui décide d'installer dans quel moyen et sur quelle infrastructure de transports publics des caméras de surveillance est dès lors fondamentale afin de savoir qui doit respecter les droits consacrés aux personnes concernées, ainsi que les obligations imposées par le RGPD.

35. Néanmoins, la Commission nationale considère qu'il ne ressort ni du texte du projet de loi ou du commentaire des articles, ni même indirectement des éléments ou circonstances factuels en cause qui serait à considérer comme responsable du traitement des données à caractère personnel collectées à travers la mise en place des caméras de surveillance. En d'autres termes, sur base des dispositions du projet de loi, il n'est pas possible de déterminer à quelle entité précise incombe la réalisation des finalités prévues à l'article 24.1 du projet de loi. S'agirait-il des différents opérateurs offrant des services de transports publics¹⁷, permettant, le cas échéant, à des sociétés privées d'installer des caméras sur la voie publique, ou, par contre, du ministre, voire de l'Administration des transports publics ? Une responsabilité conjointe entre les opérateurs précités et le ministre paraît, le cas échéant, envisageable.

36. Au cas où le ministre serait à considérer comme responsable du traitement, la CNPD se demande si ce dernier décide unilatéralement et de sa propre initiative à quels endroits et combien de caméras sont à installer ou si les différents opérateurs ont la possibilité de demander une autorisation d'installation de caméras au ministre. Si un tel système est prévu, il est important d'en définir les modalités dans le texte du projet de loi.

A titre de comparaison, en Belgique la loi modifiée du 21 mars 2007 réglant l'utilisation de caméras de surveillance prévoit en son article 5 que le responsable du traitement qui veut installer des caméras de surveillance fixes dans un lieu ouvert (comme par exemple sur un arrêt de bus ou de tram) ne peut être qu'une autorité publique, d'une part, et que cette autorité doit avoir reçu un avis positif du conseil communal après consultation préalable du chef de corps de la zone de police, d'autre part.

37. La Commission nationale estime dès lors qu'il est primordial de préciser dans le corps du texte du projet de loi qui est à qualifier de responsable, voire de responsable(s) conjoint(s) des traitements mis en œuvre dans le cadre des caméras de surveillance dans et sur les moyens de transports publics, ainsi que dans les infrastructures en cause.

c. Quant aux finalités poursuivies

38. Au titre du respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel tels qu'ils sont prévus par le RGPD, la CNPD rappelle que les données à caractère personnel doivent être « collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités [...] (limitation des finalités) » et qu'elles doivent être

¹⁶ CEPD, Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, points 20 et 24.

¹⁷ Comme la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (C.F.L.), le syndicat des tramways intercommunaux dans le canton d'Esch (TIGE), Luxtram S.A. ou encore d'autres sociétés privées exploitant dans le cadre du Régime général des transports routiers (RGTR) des lignes de bus de transport public au Luxembourg comme Voyages Emile Weber sàrl, S.L.A. S.A. ou Demy Schandeler S.à r.l.

« adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données). »¹⁸

39. En l'espèce, l'article 21.1 du projet de loi énumère sept différentes finalités poursuivies par la mise en place des caméras à bord et à l'extérieur des moyens et infrastructures de transports publics. Néanmoins, en ce qui concerne plus particulièrement la finalité n°3 consistant à « *permettre la poursuite d'infractions pénales* », la CNPD se demande quelle est l'interaction entre le projet de loi sous avis et la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En effet, comme les caméras dans les différentes infrastructures de transports publics, dont notamment celles visant les arrêts desservis par les services de transports publics, tout comme les caméras placées à l'extérieur des moyens de transports publics¹⁹ ont vocation à filmer la voie publique, l'article 43bis, paragraphe 1^{er} de la loi précitée est susceptible de s'appliquer. En vertu de cette disposition, 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.* »

40. La CNPD estime donc que la mise en place des caméras de surveillance sur base du projet de loi sous examen à l'extérieur des moyens et dans les infrastructures de transports publics, qui sont de par leur nature accessibles au public, afin de poursuivre d'infractions pénales risque d'empiéter sur les prérogatives de la Police grand-ducale conformément à l'article précité de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En d'autres mots, la poursuite de cette finalité par un responsable du traitement sur base de l'article 21 du projet de loi ne peut pas être considérée comme « légitime » au sens de l'article 5.1.b) du RGPD, alors que la réalisation de cette finalité est une mission réservée par la loi à la Police grand-ducale. Il doit dès lors être évité que le projet de loi sous avis permettrait de contourner les conditions et modalités prévues par l'article 43bis, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public.

41. Finalement, en prenant en compte que l'article 21 du projet de loi permettrait la mise en place de caméras « à l'extérieur » des moyens de transports publics, la CNPD suppose que sont visées des caméras mobiles installées sur les bus, trains ou tram, c'est-à-dire de type « dashcams ».

42. En France, la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés prévoit la mise en place, à titre expérimental, de telles caméras frontales embarquées sur les matériels roulants exploités par les opérateurs de transport public ferroviaire de voyageurs. Néanmoins, les finalités que de telles caméras peuvent poursuivre sont beaucoup plus limitées. En effet, l'article 61 de la loi précitée prévoit que les « *traitements prévus au présent article ont exclusivement pour finalité d'assurer la prévention et l'analyse des accidents ferroviaires ainsi que la formation des personnels de conduite et de leur hiérarchie.* »

43. Au vu du principe de minimisation des données et de limitation des finalités et en raison du défaut d'explications sur les finalités poursuivies dans le commentaire des articles, la CNPD se demande dès lors si de telles dashcams sont vraiment nécessaires pour atteindre toutes les finalités énumérées à l'article 21.1 du projet de loi oui si, par contre, une distinction s'impose entre les finalités poursuivies par les caméras installées dans les moyens de transports publics, par celles à l'extérieur desdits moyens (c'est-à-dire les dashcams), ainsi que par celles mises en place dans les infrastructures de transports publics.

d. Quant aux champs de vision et au nombre de caméras

44. Sans préjudice de ses commentaires précédents sur la notion de responsable du traitement, voire sur les finalités poursuivies par les traitements mis en œuvre par les caméras qui peuvent être installées dans et à l'extérieur des moyens et infrastructures de transports publics conformément à l'article 27.1

¹⁸ Voir article 5.1.b) et e) du RGPD.

¹⁹ Voir dans ce contexte les points 41 à 43 du présent avis.

du projet de loi²⁰, la CNPD se demande si le(s) responsable(s) du traitement ont uniquement la possibilité d'installer de telles caméras ou si, en revanche, la future loi leur imposerait une obligation de les mettre en place.

45. De même, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles, si des caméras seront potentiellement installées sur tous les gares, parkings et arrêts desservis par les services de transports publics ou que sur des points stratégiques qui remplissent certaines conditions (par exemple des lieux particulièrement exposés à des risques d'accidents, de dégâts, d'agressions, de vols ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens).²¹

La CNPD tient à souligner dans ce contexte que l'installation de caméras partout sur le réseau des transports publics pourrait conduire à ce que quasi la totalité de la voie publique au Luxembourg serait sous vidéosurveillance, ce qui risque d'être en contradiction avec le principe de proportionnalité et de nécessité, combiné avec le principe de minimisation des données. Elle estime dès lors qu'il est important de fixer dans le corps du texte du projet de loi des critères objectifs encadrant la mise en place des caméras de surveillance afin d'éviter toute collecte disproportionnée de données à caractère personnel, tout en respectant les principes de prévisibilité et de qualité de la loi tels que prévus par le droit de l'Union européenne.

46. Par ailleurs, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 43bis, paragraphe (5), alinéa 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi d'intégrer dans le texte du projet de loi une disposition prévoyant que le « [l]e recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu ».

47. Finalement, la CNPD tient à souligner que les employés des différents opérateurs de transports publics ont en principe le droit de ne pas être soumis à une surveillance permanente et continue, surtout à travers les caméras installées à l'intérieur des moyens de transports publics. Afin d'éviter une telle surveillance, le responsable du traitement doit limiter le champ de vision des caméras à la seule surface nécessaire pour atteindre les finalités poursuivies²².

e. Quant à l'information des personnes concernées

48. L'article 22.2 du projet de loi prévoit que les personnes concernées sont « *informées de l'existence d'un système de vidéosurveillance par l'apposition de pictogrammes et de panneaux d'affichage à l'entrée des moyens de transports publics, ainsi que sur les arrêts et les quais.* »

49. La CNPD tient à souligner que par « personne concernée » est visée toute personne physique identifiée ou identifiable.²³ En l'espèce, sont dès lors ciblés non seulement les individus utilisant les moyens de transports publics, ainsi que les piétons qui traversent la voie publique, mais, aussi, les propriétaires de véhicules dont la plaque minéralogique est clairement lisible, même si les personnes elles-mêmes n'apparaissent pas directement dans le champ de vision des caméras.

Cette obligation d'information desdites personnes concernées incombe au responsable du traitement conformément à l'article 13 du RGPD. Le commentaire des articles précise que les personnes concernées sont informées « *par l'apposition d'affiches et d'une notice d'information dans les endroits concernés, ainsi que sur le site internet de l'Administration des transports publics ou autres* ». Alors qu'elle ne peut que soutenir de manière générale l'approche d'informer en deux niveaux afin de faciliter la compréhension des personnes concernées sur les traitements de données effectués lors de l'utilisation d'un système de vidéosurveillance, elle constate que la terminologie utilisée dans le commentaire des articles (« *sur le site internet de l'Administration des transports publics ou autres* ») renforce la problématique de la définition du responsable du traitement comme détaillé aux points 33 à 37 du présent avis.

²⁰ Voir points 33 à 37 du présent avis sur la problématique concernant la définition du responsable du traitement et points 38 à 43 sur les finalités poursuivies.

²¹ Voir dans ce contexte l'article 43bis, deuxième paragraphe de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand ducal qui énumère les lieux présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales.

²² Voir lignes directrices de la CNPD en matière de vidéosurveillance, mise à jour le 05/04/2024, page 10.

²³ Voir définition au point 1) de l'article 4 du RGPD.

50. En ce qui concerne plus précisément l'information en deux niveaux, une telle approche consiste à communiquer – dans un premier temps – une série d'informations aux personnes concernées, par exemple par des panneaux d'affichage comme mentionné par les auteurs du projet de loi, et puis – dans un second temps – à communiquer via d'autres moyens, tel un site internet, l'ensemble des informations requises au titre de l'article 13 du RGPD. En ce qui concerne le contenu obligatoire du premier et deuxième niveau d'information, la CNPD se permet de renvoyer à ses lignes directrices en matière de vidéosurveillance.²⁴

51. Cependant, la Commission se demande comment le responsable du traitement veut matériellement respecter son obligation d'information des individus de l'existence d'éventuelles « dashcams » installées à l'extérieur des moyens de transports publics, alors que les informations doivent leur parvenir « au moment où les données en question sont obtenues » conformément à l'article 13 du RGPD, c'est-à-dire qu'elles « *doivent être placées de telle sorte que la personne concernée puisse facilement reconnaître les circonstances de la surveillance avant de pénétrer dans la zone surveillée (approximativement à hauteur des yeux).* »²⁵

52. De même, au cas où les caméras de vidéosurveillance viseraient des salariés du (des) responsable(s) du traitement, la CNPD attire l'attention des responsables du traitement sur les obligations additionnelles, notamment en matière d'information collective, prévues à l'article L. 261-1 du Code du travail.²⁶

53. Finalement, la CNPD tient à souligner que par principe, toute personne concernée dispose du droit de s'opposer « *à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point e) ou f), y compris un profilage fondé sur ces dispositions* » conformément à l'article 21 du RGPD. Dans ce cas, « *le responsable du traitement ne traite plus les données à caractère personnel, à moins qu'il ne démontre qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice.* »²⁷

54. Néanmoins, des limitations à la portée dudit droit peuvent être prévues par le droit de l'Union européenne ou le droit d'un Etat membre par voie de mesure législative sur base de l'article 23 du RGPD. Or, ledit article prévoit en son paragraphe 1^{er} que les droits de la personne concernée peuvent être limités lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs énumérés dans ce paragraphe. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que lorsqu'une telle restriction aux droits des personnes est prévue par une mesure législative, elle doit contenir des dispositions spécifiques relatives aux informations énumérées au paragraphe 2 de l'article 23 du RGPD.²⁸

55. En l'espèce, la CNPD ne voit pas comment les personnes concernées pourraient bénéficier de leur droit de s'opposer au traitement de leurs données à caractère personnel par les caméras installées sur et dans les moyens et infrastructures de transports publics. Elle estime dès lors qu'une telle limitation du droit d'opposition doit être insérée dans le texte du projet de loi et les conditions de l'article 23 susmentionné du RGPD sont à respecter.

24 Voir lignes directrices de la CNPD en matière de vidéosurveillance, mise à jour le 05/04/2024, pages 6 et 7.

25 CEPD, Lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo, version 2.0, adoptée le 29 janvier 2020, point 113.

26 Voir aussi l'avis III/2/2024 de la Chambre des salariés du 7 février 2024 relatif au projet de loi sous avis, point 10.

27 Voir article 21.1, deuxième phrase du RGPD.

28 Il s'agit des finalités du traitement ; des catégories de données à caractère personnel; de retendue des limitations introduites ; des garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites; la détermination du responsable du traitement; les durées de conservation et les garanties applicables ; les risques pour les droits et libertés des personnes concernées et le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation.

f. Quant à la durée de conservation des images

56. Sur base de l'article 23 du projet de loi, les enregistrements comportant des données à caractère personnel sont effacés après six mois, sauf lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire.

57. La CNPD se demande tout d'abord si un visionnage 24/7 en temps réel des images est prévu pour assurer l'effet préventif dans le cadre de la réalisation des finalités visées à l'article 21.1 points 4° et 6° du projet de loi ou si les enregistrements sont visionnés uniquement a posteriori en cas d'incident.

58. En ce qui concerne ensuite la durée de conservation, l'article 5.1.e) du RGPD oblige le responsable du traitement à ne pas conserver les données à caractère personnel pendant une durée excédant celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

Le commentaire des articles précise dans ce contexte qu'« [a]u vu des procédures et des différents acteurs impliqués (constat d'une infraction, dépôt d'une plainte, établissement d'un procès-verbal, ordonnance de saisie par le juge d'instruction...) ou encore en cas de plainte tardive de la part de la victime, et en concertation avec le Parquet général, [la durée de conservation] est fixée à 6 mois afin de permettre la poursuite des infractions par les autorités publique. »

59. La CNPD considère de manière générale que pour les traitements de données mis en œuvre par un système de vidéosurveillance nécessaire aux fins des intérêts légitimes du responsable du traitement,²⁹ une durée de conservation de 8 jours semble appropriée, sauf cas exceptionnel justifiant une durée de 30 jours.³⁰

60. Dans le cas d'espèce et en raison des arguments mentionnés par les auteurs dans le commentaire des articles, elle comprend néanmoins qu'une durée de conservation de 8 jours ne pourrait pas être suffisante afin de réaliser les finalités visées. Cependant, en analysant d'autres systèmes de vidéosurveillance visant la voie publique et encadrés par un texte légal au niveau national, la CNPD constate que les durées de conservation sont moins longues. A titre d'exemples, l'article 43ter, paragraphe 7, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit une durée de conservation de 28 jours pour les images enregistrées par les caméras-piétons de la Police grand-ducale, tandis que l'article 43bis, paragraphe 1^{er} de la loi précitée encadrant le système VISUPOL définit une durée de stockage de deux mois.

61. En ce qui concerne la réglementation française et belge concernant des caméras visant potentiellement la voie publique, il convient de préciser ce qui suit :

- En Belgique, un arrêté royal du 6 décembre 2018 fixe la liste des lieux qui par leur nature présentent un risque particulier pour la sécurité et pour lesquels les images des caméras de surveillance pourront être conservées trois mois au lieu de la durée de conservation générale d'un mois prévu par la loi modifiée du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance. En vertu de l'article 3, deuxième point dudit arrêté le délai maximum de conservation des images dans « les gares et les véhicules de transport public des sociétés publiques de transport en commun » est en effet prolongé à trois mois.³¹ Il est intéressant de noter que dans le commentaire des articles de l'arrêté précité, les auteurs rappellent « qu'il s'agit ici de donner une possibilité de conserver les images pendant trois mois et non d'une obligation et que ce délai de trois mois est un maximum. Il faut donc que la durée déterminée par le responsable du traitement se justifie au niveau de la proportionnalité. »
- En France, les articles L251-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure encadrent la mise en place de systèmes de vidéoprotection sur la voie publique par les autorités publiques compétentes pour diverses finalités, nécessitant notamment une autorisation du représentant de l'Etat dans le

²⁹ Tout en respectant les autres conditions exigées en cas de traitement sur base de l'article 6.1.f) du RGPD.

³⁰ Voir lignes directrices de la CNPD en matière de vidéosurveillance, mise à jour le 05/04/2024, page 14.

³¹ Voir article 3 de l'arrêté royal du 6 décembre 2018 déterminant les lieux où le responsable du traitement peut diriger ses caméras de surveillance vers le périmètre entourant directement le lieu, conserver les images des caméras de surveillance pendant trois mois et donner accès en temps réel aux images aux services de police.

département, après avis de la commission départementale de vidéoprotection. Conformément à l'article L252-3 dudit Code, cette autorisation doit, entre autres, préciser la durée de conservation dans la limite d'un mois à compter de la transmission des images ou de l'accès aux enregistrements.

62. Sur base de ce qui précède, la CNPD conclut qu'une durée de conservation de six mois semble disproportionnée par rapport aux finalités listées à l'article 24.1 du projet de loi et elle recommande aux auteurs du projet de loi de s'inspirer des textes nationaux et étrangers précités.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 2 mai 2024.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire