

Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Délibération n°8/AV7/2021 du 3 mars 2021

Conformément à l'article 46, paragraphe 1^{er}, 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 (ci-après désignée « la directive »), à laquelle se réfère l'article 8 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD »), « conseille 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 ».

Le 28 février 2020, la CNPD a avisé le projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »)¹.

En date du 17 avril 2020, la Commission nationale a rendu son avis complémentaire sur l'amendement gouvernemental au projet de loi, approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 20 mars 2020².

Le 19 novembre 2020, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense a adopté une série d'amendements relative au projet de loi (ci-après les « amendements »).

Dans la mesure où les amendements concernent des dispositions qui ont été commentées par la CNPD dans ses avis précités des 28 février et 17 avril 2020, celle-ci s'autosaisit pour les aviser.

1. Sur les amendements adoptés par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

- Ad Amendement 1

L'Amendement 1 a pour objet de modifier le paragraphe (1) de l'article 43*bis* nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Cette modification consiste en l'ajout des

¹ Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°04/2020 du 28 février 2020.

² Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°10/2020 du 17 avril 2020.



finalités « *telles qu'elles figuraient à l'article 17, paragraphe 1^{er}, lettre (a) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel* »³.

La Commission nationale accueille favorablement cet ajout alors qu'elle l'avait suggéré dans son avis du 28 février 2020 relatif au projet de loi⁴, à l'instar du Conseil d'Etat dans son avis du 10 mars 2020⁵.

En ce qui concerne le remplacement des termes « *risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » par la notion de « *risque particulier de commission d'infractions pénales* », il y a lieu de relever que cette modification reprend sensiblement les termes de l'article 17, paragraphe (1) lettre d) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁶.

Cette modification est guidée par l'intention des auteurs du projet de loi de ne pas « *limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions* »⁷. Cependant, ces derniers semblent vouloir exclure les contraventions du champ d'application du projet de loi sous avis.

En effet, les auteurs du projet de loi précisent que « *[l]'utilisation des termes « infractions pénales », qui englobent celles qualifiées de contraventions, ne signifie en aucun cas que l'intention est d'étendre la vidéosurveillance à des lieux où des contraventions sont commises* »⁸.

Si la volonté des auteurs du projet de loi n'est pas d'étendre la vidéosurveillance à des lieux où des contraventions seraient commises, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de la terminologie employée. Dès lors, ne faudrait-il pas reprendre la proposition du Conseil d'état dans son avis du 10 mars 2020 en ce qu'il propose de se référer aux termes « *crimes ou délits* »⁹ ?

Enfin, dans la mesure où le changement de terminologie entraîne un élargissement du champ d'application de la vidéosurveillance, la CNPD se permet d'insister sur l'importance que revêt l'analyse d'impact qui devrait être effectuée notamment en ce qui concerne la justification de la nécessité de la vidéosurveillance au regard des critères définis au paragraphe (2) de l'article 43bis nouveau et des finalités poursuivies.

³ Commentaire des auteurs du projet de loi sous « Amendement 1 », document parlementaire n°7498/06, page 1.

⁴ Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°04/2020 du 28 février 2020, page 5.

⁵ Avis du Conseil d'Etat du 10 mars 2020 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/01, page 2.

⁶ Article 17 paragraphe (1) lettre d) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dispose que « *[f]ont l'objet d'un règlement grand-ducal : la création et l'exploitation, aux fins et conditions visées sous (a), d'un système de vidéosurveillance des zones de sécurité. Est à considérer comme telle tout lieu accessible au public qui par sa nature, sa situation, sa configuration ou sa fréquentation présente un risque accru d'accomplissement d'infractions pénales. Les zones de sécurité sont fixées dans les conditions prévues par règlement grand-ducal* ».

⁷ Commentaire des auteurs du projet de loi sous « Amendement 1 », document parlementaire n°7498/06, page 2.

⁸ Commentaire des auteurs du projet de loi sous « Amendement 1 », document parlementaire n°7498/06, page 2.

⁹ Avis du Conseil d'Etat du 10 mars 2020 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/01, page 3.

- Ad Amendement 2

En ce qui concerne le remplacement des termes « *de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » par les mots « *infractions pénales* », la CNPD renvoie à ses commentaires ci-avant.

La Commission nationale accueille favorablement les autres modifications mais tient néanmoins à réitérer ses commentaires formulés dans son avis complémentaire du 17 avril 2020 relatif au projet de loi¹⁰ en ce qu'elle suggère, à l'instar du Conseil d'Etat¹¹, la suppression du point 4° du paragraphe (2) de l'article 43*bis* nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

- Ad Amendement 3

La Commission nationale se félicite que les auteurs du projet de loi aient remplacé le terme « zone de sécurité » par « lieu », tel qu'elle l'avait suggéré dans son avis complémentaire du 17 avril 2020 relatif au projet de loi¹², à l'instar du Conseil d'Etat¹³.

- Ad Amendement 4

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi quant aux modifications apportées à l'article 43*bis* nouveau, paragraphe (5), alinéa 2, en ce que ces dispositions prévoient que « *[l]e recours à des techniques de reconnaissance faciale est exclu* ».

Les auteurs du projet de loi ont notamment suivi la suggestion faite par la CNPD dans son avis du 28 février 2020 relatif au projet de loi. La Commission nationale regrette toutefois que le texte sous avis ne reprenne pas sa suggestion concernant l'exclusion du captage des sons¹⁴.

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi précisent encore dans leur commentaire de l'amendement sous avis que « *[l]interdiction du recours à des techniques de reconnaissance faciale n'est donc pas à comprendre comme une interdiction générale et n'implique notamment pas que ces techniques ne puissent pas être utilisées dans le contexte de la poursuite pénale pour élucider des infractions pénales d'après les règles de la procédure pénale* ».

A ce sujet, il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que le recours aux techniques de reconnaissance faciale dans le domaine répressif, actuellement en discussion au

¹⁰ Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°10/2020 du 17 avril 2020, pages 1 et 2.

¹¹ V. avis complémentaire du Conseil d'Etat du 12 mai 2020 relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/04, page 2 et deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 23 février 2021 relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, page 3.

¹² Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°10/2020 du 17 avril 2020, pages 2 et 3.

¹³ Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 12 mai 2020 relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/04, page 2.

¹⁴ Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, délibération n°04/2020 du 28 février 2020, page 7.

niveau européen, reste toujours très contestable d'un point de vue de la protection des données et de la vie privée.

- **Ad Amendement 5**

La CNPD salue le fait que les auteurs du projet de loi aient intégré les propositions faites dans son avis du 28 février 2020 relatif au projet de loi en ce qui concerne le paragraphe (6) de l'article 43*bis* nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

- **Ad Amendement 6**

Cet amendement a notamment pour objet de supprimer la référence faite à « *[l]a Police grand-ducale, représentée par son directeur général* » en sa qualité de responsable du traitement.

Cette suppression intervient « *[à] la lumière des travaux d'élaboration d'une base légale spécifique relative aux traitements de données à caractère personnel effectués par la Police grand-ducale* »¹⁵.

En effet, il y a lieu de relever que l'article 4 du projet de loi n°7741 insère un nouvel article 43-3 dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, qui désigne la Police grand-ducale comme responsable du traitement pour les traitements de données à caractère personnel qu'elle effectue.

- **Ad Amendement 7**

Cet amendement complète le paragraphe (9) de l'article 43*bis* nouveau en ce qu'il prévoit que les données ne seraient pas effacées après un délai de deux mois pour les cas visés au nouveau paragraphe (11), introduit par ledit amendement.

Ce nouveau paragraphe (11) de l'article 43*bis* nouveau dispose que « *[l]e traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales peut être utilisé par la Police à des fins d'analyses de déroulement des opérations, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne* ».

La Commission nationale note l'introduction d'une telle finalité dans une base légale ce qui est en effet nécessaire conformément à l'article 8, paragraphe (1) de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

A la lecture du commentaire de l'amendement sous avis, la Commission nationale comprend que les « *images enregistrées* » seraient utilisées par la Police grand-ducale pour « *effectuer l'analyse du déroulement de l'intervention, ainsi que pour des fins de formation interne, dans le but d'améliorer les plans et procédures des interventions futures du même type* ».

¹⁵ Commentaire des auteurs du projet de loi sous « Amendement 6 », document parlementaire n°7498/06, page 5.

Cependant, comme relevé par le Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 23 février 2021 « *l'emploi des termes « [l]e traitement de données à caractère personnel aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales » prête à croire que l'ensemble des données utilisées par la Police grand-ducale aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales pourraient être utilisées aux autres finalités y énoncées. Une telle disposition, outre le fait qu'elle ne concorde pas avec l'intention des auteurs telle qu'explicitée au commentaire de l'amendement, dépasserait l'objet de la loi en projet »*¹⁶.

La CNPD se rallie encore aux interrogations soulevées par le Conseil d'Etat en ce qu'il se « *demande s'il est nécessaire de recourir à l'ensemble des données recueillies à travers la vidéosurveillance ou s'il ne suffirait pas de viser les seules données relatives à des interventions policières d'envergure et présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne »*¹⁷.

Par ailleurs, en l'absence de précisions quant aux mesures techniques qui seraient prises (par exemple technique de masquage ou de floutage des visages des personnes concernées) afin d'utiliser les images issues de la vidéosurveillance « *à des fins d'analyses de déroulement des opérations, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne »*, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de minimisation des données est respecté en l'espèce.

Les auteurs du projet de loi devraient, dès lors, préciser quelles seraient les données qui seraient consultées pour les finalités prévues au paragraphe (11) de l'article 43*bis* nouveau ainsi que les moyens techniques qui seraient pris afin de réutiliser les images issues de la vidéosurveillance pour de telles finalités.

A titre de comparaison, il est intéressant de noter qu'en Belgique, l'article 25/7 paragraphe (2) de la loi modifiée sur la fonction de police du 5 août 1992 dispose qu'« *[a]près anonymisation, les données à caractère personnel et informations visées au paragraphe 1^{er} peuvent être utilisées à des fins didactiques et pédagogiques dans le cadre de la formation des membres des services de police »*.

Il convient de noter que l'anonymisation des données à caractère personnel a comme conséquence qu'une fois anonymisées, les données ne sont plus soumises au RGPD et leur diffusion ou leur réutilisation n'a pas d'impact sur la vie privée des personnes concernées.

Si l'intention des auteurs du projet de loi n'est pas de prévoir que les données soient anonymisées, la Commission nationale regrette que la durée de conservation des images pour les finalités indiquées au paragraphe (11) de l'article 43*bis* nouveau n'ait pas été précisée.

Il y a lieu de rappeler que selon l'article 5 paragraphe (1) lettre e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la

¹⁶ Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 23 février 2021 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/08, page 5.

¹⁷ Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 23 février 2021 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/08, page 5.

réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

Or, en l'absence de telles précisions dans le projet de loi sous avis, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si ce principe est respecté.

Dès lors, la CNPD estime que la durée de conservation devrait être définie dans le projet de loi ou que celui-ci devrait *a minima* préciser les critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour les données issues de la vidéosurveillance et traitées pour les finalités énoncées au paragraphe (11) de l'article 43bis nouveau.

2. Sur l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises¹⁸

Il est renvoyé aux développements de la CNPD dans son avis du 28 février 2020 et ses avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique (délibération n° 36/2019) et du 10 mai 2019 relatif au recours de la vidéosurveillance par les communes (délibération n°39/2019) sur la nécessité de l'introduction d'un cadre légal permettant à une commune qui souhaite installer, en tant que responsable du traitement, un dispositif de vidéosurveillance dans les espaces publics à des fins de sécurité publique, incluant de façon générale la sécurité des personnes et des biens.

La Commission nationale renvoie encore à ses avis du 28 février 2020 et des 15 mars et 10 mai 2019 précités en ce qui concerne les interactions entre la police et les bourgmestres alors que ni la loi communale du 13 décembre 1988 ni la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ne précisent les compétences des bourgmestres en matière de police administrative.

Enfin, il y a lieu de relever que le projet de loi sous examen prévoit actuellement que seul le directeur général de la Police grand-ducale peut prendre l'initiative, avec l'autorisation du ministre, pour étendre le système de vidéosurveillance VISUPOL à d'autres territoires communaux que celui de la Ville de Luxembourg. Dans l'hypothèse où ledit système serait étendu à d'autres territoires communaux, ne faudrait-il pas prévoir un système qui ne reposerait pas que sur la seule initiative du directeur général de la Police grand-ducale ?

La CNPD se demande si l'initiative de placer sous surveillance un lieu ou espace public ne pourrait pas être prise également à l'initiative du bourgmestre territorialement compétent, tel que suggéré par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises dans son avis du 25 janvier 2021 relatif au projet de loi¹⁹. Néanmoins, la Commission nationale émet des réserves quant à la proposition de reformulation de l'article 43bis nouveau, paragraphe (1), faite par le SYVICOL dans son avis précité alors que ni la loi communale précitée, ni la loi sur la Police grand-ducale précitée ne précisent les compétences des bourgmestres en matière de police administrative.

La CNPD souligne encore une fois que VISUPOL est un système de vidéosurveillance opéré par la Police grand-ducale en tant que responsable du traitement, qui n'aura pas, a priori, vocation à

¹⁸ Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 25 janvier 2021, relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/07.

¹⁹ Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 25 janvier 2021, relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, document parlementaire n°7498/07, page 2.



être étendu à d'autres territoires communaux que celui de la Ville de Luxembourg et que la problématique de la licéité de la surveillance par caméras vidéo d'espaces ou de lieux publics effectuée à l'initiative des Communes n'est pas résolue par le projet de loi sous examen. Dès lors, la Commission nationale ne peut que réitérer ses observations formulées dans ses avis du 15 mars 2019 relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique (délibération n° 36/2019) et du 10 mai 2019 relatif au recours de la vidéosurveillance par les communes (délibération n°39/2019).

Ainsi décidé à Belvaux en date du 3 mars 2021.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Christophe Buschmann
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet
2018 sur la Police grand-ducale.