

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7248 relatif au financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois et portant modification de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois

Délibération n°283/2018 du 27 avril 2018

Conformément à l'article 32 paragraphe (3) lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après désignée « la loi modifiée du 2 août 2002 »), la Commission nationale pour la protection des données a notamment pour mission d'aviser « *tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi* ».

Par courrier du 20 février 2018, Monsieur le Premier ministre a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet du projet de loi n°7248 relatif au financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois et portant modification de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois (ci-après : « projet de loi »).

Suivant l'exposé des motifs, le projet de loi vise d'une part, à renforcer les moyens financiers afin d'« *accueillir de nouveaux utilisateurs et de perfectionner le fonctionnement du réseau* » et d'autre part, « *à conférer un fondement légal au traitement des données à caractère personnel concernant les agents publics des autorités, administrations et organismes publics découlant de l'utilisation des équipements et services de communication RENITA* ».

L'exposé des motifs précise, en son point 3 relatif à l'évolution du réseau, qu'« *aujourd'hui, plus de 9.000 agents issus de la Police grand-ducale, de l'Administration des Douanes et Accises, de l'Administration des Ponts et Chaussées, de l'Administration des services de Secours et des services d'Incendie communaux, du Centre des Communications du Gouvernement, de l'Armée luxembourgeoise, du Haut-Commissariat à la Protection nationale et du Service de renseignement de l'Etat* » font parties des utilisateurs du réseau et que « *sous peu, les agents du Service de la Navigation, du Centre de Rétention et de l'Administration pénitentiaires feront aussi partie des utilisateurs* » de ce réseau. Au regard du nombre élevé d'agents concernés et du risque d'atteinte au respect de la vie privée des agents sur leur lieu de travail, la Commission nationale accueille favorablement que le gouvernement entend fonder le traitement des données personnelles traitées via le réseau RENITA par le droit national.

Il importe de prévoir un fondement légal alors que le traitement des données personnelles dans le cadre du réseau RENITA est à considérer comme un traitement de données à des fins de surveillance au sens des articles 10 de la loi modifiée du 2 août 2002 et de l'article 261-1 du Code du travail. En effet, si le traitement de données pourrait encore être légitimé à l'égard des agents publics (salariés), dans une mesure limitée, sur base de l'article L-261-1 du Code du travail, il en va autrement pour ce qui est de légitimation de la surveillance sur base de l'article 10 de la loi modifiée du 2 août 2002 à l'égard des agents non-salariés, à savoir les sapeurs-pompiers et secouristes volontaires. Seul le consentement pourrait entrer en ligne de compte, mais un tel consentement ne pourrait pas être considéré comme libre au regard des circonstances et du contexte du traitement de données.

En effet, la Commission nationale se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 29 novembre 2013, selon lequel « *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 »¹ et aux avis du Conseil d'Etat qui rappellent régulièrement que « dans les matières réservées à la loi formelle, l'exercice du pouvoir réglementaire par le Grand-Duc est subordonné à l'existence d'une disposition législative spécifiant les fins, les conditions et les modalités dans lesquelles un règlement grand-ducal peut être pris »².

A l'aube de l'entrée en application du règlement (UE) 2016/679 général sur la protection des données (ci-après « RGPD »), la légalité de toute nouvelle proposition de législation doit également être examinée à l'égard de ce règlement. En effet, à partir du 25 mai 2018, un nouveau régime de protection des données personnelles s'appliquera dans l'Union européenne aux termes duquel les responsables de traitements seront responsabilisés et devront eux-mêmes garantir leur conformité aux dispositions du RGPD.

Or, l'article 6 paragraphe 3 du RGPD exige que le fondement d'un traitement qui comme en l'espèce tombe sous le champ de l'article 6 paragraphe 1, lettre c), à savoir « *le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis* » et lettre e), à savoir « *le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement* » soit défini par le droit de l'Union ou le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable de traitement.

Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application du RGPD, entre autres : les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable de traitement ; les types de données qui font l'objet du traitement ; les personnes concernées ; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être ; la limitation des finalités ; les durées de conservation ; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal,...

Dans le cadre du présent avis, la Commission nationale se limitera à formuler quelques observations relatives à l'article 3 du projet de loi qui insère un nouvel article 5 à la loi du 20 mai 2014 précitée.

1. Quant aux responsables du traitement

Le paragraphe 5 du nouvel article 5 dispose que « *chacune des autorités et administrations est responsable du traitement des données à caractère personnel relatif à l'utilisation du réseau par ses propres agents, conjointement avec le service chargé de la gestion et de la coordination de l'exploitation du réseau au sein du ministère ayant dans ses attributions le réseau national intégré de radiocommunication* ». Toutefois, l'article 5 utilise tantôt la terminologie d' « *autorités, administrations et services publics* (début de l'article 5), tantôt d' *administrations ou organismes publics* » (§ 4) et pour finir d' « *autorités et administrations* » (§5), de sorte qu'il est finalement peu aisé de savoir qui peut être responsables du traitement dans le cadre de l'utilisation du réseau RENITA. La Commission nationale recommande dès lors d'utiliser une terminologie identique dans l'ensemble de l'article 5.

¹ Cour constitutionnelle, arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 (Mém. A n°217 du 13 décembre 2013, p.3886)

² Avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2014 à l'égard du projet de loi 6588 portant organisation du secteur des services de taxis et modification du code de la consommation, p.11 (article 5). Voir aussi p.19 (article 20)

De plus, il ressort de l'article 5 que les auteurs n'ont pas énuméré les administrations, autorités et organismes publics concernés par le traitement des données personnelles utilisant le réseau RENITA. La Commission nationale s'interroge dès lors sur le fait de savoir si cette absence d'énumération provient du fait que d'autres « *utilisateurs* » seraient susceptibles de se rajouter « *a posteriori* ». Si tel n'est pas le cas, la Commission nationale suggère de lister, dans le texte même de l'article 5, l'ensemble des autorités, administrations et organismes publics qui seront à considérer comme responsables du traitement tel qu'indiqué dans le commentaire de l'article.

2. Quant aux finalités du traitement

Il ressort de la lecture du nouvel article 5 du projet de loi que les finalités sont les suivantes :

- Coordination des opérations ;
- Optimisation des opérations ;
- Préservation de la sécurité et de l'intérêt vital de leurs agents ;
- Protection de, et de secours à, la population ;
- Analyser le déroulement des opérations et examiner d'éventuels incidents ;
- Améliorer des plans et méthodes d'intervention.

La Commission nationale considère ces finalités comme explicites et précises. Elle s'interroge toutefois sur la nécessité de prévoir comme finalité l'« *intérêt vital* ».

Elle estime que cette inclusion est susceptible de créer une confusion entre la notion d'intérêt vital et la notion de sécurité de l'intégrité physique. En effet, la notion d'intérêt vital est reprise comme condition de licéité d'un traitement à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre (d) du RGPD est applicable dans des situations très particulières et rares tel que, comme mentionné au considérant 46 du RGPD, « *lorsque le traitement est nécessaire de des fins humanitaires, y compris pour suivre des épidémies et leur propagation, ou dans les cas d'urgence humanitaires, notamment les situations de catastrophes naturelles et d'origine humaine* ». Un traitement sur ce fondement ne devrait avoir lieu que lorsque le traitement ne peut manifestement pas être fondé sur une autre base juridique ce qui n'est pas le cas ici, alors que la sécurité de l'intégrité physique des agents est prévue comme étant l'une des finalités de l'utilisation du réseau RENITA.

Par conséquent, afin d'éviter toute confusion avec la notion d'« *intérêt vital* » reprise à l'article 6 du RGPD, la Commission nationale est d'avis qu'il suffit de mentionner comme finalité « *la préservation de la sécurité des agents* » ce qui englobe, entre autres, la protection de l'intégrité physique des agents.

De plus, comme mentionné auparavant, le présent projet de loi a pour vocation de fonder le traitement des données personnelles traitées via le réseau RENITA par le droit national et ce, conformément à l'article 6.3 du règlement (UE) 2016/679 général sur la protection des données (ci-après « RGPD ») c'est-à-dire sur base des conditions de licéité reprise à l'article 6 paragraphe 1, lettre c), à savoir « *le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis* » et lettre e), à savoir « *le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement* ».

3. Quant aux modalités d'accès aux données à caractère personnel

Les paragraphes (1) à (3) du nouvel article 5 précisent les différentes catégories de données.

Le commentaire des articles précise plus en détail que « *les données traitées sont relatives à l'identité des agents utilisateurs des équipements de communication (portables ou embarqués*

dans les véhicules), au statut des terminaux et à leur géolocalisation pendant le service ou à l'occasion des interventions, à la date et l'heure des communications émises et reçues et dans une mesure limitée au contenu des messages textes et des communications vocales ».

A ce titre, la Commission nationale se demande ce que recouvre les termes « dans une mesure limitée au contenu des messages textes et communications vocales » tel que repris dans le commentaire des articles.

Pour ce qui est de la terminologie utilisée au paragraphe (1) « *localisation »* et au paragraphe (2) « *géolocalisation »*, elle suggère d'utiliser une même terminologie dans l'ensemble de l'article sous analyse.

Par ailleurs, la Commission nationale comprend que seules les directions opérationnelles des autorités, administrations et services publics peuvent accéder en temps réel » « *aux indications relatives à la localisation et au statut des terminaux et peuvent suivre depuis leurs postes de commandement les communications émises et reçues par leurs agents en opération y compris avec une fonction de réécoute endéans 3 heures »*.

Il ressort du commentaire des articles qu' uniquement les responsables du pilotage et de la surveillance des interventions peuvent procéder à la réécoute endéans 3 heures aux seules fins opérationnelles. Dans la mesure où les auteurs entendent limiter par la loi la réécoute à un type/fonction spécifique d'agents et pour une finalité bien déterminée, la Commission nationale se demande s'il ne serait pas préférable de l'indiquer dans le texte du paragraphe 1^{er} du projet de loi au lieu de le préciser dans les instructions de service.

Les paragraphes (2) et (3) du nouvel article 5 précisent quant à eux les accès a posteriori aux données et ce, dans l'objectif d'analyser le déroulement des opérations, d'examiner d'éventuels incidents ainsi qu'afin d'améliorer des plans et méthodes d'intervention. La Commission nationale n'a pas de remarque particulière concernant les présents paragraphes mais elle suggère de remplacer le libellé du paragraphe (3) par « le contenu des messages et les conversations sont enregistrées et conservées pendant trois mois au maximum ».

En ce qui concerne le paragraphe (4) du nouvel article 5, la Commission nationale s'interroge sur l'utilisation du terme « *ponctuellement »*. En effet, ce paragraphe dispose que « *les données ne pourront être consultées que ponctuellement sur décision expresse des chefs des administrations ou organismes publics concernées ou de leurs délégués en vue de l'analyse du déroulement des opérations et de l'examen d'éventuels incidents ainsi que des possibilités d'amélioration de plans et méthodes d'intervention »*.

La Commission nationale suggère d'omettre le mot « *ponctuellement »* car il est peu clair et contribue à semer confusion.

Elle regrette par contre qu'il n'y ait pas dans le corps du texte de critères ou de précision quant aux facteurs déclencheurs sur base desquels les chefs d'administrations, d'organismes publics ou des délégués prennent leur décision expresse de procéder à (i) une analyse du déroulement des opérations, (ii) l'examen d'incidents ou (iii) l'amélioration des plans et méthodes d'intervention. Conformément au deuxième alinéa du paragraphe (5) de l'article 5 de telles précisions devront être prévues dans les instructions de service internes.

Aux alinéas 2 et 3 du paragraphe (5) du nouvel article 5 du projet de loi, il est en effet précisé que « les modalités limitatives d'accès aux données enregistrées feront l'objet d'instructions de service internes qui préciseront les mesures techniques et d'organisation à mettre en œuvre en vue de réduire les risques d'atteinte à la sphère privée des agents concernés et de prévenir d'éventuels abus. Ces instructions de service internes feront l'objet d'une consultation préalable de la Commission nationale pour la protection des données ».

La Commission nationale regrette que dans l'intérêt de la sécurité et de la prévisibilité juridique des personnes dont les données personnelles sont traitées, les modalités d'accès ne soient pas règlementées de façon générale aux termes de la loi. Elle suggère que le texte précise au moins que l'accès aux données ne saurait servir à l'évaluation d'aspects personnels ou du comportement individuel des agents ou à des fins disciplinaires.

La Commission nationale comprend que pour chaque entité utilisatrice du réseau RENITA les modalités d'accès tenant compte de leurs besoins de fonctionnement particuliers doivent obligatoirement faire l'objet d'instructions de service internes qui précisent les mesures techniques et d'organisation à mettre en œuvre en vue de réduire les risques d'atteinte à la sphère privée des agents concernés et de prévenir d'éventuels abus.

Il est vrai que le considérant 41 du RGPD précise que « *lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'Etat membre concernée. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devraient être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme* ». A ce titre, la Commission nationale se demande toutefois si l'utilisation d'instructions de service internes suffisent à cette exigence.

En tout état de cause, la Commission nationale salue que le texte prévoit qu'elle devra être demandé en son avis lorsque les instructions de service internes seront mises en place.

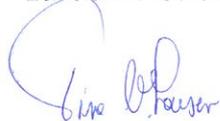
4. La durée de conservation des données de géolocalisation GPS, de trafic CDR et d'enregistrement des messages et conversations

En ce qui concerne la durée de conservation des données de géolocalisation et du contenu des messages et des conversations, les auteurs du projet de loi ont prévu une durée de six, respectivement de trois mois.

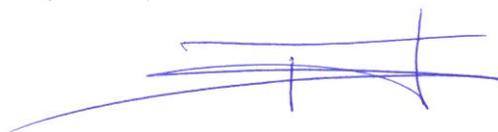
La Commission nationale estime que ces délais de conservation sont proportionnés au regard des finalités poursuivies.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 27 avril 2018

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Membre effectif



Christophe Buschmann
Membre effectif

