

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données**

Délibération n°45/2019 du 13 septembre 2019

Conformément à l'article 46, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre (c) de la directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil<sup>1</sup> (ci-après désignée « la Directive »), à laquelle se réfère l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après désignée « loi du 1<sup>er</sup> 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 désignée « la Commission nationale » ou « 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 ».

Eu égard à la mission de conseil qui lui est attribuée, la CNPD a été sollicitée par Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure pour rendre un avis au sujet du fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation en matière de protection des données.

Si le domaine des fichiers de la Police est peu connu et suscite de réelles inquiétudes des citoyens quant au respect des libertés publiques et de la protection de leurs données personnelles, les fichiers constituent néanmoins des outils indispensables à l'exécution des missions des forces de police.

Afin de répondre au mieux à la demande d'avis qui lui a été soumise, la CNPD s'est nourri des préoccupations citoyennes, des nombreuses questions parlementaires émanant des députés et des réponses à ces interrogations par les ministres concernés. La CNPD a également sollicité les autorités de la protection des données d'autres Etats membres afin que ces dernières la renseignent quant au cadre légal en matière de protection des données encadrant les fichiers policiers dans leurs pays. De surcroît, au cours de l'été 2019, la CNPD s'est réunie à plusieurs reprises avec la Police grand-ducale (ci-après désignée « la Police »), dans le but d'approfondir sa compréhension de la gestion et l'exploitation qui est faite du fichier central par cette dernière.

Le présent avis se consacre exclusivement au fichier dit « central » de la Police grand-ducale. L'avis, qui n'a pas vocation à consacrer le résultat d'une enquête au sens de l'article 8, 10° de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, se limite à fournir une réponse à la question posée par le Ministre de la Sécurité intérieure. L'avis se divise en trois parties. Après

---

<sup>1</sup> JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131



**Commission nationale pour la protection des données**

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

une partie introductive sur la composition et l'utilisation du fichier central, il adresse l'utilisation dudit fichier par la Police et l'encadrement légal dont il fait l'objet. Sur la première partie, consacrée à l'encadrement du fichier central par la loi du 1<sup>er</sup> 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, s'enchaînera une analyse de la qualité de la loi encadrant le fichier central. L'avis s'achèvera sur une conclusion comprenant des recommandations à l'attention des autorités.

## Introduction

Selon les explications fournies par la Police, le fichier central existe depuis que les services de police ont commencé à rédiger des procès-verbaux et rapports afin de les transmettre aux autorités judiciaires conformément à la loi, alors qu'il fallait disposer d'un outil permettant d'assurer le suivi adéquat de ces procès-verbaux et rapports. Le fichier central est opérationnel sous forme informatisée depuis 2005.

Le responsable du traitement est la Police, représentée par son Directeur général. La saisie des données, qui correspond concrètement à une digitalisation des documents rédigés par les officiers et agents de police judiciaire de la Police, est assurée par un service dédié.

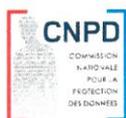
Sont centralisés au sein du fichier central les procès-verbaux et les rapports de la Police. Cette centralisation a comme finalités la prévention des infractions d'une part et la recherche et la constatation des infractions d'autre part. En d'autres termes, le fichier central est un outil de travail de la Police qui est nécessaire à l'accomplissement de ses missions telles que prévues par la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, ci-après désignées « la loi Police ».

Le fichier central est scindé en deux parties, l'une dite signalétique et l'autre documentaire.

Dans la partie signalétique sont renseignées des métadonnées à savoir les noms, prénoms, les alias, la date de naissance, le lieu de naissance, le pays de naissance, la nationalité, l'adresse du domicile, le numéro de matricule et, le cas échéant, la date du décès des personnes concernées. La personne concernée peut être une personne physique ou une personne morale même s'il s'agit surtout de personnes physiques.

La partie documentaire contient les procès-verbaux et les rapports regroupés au sein de dossiers. Chaque dossier correspond à une personne concernée. Un numéro de dossier unique est attribué à chaque personne concernée. Cette même personne peut être reliée à plusieurs documents différents en fonction du nombre d'affaires dans lesquelles elle est impliquée et qui ont donné lieu à un procès-verbal ou à un rapport.

Pour avoir une idée plus précise quant à la volumétrie, la configuration et l'utilisation du fichier central, des données chiffrées que la CNPD a pu inspecter directement des systèmes de la Police peuvent être utiles :



### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

- En date du 29 juillet 2019 le système contenait 511'499 dossiers. Sur ce total, 309'175 dossiers sont dits « archivés » (i.e. l'intégralité des documents y relatifs était archivée et une consultation de ces documents n'est donc pas possible sans procédure supplémentaire). Il reste donc 202'324 dossiers pour lesquels au moins un document n'était pas archivé. A remarquer aussi que ces dossiers ne concernent pas uniquement des personnes résidentes ou de nationalité luxembourgeoise, mais toutes les personnes au nom desquelles un procès-verbal ou rapport a été rédigé par la Police. 89% des dossiers sont constitués de moins de 5 documents, 11 % des dossiers contiennent entre 6 et 50 documents et moins de 1% des dossiers contiennent plus que 50 documents.
- Sur la période de 2010 jusqu'à 2019, en moyenne 15'157 nouveaux dossiers ont été créés par année. En termes de nouveaux documents ainsi injectés dans le système, cela revient à une moyenne de 55'947 documents/année. Il est à remarquer que ces chiffres ne varient pas significativement sur cette période.
- Sur la période de 2010 jusqu'à 2019, en moyenne 176'550 recherches ont été effectuées par année dans le système pour identifier la présence ou non d'une personne dans le système. Il est cependant à remarquer que les recherches avaient atteint un sommet en 2012 avec 239'460 recherches et sont depuis lors en déclin permanent et se situent pour l'année 2018 à 114'802. Il s'agit dès lors d'une diminution de plus de la moitié sur les 7 dernières années. A noter qu'une recherche d'un dossier ne signifie pas que le dossier a effectivement été consulté. En effet, sur la période de 2010 jusqu'à 2019, en moyenne 36'805 dossiers ont été consultés par année. Le nombre de consultations de dossiers avait atteint un sommet en 2012 avec 60'270 consultations et depuis lors, il est en déclin quasi permanent et se situe pour l'année 2018 à 21'187 consultations, à savoir une diminution d'environ 2/3 des consultations sur les 7 dernières années.

Selon les informations de la Police, l'accès au fichier central est accordé d'office à chaque nouvel agent ou officier de police judiciaire, étant donné qu'il pourra être amené à travailler avec cet outil. En ce qui concerne l'accès et l'utilisation du fichier central, il est cependant important de préciser que ce n'est pas parce qu'un policier dispose d'un accès au fichier central qu'il peut en faire usage comme il le souhaite. Ladite utilisation doit correspondre à des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne peut être incompatible avec celles-ci. A titre d'exemple un policier n'a pas le droit de rechercher ou consulter des personnes qui ne sont pas en lien avec les dossiers qu'il est en train de traiter. Les logues qui sont générés lors de recherches et de consultations servent notamment à pouvoir détecter de tels abus.

Lors d'un contrôle de police administrative, la consultation du fichier central se limite généralement à la partie signalétique. Dans ce cas de figure, les officiers et/ou les agents de police n'ont pas accès à distance direct au fichier central via un dispositif mobile. L'accès ne peut se faire qu'à partir d'un poste de travail hébergé dans les locaux sécurisés de la Police. Ainsi, les policiers sont tenus de contacter leurs collègues via le Réseau National Intégré de Radiocommunication (ci-après désigné « RENITA »), qui effectuent en interne la recherche sur



#### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

une personne donnée. Cette requête permet aux policiers sur le terrain de vérifier si la personne concernée par l'intervention ou le contrôle fait l'objet d'un signalement ou non. Au sein de la partie signalétique du fichier central, la recherche d'une personne en entrant son nom ou une autre métadonnée la concernant est possible.

Les recherches effectuées sont loguées sous le nom du policier qui a réalisé la recherche et non pas celui qui a effectué la demande au préalable. Le retraçage des appels des policiers sur le terrain n'est pour le moment pas réalisé.

Lors de la consultation d'un dossier d'une personne concernée au sein du fichier central, un motif de recherche de la partie documentaire du fichier central doit être entré afin de s'assurer de la justification et de la légitimité de l'utilisation des données contenues dans le fichier central. Il peut s'agir de motifs libres ou des motifs prédéfinis. Les motifs prédéfinis sont au nombre de dix-huit. Il sont dénommés de la manière suivantes : « contrôle frontière extérieure (aéroport) », « contrôle aux frontières intérieures », « contrôle cadre police des étrangers », « contrôle cadre alerte de police », « contrôle flagrant délit/crime », « contrôle dans service d'ordre », « contrôle cadre contrôle national », « contrôle dans enquête judiciaire », « contrôle stupéfiants », « contrôle mœurs », « contrôle vol de véhicules », « contrôle entraide judiciaire », « contrôle code de la route », « contrôle cadre environnement », « contrôle armes prohibées », « contrôle dans enquête douanière », « contrôle SLCPI »<sup>2</sup>. Les trois motifs les plus utilisés sont : « contrôle cadre contrôle national », le « contrôle SLCPI » et le « contrôle dans service d'ordre ».

Pour avoir une idée plus précise quant aux accès du fichier central, des données chiffrées que la CNPD a pu inspecter directement des systèmes de la Police peuvent être utiles :

- En date du 30 juillet 2019, un total de 1840 personnes disposaient des accès logiques nécessaires afin de pouvoir utiliser le système pour effectuer des recherches respectivement consulter des dossiers. A noter qu'à cette même date, seuls 36 personnes disposaient des autorisations qui leur permettraient de créer un nouveau dossier. A rappeler que le fait de disposer des accès logiques exprime la possibilité d'utiliser le système, mais n'en dit rien sur l'utilisation effectivement faite – qui doit être motivé par un besoin concret par rapport à un dossier.
- Sur les 6 premiers mois de l'année 2019, 69 policiers ont effectués plus que 100 recherches (i.e. recherche pour identifier la présence ou l'absence d'un dossier). Une grande partie des membres de la police semblent utiliser le système de manière plus ponctuelle. En effet, sur cette période, 589 policiers ont réalisé entre 0 et 10 recherches et 487 policiers ont réalisé entre 11 et 100 recherches. Il est à noter qu'afin de pouvoir consulter un dossier, il faut tout d'abord effectuer une recherche pour l'identifier. De ce fait le nombre de consultations effectives de dossiers est de fait donc inférieur au nombre

---

<sup>2</sup> service /ou section de liaison de la coopération policière internationale

de recherches effectuées. Ainsi, que 19 policiers ont donc effectivement consulté plus que 100 dossiers sur la période indiquée.

La consultation et l'utilisation des données archivées sont beaucoup plus restreintes. En effet, l'accès aux données archivées dans le fichier central s'effectue sur demande et doit être accordée par le Procureur général d'Etat ou un membre de son parquet délégué. La consultation avait originellement été basée sur l'article 2 paragraphe 1<sup>er</sup> alinéa 3 du règlement grand-ducal du 2 octobre 1992 relatif à la création et à l'exploitation d'une banque de données nominatives de police générale, c'est-à-dire le règlement « Ingepol » qui pour sa part n'avait jamais vraiment été mis en œuvre, mais dont certains critères avaient été appliqués au fichier central même au-delà de l'abrogation de ce règlement au moment de l'entrée en application de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données qui opère une réforme en matière de protection des données et ce également pour le volet dit police/justice. En effet, cette loi abrogeait la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Dans le cadre d'une demande d'accès aux données archivées sont notamment renseignés les éléments suivants : la date de la demande, le login du demandeur, le nom du Procureur général d'Etat ou un membre de son parquet délégué qui a accordé l'accès et la période pendant laquelle l'archive peut être consultée. A noter que le nombre d'accès aux archives est toutefois plus limité puisqu'au 18 juillet 2019 avaient été enregistrées 106 demandes et ce, depuis 2005.

Après cet aperçu factuel du contenu et du fonctionnement du fichier central, il y a à présent lieu d'examiner le fichier central au regard de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

#### **I. L'encadrement légal du fichier central par la loi du 1<sup>er</sup> 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**

La Directive (UE) 2016/680 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 (« Directive relative à la protection des données pour les autorités policières et judiciaires en matière pénale » ou « la Directive »), a pour objet de protéger les données à caractère personnel collectées et traitées à des fins de justice pénale.

Au niveau de l'UE, la protection des données dans le secteur de la police et de la justice pénale est réglementée dans le contexte du traitement transfrontalier et national par des autorités de



#### **Commission nationale pour la protection des données**

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

police et de justice pénale des États membres et des acteurs de l'UE. Au niveau des États membres, la directive relative à la protection des données pour les autorités policières et judiciaires en matière pénale doit être transposée en droit national.

Dans son « Manuel de droit européen en matière de protection des données », l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne précise ce qui suit : « La directive s'appuie, dans une large mesure, sur les principes et définitions énoncés dans le Règlement général sur la protection des données (« RGPD »), en tenant compte de la nature spécifique des domaines de la police et de la justice pénale. Mais bien que ces notions s'inspirent du RGPD, la directive les traite sous l'angle spécifique des autorités policières et judiciaires en matière pénale. Par rapport au traitement des données à des fins commerciales, qui est régi par le règlement, le traitement de données liées à la sécurité peut nécessiter un certain degré de flexibilité. Ainsi, la fourniture du même niveau de protection aux personnes concernées en termes de droit à l'information, de droit d'accès à leurs données personnelles ou d'effacement de celles-ci, telle qu'elle est prévue par le RGPD, pourrait avoir pour conséquence qu'une mission de surveillance menée à des fins répressives deviendrait inefficace dans un contexte répressif. La directive ne fait donc pas référence au principe de la transparence.

*De même, les principes de minimisation des données et de limitation de la finalité, qui imposent que les données à caractère personnel soient limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées et qu'elles soient traitées pour des finalités déterminées et explicites, doivent aussi être appliqués de manière flexible au traitement de données liées à la sécurité. Les informations collectées et conservées par les autorités compétentes pour une affaire particulière peuvent se révéler extrêmement utiles pour la résolution d'affaires futures. »<sup>3</sup>*

La Directive est transposée en droit national par la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après désignée « la loi » ou « la loi de transposition »), qui prévoit de manière générale et encadre l'ingérence qui est faite par les traitements mis en œuvre par les fichiers dans les droits fondamentaux. En effet, cette loi a pour objet de transposer la directive en droit luxembourgeois et *de facto*, de fixer des règles minimales spécifiques relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes visées à l'article 1 de cette loi. En d'autres termes, même si cette loi n'est pas spécifiquement dédiée à la gestion et l'exploitation du fichier central, elle encadre néanmoins les traitements dudit fichier utilisé par la Police dans le cadre des missions qui lui sont conférées par la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

A titre liminaire, il y a lieu d'analyser les dispositions applicables au traitement des données à caractère personnel effectué *via* le fichier central (A) puis de faire état des droits des personnes concernées par le traitement de leurs données à caractère personnel à travers le fichier central (B) pour enfin examiner les obligations du responsable du traitement quant à la gestion et l'exploitation dudit fichier (C).

---

<sup>3</sup> Édition 2018, p. 315-317

## A. Les principes applicables au traitement des données à caractère personnel effectué via le fichier central

A travers le fichier central, la Police, autorité compétente au sens de la loi de transposition<sup>4</sup>, effectue un traitement de données à caractère personnel 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<sup>5</sup>.

Cette loi reprend la définition du fichier telle qu'établie par la directive<sup>6</sup> à savoir « *tout ensemble structuré de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés, que cet ensemble soit centralisé, décentralisé ou réparti de manière fonctionnelle ou géographique* »<sup>7</sup>. Etant donné que le fichier central est une base de données comprenant à la fois un ensemble de métadonnées et des dossiers, il correspond à la présente définition.

L'article 3 de la loi de transposition énonce les principes que le traitement de données à caractère personnel doit respecter et fixe le cadre auquel le responsable du traitement doit se conformer. Dans les articles suivants, la loi énonce quelques dispositions spécifiques applicables au traitement des données à caractère personnel. Il s'agit, entre autres, de la mise en place des délais de conservation et d'examen (1), la distinction entre les différentes catégories de personnes concernées (2), la distinction entre les données à caractère personnel et vérification de la qualité des données à caractère personnel (3), de la licéité du traitement (4) et le traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel (5).

### 1) Les délais de conservation et d'examen

L'article 5 de la Directive donne une marge de manœuvre aux Etats membres dans la fixation des délais appropriés pour l'effacement des données à caractère personnel et la vérification de la nécessité de conserver lesdites données. Elle mentionne par ailleurs que des règles procédurales doivent garantir le respect des délais en question<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 2 paragraphe 1 point 7.

<sup>5</sup> *Ibidem*, article 1<sup>er</sup> paragraphe 1.

<sup>6</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131, article 3 paragraphe 6.

<sup>7</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 2 paragraphe 1 point 6.

<sup>8</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la



### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

Dans son avis du 28 décembre 2017 relatif au projet de loi (N°7168) de transposition de la directive, la CNPD avait estimé que l'article 5 de la directive n'était pas correctement transposé en droit national. Le législateur n'a cependant pas suivi l'argumentation de la CNPD.

Ainsi, le législateur luxembourgeois a choisi de confier au responsable du traitement la fixation des délais de conservation des données ainsi que les règles procédurales en vue d'assurer le respect de ces délais<sup>9</sup>.

En l'espèce, il revient donc au Directeur général de la Police d'établir un délai d'effacement des données à caractère personnel et de veiller à ce que la durée de conservation de ces dernières au sein du fichier central n'excède pas ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées<sup>10</sup>.

Dans sa réponse à la question parlementaire n° 752, le Ministre de la Sécurité intérieure, indique que toutes les données à caractère personnel sont conservées 10 ans à partir de leur enregistrement au sein du fichier central. Une telle durée tient compte des délais de prescription tels que prévus par le Code de procédure pénale, à savoir 5 ans pour les délits<sup>11</sup> et 10 ans pour les crimes<sup>12</sup>. Selon la Police, l'application d'un même délai présente l'avantage de se retrouver avec un délai identique pour les crimes et les délits. Une distinction entre la gravité des faits basée sur la catégorie d'infraction ne s'impose plus entre le crime et le délit si le principe d'un délai initial fixe est maintenu. La distinction en fonction de la catégorie d'infraction était par ailleurs toujours délicate, alors qu'une même infraction peut répondre à plusieurs qualifications, qui peuvent relever de différentes catégories, et qui peuvent évoluer au cours de la procédure pénale. Par ailleurs, les faits, à la base d'une catégorie d'infraction constatée par la Police, sont susceptibles d'être requalifiés par la suite par les autorités judiciaires aux cours de la procédure.

D'après les informations de la Police, les données relatives aux contraventions ne seraient actuellement plus conservées dans le fichier central.

A l'expiration du délai de 10 ans, les données sont automatiquement archivées et elles sont censées être effacées 60 ans après leur premier enregistrement tel qu'il était prévu par le règlement grand-ducal de 1992 relatif à la création et à l'exploitation d'une banque de données nominatives de police générale<sup>13</sup>. A ce sujet, la CNPD est d'avis que la durée d'archivage des données est disproportionnée au regard des finalités du fichier central et des missions de la Police.

Les demandes d'accès à la partie archivage, qui doivent être motivées par rapport à l'affaire en cours dans le cadre de laquelle l'accès est demandé, sont traitées au cas par cas par le Procureur

---

libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131, article 5.

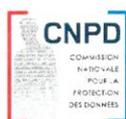
<sup>9</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 4.

<sup>10</sup> *Ibidem*, considérant 26.

<sup>11</sup> Article 638 du Code de procédure pénale.

<sup>12</sup> *Ibidem*, article 637.

<sup>13</sup> Article 8 paragraphe 2.



#### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

général d'État ou un de ses adjoints et l'accès est autorisé s'il résulte de la motivation de la demande, par exemple, que ces données sont nécessaires dans le cadre d'une poursuite pénale nationale ou internationale actuelle. La CNPD s'interroge quant à la pertinence de l'application dudit règlement en l'espèce et sur le caractère proportionné dudit délai. En effet, la CNPD s'est à de nombreuses reprises prononcée quant au caractère désuet du règlement grand-ducal en question et la nécessité de tenir compte de l'évolution de la législation en matière du droit à la protection des données à caractère personnel<sup>14</sup>. Elle estime, que le besoin de conservation devrait s'appliquer en fonction de l'issue d'une affaire tel que le classement sans suite, le non-lieu, l'acquiescement, la condamnation ou la réhabilitation, tout en préservant toutes les garanties des personnes intéressées en cas de révision, ainsi que la flexibilité nécessaire pour mener à bon terme ses missions. Or, sans un retour qualifié de la part des autorités judiciaires, la Police n'est pas en mesure de répondre à ses obligations de mises à jour ou d'effacement des données.

La CNPD salue d'autant plus la réponse à la question parlementaire n°752, selon laquelle la Police et le Ministère Public travaillent à la mise en place d'un système de transmission automatisé d'informations succinctes sur le suivi réservé par les autorités judiciaires aux procès-verbaux transmis par la Police.

Il peut également être ajouté que la police n'avait pas mis en place des règles procédurales<sup>15</sup> en vue d'assurer le respect des délais de conservation, ainsi que de la proportionnalité<sup>16</sup> de la durée

---

<sup>14</sup> Voir notamment les avis suivants :

Avis complémentaire du 1<sup>er</sup> décembre 2017 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7045 sur la Police grand-ducale et portant modification et abrogation de plusieurs dispositions légales.

Point 4 de l'avis du 24 mars 2017 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7044 portant réforme de l'Inspection générale de la Police, du projet de règlement grand-ducal relatif au fonctionnement de l'Inspection générale de la Police et au projet de loi n°7045 portant réforme de la Police grand-ducale,

Point 1.1 de l'avis du 17 novembre 2016 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°6976 relatif à l'échange de donnée à caractère personnel et d'informations en matière policière,

Point 3 de l'avis du 30 juillet 2015 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°6759 portant approbation du « *Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information* », signé à Luxembourg le 20 juin 2012 et au projet de loi n°6762 portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement de Luxembourg et de Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012,

Avis du 25 juillet 2013 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°6566 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière.

<sup>15</sup> Art 4 (2) Loi du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>16</sup> Art 7 (2) Loi du 1<sup>er</sup> 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.



#### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

de conservation des données à caractère personnel, compte tenu de l'objet du fichier et de la nature ou de la gravité des infractions et faits concernés tels que prévus par la loi de transposition.

2) La distinction entre différentes catégories de personnes concernées

LA CNPD a constaté qu'au sein des documents repris dans le système, il n'est pas techniquement possible de faire une distinction de manière structurée entre les personnes ayant commis une infraction (ou suspectée d'avoir commis une infraction), les personnes reconnues coupables d'une infraction pénale, des victimes d'infractions pénales, les tiers à une infraction pénale telles que les témoins, des contacts ou des associés aux personnes précédemment visées tel que prévu à la fois par la Directive<sup>17</sup> et par la loi de transposition<sup>18</sup>. Les dossiers et les documents qui sont contenus dans le fichier ne sont donc pas classés en fonction de la qualité de la personne concernée.

3) La distinction entre les données à caractère personnel et vérification de la qualité des données à caractère personnel

La Directive dispose que les Etats membres prévoient que les données à caractère personnel fondées sur des faits sont, dans la mesure du possible, distinguées de celles fondées sur des appréciations personnelles<sup>19</sup>.

Elle dispose également que toutes les données à caractère personnel qui ne sont pas à jour ne peuvent être transmises ou mises à disposition<sup>20</sup>. En transposant la Directive, la loi de transposition reprend de telles dispositions.

Au cours des travaux qu'elle a menés, la CNPD n'a pas constaté l'existence d'appréciations personnelles au sein du fichier central. La CNPD n'a toutefois pas non plus pu constater la mise en œuvre d'une procédure de vérification quant à la qualité des données à caractère personnel par la Police. A cet égard, il peut être mentionné que la quasi absence de retours des autorités judiciaires à l'égard de la Police en ce qui concerne les dossiers qui lui sont transférés apparaît compromettre l'existence d'une telle vérification. Un système de transmission automatisé

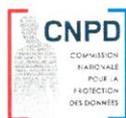
---

<sup>17</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131, article 6.

<sup>18</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 5.

<sup>19</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131, article 7 paragraphe 1.

<sup>20</sup> *Ibidem*, article 7 paragraphe 2.



**Commission nationale pour la protection des données**

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

d'informations sur le suivi des affaires effectué par les autorités judiciaires devrait néanmoins voir le jour et favoriser la mise à jour des données contenues au sein du fichier central<sup>21</sup>.

#### 4) Les finalités

Dans le cadre de la Directive, les responsables de traitement sont des autorités publiques compétentes ou d'autres organismes investis de prérogatives de puissance publique, qui déterminent les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel. La directive impose plusieurs obligations au responsable du traitement afin d'assurer un niveau élevé de protection des données à caractère personnel traitées à des fins répressives<sup>22</sup>.

Tandis que la Directive dispose que les Etats membres doivent prévoir que le traitement n'est licite que si et dans la mesure où il est nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée par une autorité compétente, pour des finalités énoncées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup><sup>23</sup>, et où il est fondé sur le droit de l'Union ou le droit d'un Etat membre, la loi de transposition prévoit que ce même traitement n'est licite que si et dans la mesure où il est nécessaire à l'exécution des missions de l'autorité compétente [...] pour une des finalités énoncées à l'article 1<sup>er</sup> et lorsque cette mission est effectuée en application des dispositions législatives régissant l'autorité compétente visée. Cette transposition réduit le champ des hypothèses dans lesquelles un traitement peut être licite à celles, où les missions à l'exécution desquelles il est nécessaire sont effectuées en application des dispositions législatives régissant l'autorité compétente visée, en l'espèce la Police et dont les finalités sont couvertes par l'article 1<sup>er</sup> de la Directive. Il s'ensuit, que même en l'absence d'une législation ou d'une documentation plus explicite sur les finalités spécifiques du fichier central, sa licéité ne peut pas être contestée.

#### 5) Le traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel au sein du fichier central

Les données sensibles doivent faire l'objet d'une protection particulière lorsqu'elles font l'objet de traitements et ceux-ci ne doivent intervenir que dans des cas de nécessité absolue et se limiter aux conditions suivantes :

---

<sup>21</sup> La réponse à la question parlementaire n°752 « La Police et le Ministère Public travaillent à la mise en place d'un système de transmission automatisé d'informations succinctes sur le suivi réservé par les autorités judiciaires aux procès-verbaux transmis par la Police afin notamment d'assurer qu'en cas d'acquittement, l'accès aux données par les policiers soit supprimé et que les données en question soient transférées à la partie archivage où elles ne peuvent être accédées que sur autorisation écrite du Procureur général d'État ou d'un de ses adjoints ».

<sup>22</sup> Manuel de droit européen en matière de protection des données, Édition 2018, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et Conseil de l'Europe, p. 320

<sup>23</sup> Article premier, 1. La présente directive établit des règles relatives 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, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces.



### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

« a) lorsqu'ils sont autorisés par le droit de l'Union européenne ou en application de la présente loi ou d'une autre disposition du droit luxembourgeois ;

b) pour protéger les intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique, ou

c) lorsque le traitement porte sur des données manifestement rendues publiques par la personne concernée »<sup>24</sup>.

Au cours des travaux effectués, la CNPD n'a pas pu constater la mise en œuvre de mesures offrant des garanties supplémentaires spécifiques quant aux traitements de données sensibles effectués par la Police à travers le fichier central.

Le traitement mis en œuvre par la Police à travers ledit fichier doit également conférer un degré de protection particulier à l'égard des personnes physiques mineures et ce, conformément au considérant 50 de la Directive 2016/680<sup>25</sup>, qui dans son corps de texte ne prévoit pas de garanties particulières pour les mineurs et a fortiori, sa loi de transposition non plus. Par contre, la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse souligne le besoin d'une telle protection à part entière même si celle-ci ne prévoit pas explicitement la protection des données des personnes physiques mineures en tant que telle<sup>26</sup>. Ainsi, le statut particulier des mineurs et les règles de la loi de 1992 requièrent le respect de critères de traitement particuliers, se traduisant au niveau de l'enregistrement, de la conservation, de l'accès et de l'utilisation ultérieure de ces données.

Pour avoir une idée plus précise quant aux accès du fichier central, des données chiffrées que la CNPD a pu inspecter directement des systèmes de la Police peuvent être utiles :

- Sur la période de 2010 jusqu'à 2019, en moyenne 849 nouveaux dossiers ont été créés par année qui concernent des mineurs. Il est à remarquer que ces créations avaient atteint un sommet en 2013 avec 1239 nouveaux dossiers et par la suite ont diminué en 2018 à 638 nouveaux dossiers.
- Sur la période de 2010 jusqu'à 2019, en moyenne 820 dossiers ont été consultés par année. Il est à noter qu'afin de pouvoir consulter un dossier il faut tout d'abord effectuer une recherche pour l'identifier. Les consultations des dossiers avaient atteint un sommet en 2013 avec 1'622 consultations et par la suite ont diminué en 2018 à 423 consultations.

Malgré une présence claire de documents concernant des mineurs au sein du fichier central, une mise en œuvre de garanties spécifiques relatives aux traitements des données à caractère

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, article 9.

<sup>25</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131, considérant 50.

<sup>26</sup> La qualité de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse à cet égard fait l'objet de discussions au sein de la Partie II du présent avis.

personnel de ces derniers fait défaut. Sur question, il nous a été confirmé qu'un champ texte libre au sein du dossier serait utilisé pour rendre les policiers attentifs au fait qu'il s'agit d'un mineur.

## **B. Les droits des personnes concernées par le traitement de leurs données à caractère personnel à travers le fichier central**

La directive confère à l'égard des personnes concernées des droits relatifs aux traitements de leurs données à caractère personnel afin de permettre à ces dernières de garder le contrôle sur celles-ci. Il revient au responsable du traitement de faciliter l'exercice de ces droits et il se doit de fournir des informations concises, compréhensibles et aisément accessibles en des termes clairs et simples et ce, *via* des moyens appropriés.

La loi de transposition de la Directive reprend lesdits droits, bien qu'avec une certaine flexibilité et un moindre degré de transparence comparé aux droits de la personne concernée tels qu'ils découlent du RGPD. Les personnes dont les données à caractère personnel font l'objet d'un traitement doivent être informées par le responsable du traitement quant audit traitement (1), les personnes concernées peuvent également exercer un droit d'accès à leurs données (2) et elles disposent d'un droit de rectification ou d'effacement des données (3). Or, selon le cas, la Police peut retarder ou limiter, en tout ou en partie, l'exercice des droits des personnes concernées (4).

### 1) L'information des personnes concernées par le responsable du traitement

La Directive<sup>27</sup> et la loi de transposition déterminent un minimum de données que le responsable du traitement doit mettre à la disposition de la personne concernée<sup>28</sup>. Il incombe à la Police de fournir aux personnes dont les données sont traitées au sein du fichier central l'identité et les coordonnées du responsable du traitement, les coordonnées du délégué à la protection des données, les finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel, la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la CNPD ou l'Autorité de contrôle judiciaire et la faculté d'exercer le droit d'accès aux données à caractère personnel, leur rectification ou leur effacement.

Le responsable du traitement peut, dans des cas particuliers, fournir des informations complémentaires afin de permettre à la personne concernée de faire valoir ses droits. Il s'agit de la base juridique du traitement, la durée de conservation des données à caractère personnel ou les critères utilisés pour déterminer ladite durée. Le responsable du traitement peut également

---

<sup>27</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131*, article 13.

<sup>28</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 12, paragraphe 1.



### **Commission nationale pour la protection des données**

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

indiquer les catégories de destinataires des données en question et dire si celles-ci ont été collectées à l'insu de la personne concernée ou non<sup>29</sup>.

La CNPD a pu constater que la Police publie un nombre d'informations générales sur son site internet dont son adresse, les coordonnées du délégué à la protection des données et les droits conférés aux personnes concernées<sup>30</sup>. Une information plus spécifique quant au traitement de données à travers le fichier central fait défaut.

## 2) Droit d'accès de la personne concernée

Conformément à la Directive<sup>31</sup> et à la loi de transposition<sup>32</sup>, les personnes concernées peuvent demander à la Police si leurs données à caractère personnel sont contenues ou non au sein du fichier central et si par conséquent elles font l'objet d'un traitement par la Police. Lors d'une réponse affirmative à une telle interrogation, l'accès aux données peut être obtenu concernant les informations relatives aux finalités du traitement ainsi que de sa base juridique, aux catégories de données à caractère personnel concernées, aux destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales. La Police, lorsque cela est possible, est également tenue d'indiquer la durée de conservation des données à caractère personnel ou les critères appliqués pour déterminer la durée de la conservation. Dans un tel cas de figure, la Police doit également informer la personne concernée de son droit de rectification ou d'effacement. Le droit d'introduire une réclamation auprès de la CNPD et de l'Autorité de contrôle judiciaire doit également être communiqué, tout comme les données faisant l'objet d'un traitement en cours et des informations relatives à leurs sources.

La Police a prévu des procédures pour la mise en œuvre du droit d'accès des personnes qui en font la demande. La possibilité d'effectuer ledit droit, les démarches à réaliser ainsi que les coordonnées du délégué à la protection des données de la Police sont affichées publiquement sur son site internet<sup>33</sup>.

## 3) Droit de rectification ou d'effacement des données à caractère personnel

Il incombe au responsable du traitement de rectifier les données qui sont inexactes. Les données doivent être effacées par le responsable du traitement lorsque le traitement de ces données

---

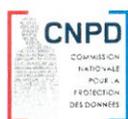
<sup>29</sup> *Ibidem*, article 12, paragraphe 2.

<sup>30</sup> Voir les publications sur le site internet de la Police grand-ducale à la page <https://police.public.lu/fr/support/aspects-legaux/2018-rgpd.html>, consultée pour la dernière fois le 29/08/ 2019.

<sup>31</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131, article 14.

<sup>32</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 13.

<sup>33</sup> Voir les publications sur le site internet de la Police grand-ducale à la page <https://police.public.lu/fr/support/aspects-legaux/2018-rgpd.html>, consultée pour la dernière fois le 29/08/ 2019.



### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

constitue une violation des principes énoncés par la loi de transposition, une violation de la licéité du traitement ou encore une violation des dispositions relatives aux données sensibles. L'effacement peut également intervenir lorsque le responsable du traitement y est contraint afin de respecter une obligation légale<sup>34</sup>.

Les destinataires des données à caractère personnel doivent être informés de l'effacement ou de la rectification des données par le responsable du traitement afin d'en tenir compte<sup>35</sup>.

Fait est de constater que la Police communique quant à la possibilité qu'ont les personnes concernées d'exercer leur droit de rectification ou d'effacement des données à caractère personnel<sup>36</sup>.

#### 4) La limitation des droits reconnus aux personnes concernées

En raison de la nature spécifique des activités policières, la Directive et a fortiori la loi de transposition, prévoient que la Police peut limiter les droits des personnes concernées. La Police peut ainsi retarder, limiter ou refuser l'information des personnes concernées ou encore leur limiter complètement ou partiellement l'accès aux données les concernant<sup>37</sup>. Cette limitation doit être nécessaire et proportionnée dans une société démocratique en tenant compte de la finalité du traitement en question et tenir compte des droits fondamentaux et des intérêts légitimes de la personne physique concernée. Par conséquent, la Police doit apprécier au cas par cas si elle invoque une limitation, afin :

- d'éviter de gêner des enquêtes, des recherches ou des procédures officielles ou judiciaires,
- d'éviter de nuire à la prévention ou à la détection d'infractions pénales, aux enquêtes ou aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales,
- de protéger la sécurité publique,
- de protéger la sécurité nationale et la défense nationale, ou
- de protéger les droits et les libertés d'autrui.

Lorsque la Police oppose à une personne concernée une limitation de ses droits, elle est toutefois tenue d'informer la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD ou de l'Autorité de contrôle judiciaire. Au cas où la personne concernée fait usage de cette possibilité, la CNPD ou l'Autorité de contrôle judiciaire informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à

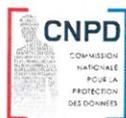
---

<sup>34</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 15 paragraphe 2.

<sup>35</sup> *Ibidem*, article 15 paragraphe 6.

<sup>36</sup> <https://police.public.lu/fr/support/aspects-legaux/2018-rgpd.html>, consultée pour la dernière fois le 29/08/ 2019.

<sup>37</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 12 paragraphe 3, article 14, article 15 paragraphe 4.



#### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

un examen. L'autorité de contrôle compétente informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel.<sup>38</sup>

La CNPD ne dispose pas d'informations quant à la limitation des droits des individus mis en œuvre par la Police et ne peut donc pas se prononcer quant à la proportionnalité des procédures appliquées.

Après avoir analysé les droits à la disposition des personnes concernées pour contrôler leurs données à caractère personnel alors que celles-ci font l'objet d'un traitement par la Police *via* le fichier central, il y a lieu à présent de revenir sur les obligations que doit remplir le responsable du traitement.

### **C. Les obligations du responsable du traitement quant à la gestion et l'exploitation dudit fichier**

L'entrée en application du RGPD et de la Directive occasionne un changement de paradigme puisqu'elle vise à responsabiliser les responsables de traitement dans la vérification et le contrôle de la légalité des traitements des données à caractère personnel qu'ils mettent en œuvre ainsi que la mise en place de garanties adéquates afin de protéger les personnes concernées par lesdits traitements. Le système de l'autorisation préalable que ce soit par demande auprès de la CNPD ou par règlement grand-ducal et de la notification préalable pour traiter les données à caractère personnel n'est donc plus de mise. Le régime du contrôle *a priori* laisse à présent place à un système de contrôle *a posteriori* par l'autorité de contrôle afin d'apprécier la conformité du traitement avec le cadre légal en matière de protection des données applicable à différents égards, à savoir, le respect des principes énoncés par la Directive, voire sa loi de transposition, le respect des droits de la personne concernée, ainsi que des obligations du responsable du traitement.

La Directive et la loi de transposition définissent ce qu'est un responsable du traitement. Ainsi, le responsable du traitement est « *l'autorité compétente qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union européenne ou le droit luxembourgeois, le responsable du traitement ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union européenne ou le droit luxembourgeois* »<sup>39</sup>. En l'espèce, l'autorité compétente qui détermine les finalités et les moyens du traitement est la Police grand-ducale représentée par son Directeur général.

---

<sup>38</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 16

<sup>39</sup> *Ibidem*, article 2 paragraphe 8.

La Directive<sup>40</sup> et la loi<sup>41</sup> de transposition confèrent des obligations au responsable du traitement. La Police se doit de prendre des mesures appropriées et effectives pour garantir et pouvoir démontrer à tout moment que le traitement des données à caractère personnel est effectué de manière à préserver les droits et libertés des personnes concernées dans une société démocratique. Il incombe à la Police de respecter le juste équilibre entre l'exercice de ses missions et l'observation de politiques appropriées en matière de protection des données.

Il s'agit d'obligations générales 1), d'une obligation quant à la sécurité des données 2) et une obligation quant à la désignation d'un délégué à la protection des données 3).

### 1) Les obligations générales

Les obligations générales qui incombent à la Police en ce qui concerne la gestion et l'exploitation du fichier central sont : la protection des données dès la conception et la protection des données par défaut a), la tenue d'un registre d'activités de traitement b), la journalisation c) et l'analyse d'impact d).

#### a) La protection des données dès la conception et la protection des données par défaut

Il incombe au responsable de traitement lors de la gestion et de l'exploitation d'un fichier comme le fichier central, d'intégrer, dès la conception du fichier ou une fois que celui-ci est opérationnel, le respect et la mise en œuvre des principes relatifs à la protection des données.

Ainsi, par défaut, la Police doit notamment s'assurer que seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires au regard de chaque finalité spécifique au traitement sont traitées et que leur accès soit limité au minimum.

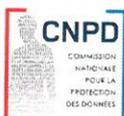
La protection des données dès la conception et par défaut sont des obligations introduites par le RGPD et la Directive. Tandis que la CNPD reconnaît que *de facto*, elles n'existaient donc pas lorsque le fichier central fut créé, la CNPD estime néanmoins que la réévaluation permanente de l'adéquation des mesures de protection de données implémentées quant aux obligations légales qui lui incombent, aurait dû amener la Police à une revue approfondie, voire même une refonte des mécanismes d'accès au niveau du fichier central.

En effet, un accès permanent au fichier central pour quasiment 2'000 policiers, même en absence de cas d'abus démontré, comparé à la réelle nécessité de consultation sur le terrain, doit être considérée comme inadéquat. Même en l'absence d'une refonte approfondie du mécanisme d'accès, la CNPD estime que la Police aurait pu et dû implémenter des mesures comme la mise

---

<sup>40</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, article 19 et suivants.

<sup>41</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 18 et suivants.



### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

en place de revues de logues pour détecter d'éventuels accès douteux pour mitiger le risque d'abus et assurer la protection des données des citoyens.

b) Registre des activités de traitement

Pour pouvoir apporter la preuve qu'il respecte les obligations lui imposé par la Directive, respectivement la loi de transposition, le responsable du traitement doit documenter en interne ses activités de traitement de données. Ainsi, la loi de transposition impose au responsable du traitement de tenir un registre de toutes les catégories d'activités de traitement effectuées sous sa responsabilité. Elle prévoit d'une manière claire et précise les informations qui doivent y figurer, à savoir :

*« a) le nom et les coordonnées du responsable du traitement et, le cas échéant, du responsable conjoint du traitement et du délégué à la protection des données ;*

*b) les finalités du traitement ;*

*c) les catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, y compris les destinataires dans des pays tiers ou des organisations internationales ;*

*d) une description des catégories de personnes concernées et des catégories de données à caractère personnel,*

*e) le cas échéant, le recours au profilage ;*

*f) le cas échéant les catégories de transferts de données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale ;*

*g) une indication de la base juridique de l'opération de traitement, y compris les transferts, à laquelle les données à caractère personnel sont destinées ;*

*h) dans la mesure du possible, les délais prévus pour l'effacement des différentes catégories de données à caractère personnel ;*

*i) dans la mesure du possible, une description générale des mesures de sécurité techniques et organisationnelles visées à l'article 28, paragraphe 1<sup>42</sup> »<sup>43</sup>.*

Le 5 juillet 2019 et conformément à la loi de transposition<sup>44</sup>, la Police a mis son registre de traitement à disposition de la CNPD. La CNPD a constaté que le registre contient des informations relatives au fichier central, mais que celles-ci sont incomplètes. La CNPD attire l'attention sur le rôle primordial qui revient à ce registre quant à la conformité des traitements avec la loi. En effet,

---

<sup>42</sup> Article relatif à la sécurité du traitement en particulier celui des données sensibles.

<sup>43</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 23 paragraphe 1<sup>er</sup>.

<sup>44</sup> *Ibidem*, article 23 paragraphe 3.

la Police n'est pas en mesure de se conformer au principe de responsabilisation tant qu'elle n'a pas inventorié l'intégralité des traitements avec un niveau de détail minimal tel qu'exigé par la loi.

c) Journalisation

Les autorités compétentes doivent tenir un journal des opérations de traitement qu'elles effectuent dans des systèmes de traitement automatisés. Des journaux doivent être tenus à tout le moins pour la collecte, la modification, la consultation, la communication, y compris les transferts, l'interconnexion et l'effacement de données à caractère personnel<sup>45</sup>.

La Directive prévoit que les journaux des opérations de consultation et de communication doivent permettre d'établir les motifs, la date et l'heure de celles-ci et, dans la mesure du possible, l'identification de la personne qui a consulté le système ou communiqué les données à caractère personnel, ainsi que l'identité des destinataires des données à caractère personnel. Les journaux sont utilisés uniquement à des fins de vérification de la licéité du traitement, d'auto-contrôle, de garantie de l'intégrité et de la sécurité des données à caractère personnel et à des fins de procédures pénales<sup>46</sup>.

Lors de ses visites sur site auprès de la Police, la CNPD a constaté l'existence de fichiers de journalisation au niveau du fichier central. Cependant, la CNPD se doit de constater que les mécanismes de journalisation ne permettent pas d'atteindre en pratique l'intégralité des finalités tels qu'énoncés dans la loi. Ainsi, la vérification de la licéité de chaque consultation semble difficile sur base des informations contextuelles limitées qui sont reprises dans le journal (i.e. seul une motivation générique sommaire est reprise dans le journal). Aussi, vu que la pratique courante consiste à ce que les policiers sur le terrain n'accèdent pas directement au fichier, mais font plutôt appel à des policiers au niveau du RIFO, l'identification de la personne qui a in fine consulté le système ne peut pas être retracé de manière systématique avec des efforts raisonnables.

d) L'analyse d'impact et la consultation préalable de l'autorité de contrôle compétente

La loi de transposition impose un exercice nouveau, à savoir la réalisation d'une analyse de l'impact que les opérations de traitement envisagées ont sur les personnes concernées. Une telle analyse s'effectue a priori avant que ledit traitement ne soit mis en place<sup>47</sup>.

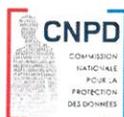
Il est admis que chaque analyse doit être réévaluée, soit lorsque des changements importants affectant le traitement ont eu lieu, soit au moins tous les trois ans, afin de vérifier son adéquation avec des éventuels changements organisationnels ou techniques qui seraient intervenus entretemps.

---

<sup>45</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, article 25 paragraphe 1.

<sup>46</sup> Ibidem, article 25, paragraphe 2.

<sup>47</sup> Ibidem, article 26 paragraphe 1.



**Commission nationale pour la protection des données**

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

La Police devra consulter la CNPD lorsque l'analyse d'impact indique que le traitement présente un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées qui ne peut être mitigé à travers des mesures organisationnelles et techniques. La CNPD constate que jusqu'à présent, elle n'a pas été consultée en ce qui concerne le fichier central.

Vu l'entrée en vigueur de la loi de transposition, une telle analyse est obligatoire au plus tard pour l'année 2021, ou avant en cas de changements majeurs sur le traitement.

## 2) La sécurité des données que le responsable du traitement doit garantir

La Directive<sup>48</sup> oblige le responsable du traitement à garantir la sécurité des données à travers la sécurisation des traitements. En effet, elle dispose qu'il est important que « les données à caractère personnel soient traitées de manière à garantir un niveau de sécurité et de confidentialité approprié, notamment en empêchant l'accès non autorisé à ces données et à l'équipement servant à leur traitement ainsi que l'utilisation non autorisée de ces données et de cet équipement et à tenir compte de l'état des connaissances et de la technologie disponible, des coûts de mise en œuvre au regard des risques et de la nature des données à caractère personnel à protéger »<sup>49</sup>.

La loi de transposition impose 10 types de contrôles et de garanties<sup>50</sup> que le responsable du traitement doit mettre en œuvre à la suite d'une évaluation des risques que le traitement peut avoir sur les droits et les libertés des personnes concernées. Il s'agit du contrôle de l'accès aux installations, du contrôle des supports de données, du contrôle de la conservation, du contrôle des utilisateurs, du contrôle de l'accès aux données, du contrôle de la transmission, du contrôle de l'introduction, du contrôle du transport, de la garantie de la restauration et in fine de la garantie de la fiabilité du système et de son intégrité.

Une analyse plus approfondie quant à la sécurité conférée par la Police aux données à caractère personnel traitées *via* le fichier central permettrait d'avoir une idée plus précise quant à l'observation de ladite obligation. L'objectif de cet avis n'est toutefois pas d'effectuer un audit dédié du volet « sécurité ». Néanmoins, pendant les travaux préparatoires au présent avis certains points d'attention relatifs à ce dernier volet ont été soulevés par la CNPD et communiqués à la Police.

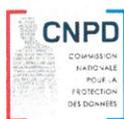
## 3) Le délégué à la protection des données

---

<sup>48</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131*, article 29.

<sup>49</sup> *Ibidem*, considérant 28.

<sup>50</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 28 paragraphe 2.



### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

La Directive confie au responsable du traitement la désignation d'un délégué à la protection des données (ci-après désigné « le délégué »), « qui l'aiderait à vérifier le respect au niveau interne, des dispositions adoptées en vertu de la présente directive »<sup>51</sup>. Cette fonction est nouvelle et s'intègre dans le principe de responsabilisation du responsable du traitement inhérent au RGPD et la Directive.

La loi de transposition prévoit ladite obligation<sup>52</sup> en précisant les qualités professionnelles<sup>53</sup> et l'obligation de publier les coordonnées du délégué à la protection des données<sup>54</sup>. Elle prévoit également la fonction du délégué à la protection des données, ainsi que les missions de ce dernier. A cet égard, il y a lieu de rappeler que le délégué à la protection des données à caractère personnel se doit d'informer et de conseiller le responsable du traitement et les employés, en l'espèce, la Police représentée par son Directeur général quant aux obligations qui leur incombent en tenant compte tant du droit de l'Union que du droit luxembourgeois<sup>55</sup>.

Il revient audit délégué de contrôler le respect de la loi de transposition, du droit de l'Union européenne et le droit national par la Police<sup>56</sup>.

Le délégué est également tenu de coopérer avec l'autorité de contrôle compétente et faire office de point de contact pour celle-ci et pour les personnes concernées.

La CNPD constate que la Police a désigné un délégué à la protection des données et a rendu public les coordonnées de ce dernier et que celui-ci a été associé aux dossiers ayant trait au traitement des données effectué par la Police *via* le fichier central.

Il y a à présent lieu d'analyser la qualité du cadre légal encadrant le fichier central.

## II. L'analyse de la qualité du cadre légal encadrant le fichier central

Le respect des droits fondamentaux n'est pas absolu puisqu'une ingérence dans ces derniers est reconnue à l'article 52 paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après désignée « la Charte »). En effet, cet article dispose que « toute limitation de l'exercice

---

<sup>51</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119, 4.5.2016, p. 89–131, considérant 63. Voir également les articles 32 à 34 de la directive.

<sup>52</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 31 paragraphe 1<sup>er</sup>.

<sup>53</sup> *Ibidem*, paragraphe 2.

<sup>54</sup> *Ibidem*, paragraphe 4.

<sup>55</sup> *Ibidem*, article 33, paragraphe 1<sup>er</sup>.

<sup>56</sup> *Ibidem*, paragraphe 2.



### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

*des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi* »<sup>57</sup>. La Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après désignée CEDH) quant à elle, rend également possible ladite limitation tout en la rattachant au respect de la vie privée et familiale par exemple<sup>58</sup>. L'importance de prévoir par une loi l'ingérence dans les droits fondamentaux et les libertés est également reprise par la jurisprudence abondante des Hautes juridictions européennes<sup>59</sup>.

La loi du 1<sup>er</sup> 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 encadre l'ingérence dans les droits et les libertés des individus occasionnée par le traitement mis en œuvre par la Police via le fichier central. Néanmoins, cette dernière ne peut pas uniquement se contenter de prévoir l'ingérence faite dans les droits fondamentaux et les libertés par la Police en matière pénale. Elle doit également faire preuve de qualité, conformément à la jurisprudence européenne.

La loi de transposition n'est pas la seule à encadrer légalement le fichier central et le traitement qui en résulte par la Police. Comme précédemment mentionné, la loi du 18 juillet 2018 sur la Police prévoit et encadre les missions de cette dernière qui s'inscrivent incontestablement dans le champ d'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de transposition. L'existence du fichier central peut donc être qualifiée de licite dans la mesure où les traitements y effectués sont nécessaires à l'exécution des missions de la Police.

Déoulant des besoins liés aux missions de la Police telles que décrites dans sa loi organique, le fichier central est étroitement encadré par la Directive et la loi de transposition très généreuse tant dans sa définition et son interprétation concernant les finalités d'un traitement tombant dans son champ de compétence, que lors de la répartition des prérogatives du responsable du traitement. Sans maintenant s'attarder sur l'analyse de la transposition conforme de la Directive en droit national, on peut tout de même se poser des questions quant à la prise en compte des principes généraux de la matière tels que dégagés par les conventions signées sous l'égide du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne d'une part, ainsi que des principes constitutionnels d'autre part.

La qualité de la loi en matière pénale, s'apprécie au regard du respect du principe de légalité des incriminations. En effet, la légalité des peines est l'énonciation dans la loi des comportements incriminés<sup>60</sup>. Elle a pour effet d' « *assurer la meilleure connaissance possible de la loi pénale ; favoriser la prévisibilité et la sécurité dans les échanges sociaux* »<sup>61</sup>, garantir le principe de la

<sup>57</sup> J.O.U.E., C 326, 26.10.2012, p.391-407.

<sup>58</sup> Article 8 paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme, signée à Rome, le 4.XI.1950.

<sup>59</sup> Arrêt du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a. C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point 38 ; Avis 1/15, du 8 septembre 2016, EU :C :2016 :656, Cour EDH, Kopp c. Suisse, n° 23224/94, 25 mars 1998, para. 56 à 61; Cour EDH, Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, 16 février 2000, para. 46 à 54; Cour EDH, Brunet c. France, n°21010, 18 décembre 2014, para.35.

<sup>60</sup> Beccaria, C., (1870). Des délits et des peines. Guillaumin.

<sup>61</sup> Cartuyvels Y., "Les paradigmes du droit pénal moderne en période "postmoderne": évolutions et transformations, in Massé M., J-P. Jean, Giudicelli A. (sous la dir), (2009). Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines. Presses universitaires de France, p. 77.



#### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

hiérarchie des normes et de la séparation des pouvoirs et par là, limiter l'arbitraire du juge. A l'échelle *supra* nationale, ce principe est consacré par la CEDH à son article 7 qui le perçoit comme un droit absolu auquel nul ne peut déroger<sup>62</sup>. La qualité de la loi est considérée comme un principe général du droit de l'Union européenne<sup>63</sup>.

La partie suivante a pour objet d'analyser la qualité du cadre légal encadrant le fichier central géré et exploité par la Police grand-ducal d'une part (A) et de comparer le cadre légal national à celui d'autres Etats membres d'autre part (B).

#### **A. La qualité du cadre légal au regard du respect des principes généraux relatifs au traitement des données à caractère personnel en matière pénale**

A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que la Directive prévoit des conditions de licéité du traitement effectué par les autorités compétentes en matière pénale et en matière de sécurité nationale. En effet, elle dispose que pour être licite, le traitement doit être nécessaire à l'exécution d'une mission de l'autorité compétente, correspondre aux finalités pour lesquelles il a été mis en place mais aussi et surtout, il doit être prévu soit par le droit de l'Union, soit par le droit d'un Etat membre<sup>64</sup>. En outre, la Directive précise que la disposition nationale qui régleme le dit traitement doit au moins préciser : les objectifs du traitement, les données à caractère personnel devant faire l'objet du traitement et les finalités du traitement<sup>65</sup>.

Le Règlement général sur la protection des données, pour sa part, dispose également que le fondement du traitement quant 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 est défini par le droit de l'Union ou le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis<sup>66</sup>.

Afin d'analyser au mieux la disposition nationale relative au principe de licéité du traitement et dans le souci d'être le plus précis possible, l'article 7 paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi transposant la Directive peut ici être cité. Il dispose que :

*« Le traitement n'est licite que si et dans la mesure où il est nécessaire à l'exécution des missions de l'autorité compétente définie à l'article 2 paragraphe 1<sup>er</sup> point 7°, pour une des finalités*

<sup>62</sup> Cartuyvels Y., Guillaïn C., Kerchove M., Tulkens F. (Ed.), (2010), *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, Bruxelles, Kluwer, p. 225.

<sup>63</sup> Traité sur l'Union européenne, J.O.U.E., C 326, 26.10.2012, p. 13-390, article 6 paragraphe 3.

<sup>64</sup> Directive (UE) n° 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, article 8 paragraphe 1.

<sup>65</sup> *Ibidem*, article 8 paragraphe 2.

<sup>66</sup> 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), article 6, paragraphe 1, point e, paragraphe 3, point b.



#### **Commission nationale pour la protection des données**

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

énoncées à l'article 1<sup>er</sup> et lorsque cette mission est effectuée en application de disposition législatives régissant l'autorité compétente visée ».

En l'espèce, il ne fait pas de doute que la gestion et l'exploitation du fichier central s'inscrivent dans les missions de la Police telles qu'elles sont prévues par la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Si la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale contient un chapitre spécifiquement dédié au traitement de données à caractère personnel, ledit chapitre n'encadre que l'accès par la Police aux fichiers d'autres administrations tels qu'entre autres « le fichier des étrangers exploité pour le compte du Service de étrangers du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions »<sup>67</sup>, « le fichier des armes prohibées du ministre ayant la Justice dans ses attributions »<sup>68</sup> ou encore « le fichier des sociétés du registre de commerce et des sociétés »<sup>69</sup>. En effet, la CNPD regrette que ledit chapitre ne prévoit pas une disposition relative au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la gestion et de l'exploitation de fichiers par la Police elle-même. Ladite loi ne précise pas non plus que les conditions et modalités d'un tel traitement de données à caractère personnel par la Police puisse faire l'objet d'un règlement grand-ducal.

Il ne revient pas non plus à la loi de transposition de prévoir expressément ledit traitement. En effet, cette loi a pour objet de garantir la protection des données en matière pénale et en matière de sécurité nationale. Il s'agit d'une loi-cadre qui prévoit des règles générales applicables aux autorités compétentes en la matière. Elle n'est pas spécifiquement dédiée à la gestion et à l'exploitation de fichiers par la Police.

Pour répondre aux critères de la jurisprudence européenne, le traitement des données à caractère personnel contenues dans le fichier central doit répondre à des finalités déterminées, explicites et légitimes. Or, les finalités spécifiques du fichier central, explicitement définies et accessibles aux citoyens ne sont ni inscrites dans une notice d'information quant au fonctionnement de ce dernier ni dans la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, alors qu'en vertu des dispositions de la loi de transposition le responsable du traitement, en l'espèce la Police grand-ducale représentée par son Directeur général, doit mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer que le traitement est effectué conformément à cette loi<sup>70</sup>. Il peut être ajouté qu'il ne revient pas non plus à la loi transposant la Directive de préciser les finalités de tous les traitements entrant dans son champ d'application dont fait partie le fichier central.

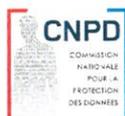
---

<sup>67</sup> Loi du 18 juillet sur la Police Grand-ducale, article 43 point 3°.

<sup>68</sup> *Ibidem*, point 10.

<sup>69</sup> *Ibidem*, point 11.

<sup>70</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 18 paragraphe 1 et 2.



#### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

Dans l'esprit du changement de paradigme au niveau du contrôle de la conformité en matière de protection des données, le législateur national peut certes déléguer des responsabilités importantes au responsable du traitement, encore faut-il que ce dernier les embrasse pleinement. Seul le respect de ses obligations par le responsable du traitement permet de garantir le respect des droits des personnes concernées.

Afin de remplir les critères d'accessibilité et de prévisibilité de la loi, d'une part, et ainsi limiter d'éventuels comportements arbitraires et abusifs de la part de l'autorité compétente, d'autre part, le droit national peut prévoir et encadrer plus spécifiquement la gestion et l'exploitation de fichiers par la Police. C'est la raison pour laquelle, la Cour européenne des droits de l'homme au sein de sa jurisprudence affirme que « *le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par l'article 8 paragraphe 1* »<sup>71</sup>. Par conséquent, la loi « *doit définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire* »<sup>72</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne estime qu'en cas de limitation de la protection des données à caractère personnel ou du droit au respect de la vie privée un texte légal « *doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause et imposant un minimum d'exigences de sorte que les personnes dont les données ont été conservées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès et toute utilisation illicites de ces données* »<sup>73</sup>.

Dans la réponse à la question parlementaire n°752, Messieurs les Ministres précisent que la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale constitue la base légale du fichier central.

Ceci étant dit, la CNPD souhaite attirer l'attention sur le fait que le droit national prévoit et encadre l'utilisation de données spécifiques tel que les profils ADN<sup>74</sup>, les données collectées dans le cadre du contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes<sup>75</sup> ou encore les données contenues dans

<sup>71</sup> Cour EDH, Amann c. Suisse [GC], n°27798/95 para 56.

<sup>72</sup> *Ibidem*. Voir également Cour EDH, Malone c. Royaume-Uni, série A n°82, du 2 août 1984, pp. 31-32, para.66 ; Cour EDH, Fernández Martínez c. Espagne CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, 12 juin 2014 para.117 ; Cour EDH, Liberty et autres c. Royaume-Uni, n° 58243/00, du 1<sup>er</sup> juillet 2008, para. 62 et 63; Cour EDH, Rotaru c. Roumanie, App. N° 28341/95, 4 mai 2000, para. 57 à 59 et Cour EDH, S et Marper c. Royaume-Uni, Requêtes n° 30562/04 et 30566/04, du 4 décembre 2008 para. 99. ; Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie n°11379/03, du 10 février 2011.

<sup>73</sup> Arrêt du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a. C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point 54

<sup>74</sup> Loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle, articles 5 et suivants.

<sup>75</sup> Loi modifiée du 25 mars 1983 sur les armes et munitions, article 5 alinéa 4 qui sera prochainement abrogée. Voir à ce titre le projet de loi n°7425 portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives. Il peut être utile de



#### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

les dossiers passagers<sup>76</sup>. Le fait d'encadrer le fichier central davantage légalement, ne constituerait donc pas un précédent en la matière pour le législateur luxembourgeois. Si de l'avis de la CNPD, il ne s'agit pas de palier à une absence de base légale quant à la licéité du fichier central, il n'en reste pas moins qu'une précision législative plus spécifique quant aux finalités précises et quant aux conditions et modalités de gestion et d'exploitation du fichier central contribuerait indiscutablement à améliorer la qualité de la loi.

Une telle précision répondrait aux exigences de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle « *dans les matières réservées par la Constitution à la loi, 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-Duc* ». Il ne fait aucun doute que les traitements de données effectuées par les autorités compétentes en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale constituent une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données, de sorte que les conditions et les modalités de ces traitements doivent obligatoirement être prévues dans la loi. Comme déjà soulevé, le législateur luxembourgeois a opté pour une approche très large de responsabilisation du responsable du traitement aux termes de la loi de transposition. Au regard de l'article 1.3 de la Directive, la CNPD estime qu'un encadrement légal plus strict des obligations de ce dernier augmenterait la qualité de la loi et par là, les garanties pour les personnes concernées.

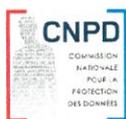
Il en va de même de certains autres aspects de ce fichier comme les délais de conservation, la procédure d'accès restreinte à certaines données ou encore des garanties spécifiques destinées au traitement de données à caractère personnel relatives aux personnes physiques vulnérables, en particulier les enfants.

Le législateur luxembourgeois pourrait ainsi utilement faire usage de la faculté laissée aux Etats membres telle que prévue au prédit article 1.3 qui dispose que : « *La présente directive n'empêche pas les Etats membres de prévoir des garanties plus étendues que celles établies dans la présente directive pour la protection des droits et libertés de personnes concernées à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes* ». Par l'adoption de la Directive, le législateur européen a procédé à une harmonisation minimale des règles applicable en la matière au niveau de l'Union européenne et les Etats membres ont la faculté de préciser davantage les règles dans leurs législations nationales respectives tout en respectant le cadre tracé par la Directive.

---

noter que dans son avis du 8 juillet 2019 relatif au projet de loi précité, la CNPD souligne que ledit projet de loi doit faire preuve de plus de précisions quant à certains éléments relatifs au traitement de données effectué via le fichier armes qui remplacera son prédécesseur à savoir le fichier armes prohibées et autorisations. La CNPD vient ici encore mettre en exergue l'importance de la qualité de la loi.

<sup>76</sup> Loi du 1er août 2018 relative au traitement des données des dossiers passagers dans le cadre de la prévention et de la répression du terrorisme et de la criminalité grave et portant modification de la loi du 5 juillet portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat.



#### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

Rappelons que les précisions proposées ne s'inscriraient en principe pas dans la loi de transposition de la Directive, mais dans les lois spécifiques comme celle sur la Police ou celle relative à la protection de la jeunesse.

L'examen des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale dans les législations des pays voisins peut être utile et peut servir d'exemple au législateur luxembourgeois.

## **B. Le cadre légal national comparé à celui d'autres Etats membres en la matière**

### **1. Situation générale**

Avant de faire état des législations nationales des pays qui entourent le Luxembourg, rappelons que la CNPD a sollicité les autorités de la protection des données de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne afin de savoir si la loi transposant la Directive sert de base légale au traitement effectué par la Police à travers leurs fichiers ou si des lois ou des dispositions réglementaires spécifiquement dédiées à la gestion, à l'exploitation et à l'utilisation de fichiers policiers ont été adoptées. Sur les 25 réponses obtenues, dont il faut retirer les deux Etats membres qui n'avaient pas encore adopté de loi de transposition au moment où la CNPD a effectué son sondage, et deux dont la réponse ne permet pas de déterminer sans ambiguïté leur situation, seulement cinq affirmaient que la loi de transposition servait de base légale au traitement effectué par les fichiers de la Police. Par contre, 16 Etats membres ont affirmé disposer de textes spécifiquement dédiés. Les pays voisins au Luxembourg font partis de ce dernier groupe, puisqu'ils prévoient un encadrement légal spécifiquement dédié aux fichiers exploités par la Police.

En France par exemple, la loi transposant la Directive en droit national prévoit explicitement l'encadrement par disposition législative ou réglementaire tout traitement de données à caractère personnel en matière pénale<sup>77</sup>. Dans un rapport du 17 octobre 2018, il est fait état de l'effort de régularisation des nombreux fichiers de la police<sup>78</sup> en France, si bien que la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) estimait à cette date qu'il n'y a plus de fichiers de police irréguliers puisque ces derniers disposent d'une base légale qui leur est propre<sup>79</sup>. En

---

<sup>77</sup> La loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (modifiée), articles 88 et 89.

<sup>78</sup> En 2009, il existait en France 58 bases de données gérées et exploitées par la police et 27% d'entre elles étaient dénuées de bases légales. N°1548 Assemblée Nationale, Constitution du 4 octobre 1958, treizième législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mars 2009. Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les fichiers de police. Par Mme Delphine BATHO et M. Jacques Alain BENISTI, Députés, p. 43 et suivantes.

<sup>79</sup> N°1335 Assemblée Nationale, Constitution du 4 octobre 1958, Quinzième législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2018, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de



### **Commission nationale pour la protection des données**

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

plus de l'existence d'une base légale ou réglementaire sur laquelle repose les fichiers gérés et exploités par la police, les finalités desdits fichiers y sont précisés. A titre d'exemple, il est précisé dans la fiche descriptive du fichier TAJ que « *Le traitement d'antécédents judiciaire (TAJ), en application des articles 230-6 à 230-11 du Code de procédure pénale, est utilisé dans le cadre des enquêtes judiciaires (recherche des auteurs d'infractions) et d'enquêtes administratives (comme les enquêtes préalables à certains emplois publics ou sensibles)* »<sup>80</sup>.

En Belgique, la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel met en œuvre le RGPD et transpose la Directive en droit national. Cette loi prévoit également la nécessité d'une base légale spécifique à savoir un texte légal ou réglementaire encadrant les traitements de données à caractère personnel en matière pénale<sup>81</sup>. Dans la lignée du législateur français, le législateur belge dote les fichiers de la police de bases légales spécifiques. En effet, la loi sur la fonction de police dispose que « *lorsque l'exercice des missions de police administrative et de police judiciaire nécessite que les services de police structurent les données à caractère personnel et les informations visées à l'article 44/1 de sorte qu'elles puissent être directement retrouvées, celles-ci sont traitées dans une banque de données policière opérationnelle [...]* »<sup>82</sup>. La loi encadre trois types de fichiers à savoir « la Banque de données Nationale Générale », « les banques de données de base », « les banques de données particulières ». La loi belge précise également les finalités de ces trois types de banques de données. A titre d'exemple, la Banque de données Nationale Générale est utilisée par les services de police belge pour exercer leurs missions afin de permettre : « l'identification des personnes visées à l'article 44/5 , paragraphe 1<sup>er</sup> et 3 ; l'identification des personnes ayant accès à la B.N.G. ; la coordination et le croisement des données à caractère personnel et informations policières ; la vérification au niveau national des antécédents de police administrative et de police judiciaire ; l'aide aux contrôles effectués par les services de police par l'indication des mesures à prendre soit sur la base d'une décision des autorités de police administrative ou des autorités de police judiciaire compétentes, soit en fonction de l'existence des antécédents de police administrative ou de police judiciaire ; l'appui à la définition et à la réalisation de la politique policière et de sécurité »<sup>83</sup>.

En Allemagne *in fine*, les fichiers gérés et exploités par la police sont principalement réglés au niveau des Länder<sup>84</sup>. Par exemple, dans le Land de Hesse, ce sont la loi de police ainsi que des

---

l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité et présenté par MM. Didier PARIS et Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Députés, p.9.

<sup>80</sup> Fiche descriptive du fichier « TAJ : Traitement d'Antécédents judiciaires » disponible sur la page <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32727>, consultée pour la dernière fois le 24/08/2019.

<sup>81</sup> 30 juillet 2018 loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, Titre 2., article 33 paragraphe 1<sup>er</sup>.

<sup>82</sup> 5 août 1992 loi relative sur la fonction de police (mise à jour au 19-06-2019), article 44/2 paragraphe 1<sup>er</sup>.

<sup>83</sup> *Ibidem*, article 44/7.

<sup>84</sup> Il existe toutefois des traitements de données (traitements à caractère national et échanges de données) réglés au niveau fédéral, surtout dans la loi BKA, Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten.

règlements d'application de cette loi qui prévoient la mise en place d'un système de consultation automatisé des données policières<sup>85</sup>.

Il est donc indéniable que les législations des pays voisins prévoient la gestion et l'exploitation des fichiers par la police et en précisent les finalités.

## 2) La question des dispositions spécifiques relatives aux délais de conservation des données

Comme mentionné précédemment, le responsable du traitement se doit notamment de fixer les délais appropriés pour l'effacement des données à caractère personnel et l'établissement de règles procédurales en vue du respect desdits délais. La CNPD se demande s'il est opportun de confier de telles responsabilités au Directeur général de la Police grand-ducale. En effet, une telle marge de manœuvre est susceptible de méconnaître les principes d'accessibilité et de prévisibilité de la loi qui découlent du principe de légalité de la loi pénale. A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme au sein de sa jurisprudence affirme que « *le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par l'article 8 paragraphe 1* <sup>86</sup> ». Par conséquent, la loi « *doit définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire* »<sup>88</sup>.

Dans les législations des pays voisins, les délais de conservation des données à caractère personnel au sein des fichiers gérés et exploités par la police sont fixés dans des bases légales dédiées spécifiquement à ces fichiers en question.

En France par exemple, la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation de la performance de la sécurité intérieure qui encadre le fichier relatif au traitement d'antécédents judiciaires <sup>89</sup> dispose que les données concernant les personnes mises en cause majeures sont conservées 20 ans. Les données concernant les personnes mineures mises en cause sont

---

<sup>85</sup> Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG), voir également Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes (HSOG-DVO) vom 12. Juni 2007.

<sup>86</sup> Convention européenne des droits de l'homme

<sup>87</sup> Cour EDH, Amann c. Suisse [GC], n°27798/95 para 56.

<sup>88</sup> *Ibidem*. Voir également Cour EDH, Malone c. Royaume-Uni, série A n°82, du 2 août 1984, pp. 31-32, para.66 ; Cour EDH, Fernández Martínez c. Espagne CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, 12 juin 2014 para.117 ; Cour EDH, Liberty et autres c. Royaume-Uni, n° 58243/00, du 1<sup>er</sup> juillet 2008, para. 62 et 63; Cour EDH, Rotaru c. Roumanie, App. N° 28341/95, 4 mai 2000, para. 57 à 59 et Cour EDH, S et Marper c. Royaume-Uni, Requêtes n° 30562/04 et 30566/04, du 4 décembre 2008 para. 99. ; Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie n°11379/03, du 10 février 2011.

<sup>89</sup> Le traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) est un fichier commun à la police et à la gendarmerie nationale, en remplacement des fichiers STIC de la police nationale et JUDEX, de la gendarmerie nationale, qui ont été définitivement supprimés.



### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

conservées 5 ans et les données concernant les victimes sont conservées au maximum 15 ans<sup>90</sup>. Un tel exemple révèle le degré de précision de la loi française énonçant explicitement les délais de conservation des données tout en effectuant la distinction entre les différentes catégories de personnes concernées.

En Belgique, la loi sur la fonction de police prévoit que les données traitées dans la Banque de données Nationale Générale à des fins de police judiciaire sont archivées lorsqu'elles présentent un caractère non adéquat, non pertinent ou excessif. L'archivage s'effectue un an à partir de l'enregistrement du fait s'il s'agit d'un fait qualifié de contravention, dix ans s'il s'agit d'un fait qualifié de délit et trente ans s'il s'agit d'un fait qualifié de crime, à partir de l'enregistrement du fait<sup>91</sup>. La durée de l'archivage est de 30 ans. A l'expiration de ces 30 ans, les données sont effacées<sup>92</sup>.

En Allemagne, les Länder prévoient également des délais de conservation et d'archivage des données à caractère personnel contenues dans les fichiers de la police. C'est le cas notamment du Land de Hesse dont le règlement d'exécution de la loi de police dispose que la nécessité de conserver les données doit être appréciée de manière régulière et qu'une vérification de la pertinence de la conservation doit avoir lieu tous les 10 ans. Les délais de conservation sont également modulés en fonction de ce qu'il s'agit d'une personne physique mineure ou majeure.

Au vu des présentes considérations, la CNPD estime que les délais de conservation ou du moins les critères applicables pour déterminer la durée de conservation ainsi que les procédures permettant la vérification régulière de la nécessité lesdits délais mériteraient d'être précisés par le législateur afin de limiter au maximum la marge de manœuvre du responsable du traitement et garantir la transparence, l'accessibilité et la proportionnalité desdits délais.

- 3) La question des dispositions spécifiques relatives aux personnes vulnérables et aux données sensibles

Aux termes de ses considérants, la Directive prévoit que « *les mesures prises par le responsable du traitement devraient comprendre l'établissement et la mise en œuvre de garanties spécifiques destinées au traitement de données à caractère personnel relatives aux personnes physiques vulnérables, telles que les enfants* »<sup>93</sup>.

Dans son corps de texte, la Directive ne prévoit pas de dispositions particulières relatives aux traitements des données à caractère personnelles des personnes mineurs par les responsables de traitement qu'elle vise, tout comme la loi de transposition se retrace de le faire.

La loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ne fait pas non plus état d'une telle protection.

---

<sup>90</sup> Loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, voir également les articles 230-6 à 230-11 du Code de procédure pénale.

<sup>91</sup> 5 août 1992 loi relative sur la fonction de police (mise à jour au 19-06-2019), article 44/9 et suivants.

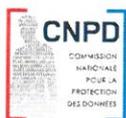
<sup>92</sup> *Ibidem*, article 44/10.

<sup>93</sup> Directive, considérant 50.

La législation luxembourgeoise diffère donc également à cet égard si on la compare avec celles des pays voisins. En effet, la France et l'Allemagne prévoient des garanties spécifiques au traitement des données à caractère personnel des personnes mineures lorsque celles-ci sont contenues au sein de fichiers policiers<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Voir en ce sens les développements effectués dans le point précédent.



**Commission nationale pour la protection des données**

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

## Conclusion

Le traitement des données à caractère personnel tel qu'effectué par la Police grand-ducale à travers le fichier central est encadré par la loi du 1<sup>er</sup> 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 par la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qui prévoit explicitement les missions de cette dernière. Ensemble, ces deux lois confèrent un fondement légal et rendent licite le traitement de données relatif au fichier central.

L'utilisation du fichier central soulève toutefois un certain nombre de questions quant à la conformité du traitement aux dispositions de la loi de transposition.

Dans l'esprit du changement de paradigme en matière de contrôle dans le domaine de la protection des données, le législateur a chargé le responsable du traitement en matière de pénale et de sécurité nationale du respect des obligations de la loi. Il lui appartient de définir les politiques appropriées en matière de protection des données et de mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer à tout moment que le traitement est effectué conformément à la loi de transposition.

Pour ce qui est du fichier central, il est incontestable que la Police grand-ducale en tant que responsable du traitement n'est actuellement pas en mesure de démontrer pleinement cette conformité, ce qui met en péril la garantie des droits et libertés des personnes concernées, ainsi que la confiance que portent les citoyens en cette institution importante.

Cette situation de fait amène la CNPD à conclure que la situation actuelle nécessite une intervention qui va au-delà du périmètre strict de la Police grand-ducale afin de garantir une protection effective des droits des personnes concernées.

Dans cette perspective et afin de mieux encadrer les obligations du responsable du traitement en l'espèce et de façon générale pour améliorer la qualité de loi encadrant la matière, la CNPD propose que le législateur précise la législation nationale à cet égard, en vertu de l'article 1.3 de la Directive et à la lumière de la jurisprudence des Hautes juridictions européennes.

Ainsi, la loi sur la Police devrait être complétée de dispositions précisant, entre autres, le principe et les finalités spécifiques des fichiers opérés par la Police grand-ducale pour les besoins d'exécution de ses missions, les délais de conservation des données ou les critères applicables pour déterminer les durées de conservation des données, ainsi que les autres aspects essentiels des traitements de données opérés par la Police grand-ducale, tels que développés plus haut dans le présent avis.

Partant, les mesures législatives à adopter devraient préciser le cadre législatif général posé par la loi de transposition quant aux aspects essentiels des traitements de données, mais aussi prévoir la possibilité d'adopter des règlements grand-ducaux pour régler les modalités moins essentielles, à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.



### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

Entre-temps, la Commission nationale fait appel à la Police grand-ducale de se conformer le plus rapidement possible aux obligations résultant de la loi de transposition de la Directive (UE) 2016/680 et plus particulièrement au niveau des points suivants :

- Etablir la documentation complète relative au fichier central précisant tant l'objet que les finalités spécifiques de ce dernier, ainsi que les mesures techniques et organisationnelles adoptées compte tenu de la nature, de la portée, du contexte des finalités du traitement ainsi que des risques.
- Revoir les accès au fichier central accordés au regard de leur nécessité alors qu'à l'heure actuelle, il semble y avoir un décalage entre le nombre important des accès accordés au fichier central et l'utilisation effective de ces accès.

Mettre en place une journalisation conforme à l'article 24 de la loi de transposition et plus particulièrement de :

- o prendre des mesures permettant de garantir que l'identité de la personne ayant fait une demande de recherche (en particulier par téléphone) puisse être retracée dans le cas de figure où un agent effectue pour le compte d'un autre la recherche dans le fichier central ;
  - o assurer la tenue des journaux conformément aux règles de la loi de transposition.
- Fixer sans ambiguïté les délais de conservation appropriés et établir des règles procédurales en vue d'assurer le respect de ces délais et plus particulièrement :
    - o améliorer la transparence et la précision quant aux délais de conservation ;
    - o vérifier l'adéquation du délai de conservation de la partie active au regard des délais de prescription applicables ;
    - o vérifier le caractère proportionné de la durée de conservation de la partie archives.

Convaincue qu'une amélioration de la protection des droits des personnes concernées pourra en résulter, la Commission nationale salue la coopération de la Police grand-ducale et du Ministère Public en vue de la mise en place d'un système de transmission automatisé d'informations succinctes sur le suivi réservé par les autorités judiciaires aux procès-verbaux transmis par la Police grand-ducale et encourage les protagonistes de faire avancer rapidement leurs travaux.

Entre-temps et afin que les droits et libertés des personnes concernées, dont les données figurent dans le fichier central, soient garanties, la CNPD estime nécessaire de mettre en place un mécanisme de transmission manuel entre les autorités judiciaires et la Police grand-ducale, afin que cette dernière soit en mesure de garantir l'exactitude et la mise à jour des données.



#### Commission nationale pour la protection des données

Délibération n° 45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données

Au regard des éléments dont dispose la CNPD actuellement quant à la structure et la configuration du fichier central, elle tient à rappeler que la Police grand-ducale ne pourra pas se référer derrière des contraintes techniques pour justifier une non-conformité. Il incombe à ce moment au responsable du traitement de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer qu'il soit en mesure de respecter pleinement les droits des personnes concernées – même si ceci nécessite le redéveloppement d'un système informatique.

La Commission nationale fait également appel aux autorités compétentes pour soutenir la Police grand-ducale dans ses travaux de mise en conformité, notamment en lui mettant à disposition les ressources nécessaires à cette fin.

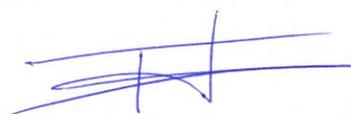
Enfin, la Commission nationale suggère aux autorités compétentes de préciser et mettre en œuvre des garanties spécifiques destinées au traitement de données à caractère personnel relatives aux personnes physiques vulnérables telles que les enfants.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 13 septembre 2019.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen  
Présidente



Thierry Lallemand  
Commissaire



Christophe Buschmann  
Commissaire



Marc Lemmer  
Commissaire