

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Délibération n°7/AV2/2023 du 20 janvier 2023.

1. Conformément à 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 CNPD »), transposant l'article 46.1.c) de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil 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, 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 ».*

Par ailleurs, l'article 27.2 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 (ci-après la « loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale »), transposant la directive susmentionnée en droit national, dispose que *« [la CNPD] est consultée dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal qui se rapporte au traitement. »*

2. Par courrier en date du 16 août 2022, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet du projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »).

3. Il ressort de l'exposé des motifs que pour *« donner suite à l'accord de coalition 2018-2023, qui prévoit l'introduction de caméras portées sur le corps ainsi qu'un cadre légal précis applicable en matière d'enregistrement des données à caractère personnel lors des interventions policières, le présent projet de loi a pour objet d'encadrer l'usage des caméras-piétons par la Police grand-ducale ».* En ce qui concerne les justifications de la mise en place de telles caméras portées sur le corps par les policiers (ci-après « caméra-piéton »), les auteurs du projet de loi mentionnent *« une croissance des faits d'outrages, menaces et violences »* contre les membres de la Police grand-ducale et que dans de telles *« situations dégradées, la caméra-piéton peut être utilisée à différentes finalités, dont notamment comme moyen de désescalade et d'apaisement de l'agressivité aussi bien verbale que physique. Le*



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

fait d'être filmé peut inciter les personnes à contenir leurs paroles et se calmer et peut donc prévenir les agressions contre les policiers ».

4. Il ressort par ailleurs de l'exposé des motifs que le nombre de plaintes de citoyens dirigées contre des policiers suite à des allégations de coups et blessures ou de mauvais traitements a augmenté et que la « *caméra-piéton peut aider à prémunir les membres de la Police grand-ducale contre les plaintes non fondées. Les caméras-piétons sont destinées à prévenir les outrages et attaques contre les policiers d'une part, et lorsqu'un incident se produit, de procurer une vue objective des faits d'autre part. La capture d'images contribue ainsi, dans le cadre d'une enquête, à la justification de la légalité et de la légitimité des actions de la Police. Elle protège d'autre part les citoyens en cas de comportement fautif de la Police. Les caméras-piétons fonctionnent donc à charge et à décharge, il s'agit d'un outil « à double sens », autant au service de la police que de la population. »*

5. Toujours selon l'exposé des motifs, au « *vu des expériences positives tirées des projets-pilote menés par les pays voisins et afin de répondre au besoin de sécurisation physique des membres de la Police dans le cadre de leurs interventions, il a été décidé de ne pas passer par une étape préliminaire d'un projet-pilote afin d'analyser d'abord l'utilité des caméras-piétons, mais de les intégrer immédiatement dans l'équipement standard du policier. »* Les auteurs du projet de loi précisent dès lors que le « *principe envisagé est celui d'une dotation individuelle pour chaque policier, une attribution personnelle étant la meilleure solution en termes de coûts selon une étude comparative menée au préalable. Il est prévu d'équiper en premier lieu les policiers en uniforme des unités opérationnelles (p.ex. commissariats de police, unités nationales (Unité de la police de route, etc.). Toutefois, afin d'éviter notamment des situations où la défektivité d'une caméra rendrait tout enregistrement impossible, le policier pourra se voir attribuer en cas de besoin une caméra de réserve »¹.*

6. De manière générale, la Commission nationale salue l'initiative législative visant à encadrer les traitements effectués par les caméras-piétons utilisées par la Police grand-ducale. Une telle démarche suit les exemples des pays voisins, à savoir la France, la Belgique et l'Allemagne.² Le projet de loi suscite néanmoins des observations et interrogations que la CNPD souhaite aborder dans le présent avis. Après quelques remarques préliminaires, elle analysera dès lors successivement les huit paragraphes de l'article 43ter nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale que l'article unique du projet de loi vise à intégrer suite à l'article 43bis de ladite loi.

¹ Voir commentaire de l'article, Ad paragraphe 1er.

² En France voir les articles L241-1 à L241-3 et R241-1 à R241-7 du Code de la sécurité intérieure; en Belgique voir l'article 25 de la loi modifiée du 5 août 1992 sur la fonction de police ; en Allemagne voir notamment § 27a Mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte vom Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz - BPolG), § 15c des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (PoIG NRW) und § 32 des Saarländischem Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei (SPoIDVG).



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

1. Remarques préliminaires

7. A titre préliminaire, la CNPD rappelle que le droit au respect de la vie privée est garanti par l'article 11.3 de la Constitution, ainsi que par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.³ Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne accordent à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, ainsi que le droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

8. Toutefois, le respect de ces droits fondamentaux n'est pas absolu puisqu'une ingérence dans ces derniers est reconnue à l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Convention européenne des droits de l'Homme rend également possible ladite limitation tout en la rattachant au respect de la vie privée et familiale à son article 8.

9. Pour qu'une « *telle ingérence soit admise, il faut qu'elle soit prévue par la loi et réponde à des finalités limitativement énumérées par les textes conventionnels, parmi lesquelles figurent la sécurité publique, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, mais seulement dans la mesure où cette ingérence peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique. Il en découle l'exigence de nécessité et de proportionnalité qui est formellement consacrée à l'article 4 de la directive (UE) 2016/680 précitée transposée par la loi précitée du 1er août 2018.* »⁴

10. Le fait d'effectuer des enregistrements audiovisuels de personnes physiques par le biais de caméras-piétons sans leur consentement, le cas échéant dans des lieux non accessibles au public, constitue une telle ingérence importante dans l'exercice du droit à la vie privée et de la protection des données à caractère personnel et doit dès lors respecter les conditions susmentionnées.

11. La CNPD se permet de renvoyer dans ce contexte à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle 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* »⁵. La Cour de justice de l'Union européenne quant à elle souligne l'importance « *de prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application d'une mesure et imposant un minimum d'exigences, de sorte que les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement leurs*

³ Convention européenne des droits de l'Homme, signée à Rome, le 4.XI.1950, article 8.

⁴ Avis n°61.150 du Conseil d'Etat du 23 décembre 2022 sur le projet de loi sous examen.

⁵ Cour EDH, *Amann c. Suisse* [GC], n°277998/95, 16 février 2000, para, 56.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

données contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès et toute utilisation illicites de ces données »⁶.

12. Il y a lieu d'insister par ailleurs de manière générale sur l'importance que revêt l'analyse d'impact relative à la protection des données prévue par l'article 26 de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale et qui devrait être effectuée notamment en ce qui concerne la justification de la nécessité des caméras-piétons au regard des critères définis au paragraphe (1) du nouvel article 43^{ter} et des finalités poursuivies.

13. Finalement, la CNPD constate que le projet de loi ne précise pas qui assume la fonction de responsable du traitement des données à caractère personnel collectées à travers les caméras-piétons.

Or, elle suppose que les auteurs du projet de loi ont déjà pris en compte les travaux d'élaboration d'une base légale spécifique et générale relative aux traitements de données à caractère personnel effectués par la Police grand-ducale. En effet, il est prévu que l'article 4 du projet de loi n°7741⁷, visant à insérer un nouvel article 43-3 dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, prendra la teneur suivante « [l]a Police grand-ducale a la qualité de responsable du traitement des traitements de données à caractère effectués par la Police ».

Dans le commentaire des articles du projet de loi n° 7741, les auteurs se réfèrent aux critiques du Conseil d'Etat relatives à l'utilisation de la notion de « représentation » émises dans son avis complémentaire du 12 mai 2020 au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et qu'ils ont dès lors « opté de faire abstraction de cette terminologie [c'est-à-dire la désignation comme responsable du traitement de la Police grand-ducale, représentée par son directeur général] et de désigner la Police grand-ducale tout court comme responsable du traitement ».

2. Ad paragraphe 1 du nouvel article 43^{ter} sur les conditions d'utilisation des caméras-piétons

14. La CNPD souhaite rappeler que l'enregistrement audiovisuel par les caméras-piétons des interventions de la Police grand-ducale à des fins policières ou de sécurité publique doit répondre à des critères objectifs⁸. Il y a lieu de les définir précisément dans le

⁶ Arrêt du 6 octobre 2015, *Schrems*, C-362/14, EU :C :2015 :650, point 91. Voir également en ce sens l'arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point 54.

⁷ Projet de loi n°7741 portant modification 1° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et 3° du Code pénal.

⁸ Voir aussi l'avis 36/2019 de la Commission nationale relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique du 15 mars 2019, p.3, ou l'avis 04/2020 de la Commission nationale relatif au projet de loi n° 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale du 28 février 2020, doc. parl 7497/05, p.5.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

corps du texte du projet sous avis afin de respecter les principes de prévisibilité et de qualité de la loi tels que prévus par le droit de l'Union européenne.

15. Cet encadrement législatif est d'autant plus important car, contrairement à la législation Visupol⁹, le projet de loi sous examen prévoit que la Police grand-ducale pourrait utiliser les caméras-piétons dans des lieux non accessibles au public. En effet, le nouvel article 43ter, paragraphe 1, dispose que « [d]ans l'exercice de ses missions de police judiciaire et de police administrative, la Police peut procéder en tous lieux, au moyen de caméras fournies au titre de l'équipement, à un enregistrement audiovisuel de ses interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées » (souligné dans le texte par la CNPD).

16. Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire de l'article que « [c]ontrairement aux caméras de vidéosurveillance installées dans des lieux accessibles au public bien déterminés, les caméras portables pourront également être utilisées dans des lieux non accessibles au public. » Ils semblent utiliser dans le commentaire de l'article la notion de « lieu privé » en tant que synonyme de « lieu non accessible au public ». La CNPD renvoie dans ce contexte aux points 25 et 50 du présent avis tout en soulignant d'ores et déjà qu'elle estime que le projet de loi devrait encadrer plus strictement l'utilisation de caméras-piétons dans des lieux privés, l'ingérence dans la vie privée y étant encore plus significative. Elle se demande dans ce contexte si ces termes utilisés par les auteurs dans le commentaire de l'article, c'est-à-dire « lieu privé » et « lieu non accessible au public » visent uniquement les logements privés d'habitation, ou est-ce que, par exemple, des immeubles contenant des bureaux professionnels non accessibles au public seraient aussi englobés ?

17. Dans le commentaire de l'article, les auteurs du projet de loi justifient l'usage de caméras-piétons dans des lieux non accessibles au public, c'est-à-dire dans des « lieux privés », par le fait que des incidents « se produisent souvent à l'occasion d'interventions policières dans le cadre de la violence domestique » et que la présence de telles caméras « dans les lieux privés » serait « d'une grande utilité pour la Police, notamment en termes de sécurité. Etant donné qu'il s'agit souvent de situations d'extrême tension et de stress, notamment dans les affaires de violence domestique, dès que les conditions pour entrer dans le lieu non accessible au public sont remplies, l'usage de la caméra peut être autorisé dans les mêmes conditions que dans tout lieu accessible au public ». Toujours selon le commentaire de l'article, les hypothèses d'intervention par la Police grand-ducale dans les lieux privés seraient les interventions dans le cadre de perquisitions dans le contexte judiciaire ou dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police

⁹ L'article 43bis, paragraphe 1, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit en effet ce qui suit: « La Police peut, avec l'autorisation du ministre et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales. » (souligné dans le texte par la CNPD).



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

grand-ducale « *notamment en vue de rechercher les personnes en danger ou la cause du danger et, s'il y a lieu, d'y porter remède* ».

L'article 10 précité dispose que « *[l]orsqu'il y a des raisons sérieuses de croire à un péril imminent pour la vie ou l'intégrité physique de personnes, les officiers et agents de police administrative peuvent entrer dans des bâtiments, leurs annexes, les véhicules qui s'y trouvent ainsi que des zones non bâties, tant de jour que de nuit, en vue de rechercher les personnes en danger ou la cause du danger et, s'il y a lieu, d'y porter remède, dans chacun des cas suivants :*

- 1° *à la demande ou avec le consentement d'une personne qui a la jouissance effective d'un lieu non accessible au public ;*
- 2° *en cas d'appel de secours venant de l'intérieur ;*
- 3° *lorsque le péril imminent ne peut être écarté d'aucune autre manière, sur décision du bourgmestre. [...] ».*

18. Les cas permettant à la Police grand-ducale d'entrer dans des lieux privés semblent donc limités et encadrés légalement. En revanche, le projet de loi reste silencieux sur les situations concrètes dans lesquelles les policiers sont autorisés à activer les caméras-piétons, tant dans des lieux accessibles au public que dans des lieux privés. Si le paragraphe (1) du nouvel article 43ter dispose que « *[l]'enregistrement n'est pas permanent* » et que les caméras-piétons peuvent être utilisées « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* », la CNPD considère que le projet de loi devrait définir plus précisément les conditions d'utilisation de ces caméras et des critères objectifs afin d'éviter toute collecte disproportionnée de données à caractère personnel.

19. D'autant plus, la définition de critères objectifs commandant l'utilisation des caméras-piétons aiderait aussi à guider les policiers afin d'éviter des pratiques susceptibles de conduire précisément à une telle collecte disproportionnée de données à caractère personnel.

20. Même si le commentaire de l'article précise que les « *policiers ne sont pas autorisés à enregistrer d'office toutes leurs interventions* » et que « *l'intervention normale doit demeurer une situation sans trace vidéo* », il y est indiqué uniquement ce qui suit : « *Les cas dans lesquels un enregistrement peut être déclenché sont limitativement énumérés à l'alinéa 1er afin d'éviter toute collecte disproportionnée de données à caractère personnel. Ces critères de déclenchement doivent guider le policier dans l'utilisation de la caméra. Ils ne peuvent actionner la caméra que lorsqu'un incident se produit ou s'ils estiment, au vu des circonstances de l'intervention ou du comportement des personnes concernées, qu'un incident est susceptible de se produire. Ainsi, un déclenchement systématique sans raison*



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

est exclu. L'enregistrement prend fin dès que la situation ayant donné lieu à l'activation est terminée. Le policier doit arrêter l'enregistrement manuellement [...] ».

21. La CNPD n'y trouve dès lors pas d'explications supplémentaires sur les conditions concrètes permettant à un policier de déclencher sa caméra-piéton.

22. En France, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (ci-après la « CNIL ») avait déjà estimé dans un avis du 8 décembre 2016 par rapport au projet de décret d'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les agents de police municipale que ledit projet devrait *« en particulier prévoir des critères objectifs commandant l'utilisation de ces dispositifs, à défaut pour le ministère de pouvoir dresser une liste exhaustive des circonstances de nature à justifier le déclenchement de ces caméras »*¹⁰.

23. La Commission nationale constate par ailleurs que le paragraphe (1) de l'article 43ter en projet s'inspire largement du libellé des articles L241-1 et L241-2, alinéa 1^{er} du Code français de la sécurité intérieure.¹¹ Il est à noter que dans son avis du 13 décembre 2018 sur le projet de décret portant application dudit article L241-2, la CNIL a constaté qu'*« en l'absence de modifications sur ce point dans le cadre du présent projet de décret, [elle] ne peut que réitérer les réserves formulées dans le cadre de la délibération susmentionnée [du 8 décembre 2016]. En particulier, elle estime indispensable d'établir une doctrine d'emploi qui, sans dresser une liste exhaustive des circonstances de nature à justifier le déclenchement des caméras, définirait des critères objectifs commandant l'utilisation des dispositifs. Cette doctrine d'emploi apparaît d'autant plus nécessaire qu'il résulte des informations portées à la connaissance de la Commission que les agents des forces de l'ordre rencontrent des difficultés quant aux conditions dans lesquelles ils peuvent utiliser les caméras. Dans ce contexte, l'établissement d'une doctrine d'emploi serait de nature à les informer et à les guider dans la mise en œuvre des caméras individuelles, afin d'éviter*

¹⁰ Délibération no 2016-386 du 8 décembre 2016 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les agents de police municipale dans le cadre de leurs interventions.

¹¹ Article L241-1, alinéa 1^{er} du Code français de la sécurité intérieure: *« Dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. [...] »*; Article L241-2, alinéa 1^{er} du Code français de la sécurité intérieure : *[...] les agents de police municipale peuvent être autorisés, par le représentant de l'Etat dans le département, à procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. »*



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

certaines pratiques susceptibles de conduire à une collecte disproportionnée de données à caractère personnel »¹².

24. Le Conseil d'Etat quant à lui a estimé dans son avis du 23 décembre 2022 sur le projet de loi sous examen¹³ que *« la notion d'« incident » laisse une marge d'interprétation assez large et que le texte n'indique pas précisément à qui incombe finalement l'appréciation du respect de cette condition. Faute de précision, cette décision incombe exclusivement au porteur de la caméra-piéton. »*

La CNPD ne peut que soutenir lesdits avis du Conseil d'Etat et de la CNIL.

25. Par ailleurs, dans ses avis précités de 2016 et de 2018, la CNIL avait estimé que le texte légal *« devrait prévoir des règles spécifiques lorsque celles-ci sont utilisées au sein de lieux d'habitation, comme restreindre la possibilité de le faire à certaines circonstances et garantir une information individuelle systématique de la personne concernée, le cas échéant à l'issue de l'intervention ».*

De nouveau, faute de précisions à cet égard dans le projet de loi sous avis, la CNPD ne peut que se rallier aux considérations de la CNIL en encourageant les auteurs du projet de loi à encadrer plus strictement l'utilisation de caméras-piétons dans des lieux privés.

26. A titre de comparaison, en Allemagne, la loi sarroise sur le traitement de données à caractère personnel par la Police prévoit des conditions beaucoup plus restrictives afin de pouvoir procéder à des enregistrements sous forme d'image et de son dans des logements (« Wohnungen »). En effet, la section 32, paragraphe 3 de ladite loi prévoit que de tels enregistrements sont uniquement autorisés pour se protéger contre un danger urgent pour l'intégrité physique ou la vie d'une personne et qu'une telle mesure doit être ordonnée par l'officier de police responsable sur place. Par ailleurs, le traitement ultérieur d'un enregistrement dans un logement nécessite une autorisation judiciaire et dans tous les cas, le cœur de la sphère privée (« Kernbereich privater Lebensgestaltung ») doit être protégé¹⁴.

¹² Délibération n° 2018-358 du 13 décembre 2018 portant avis sur un projet de décret portant application de l'article L-241-2 du Code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police municipale (Saisine n° AV 18018811) (Avis RU-065)

¹³ Avis n°61.150 du Conseil d'Etat du 23 décembre 2022.

¹⁴ Saarländisches Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei (SPoIDVG) vom 6. Oktober 2020, § 32 Offene Bild- und Tonaufzeichnungen, Absatz (3) "[...] In Wohnungen ist eine Maßnahme nach Satz 1 nur zur Abwehr einer dringenden Gefahr für Leib oder Leben einer Person zulässig; die Maßnahme darf durch die einsatzleitende Polizeivollzugsbeamtin oder den einsatzleitenden Polizeivollzugsbeamten vor Ort angeordnet werden. 3. Die Beschränkung des Satzes 2 gilt nicht für Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräume. 4. Maßnahmen nach Satz 1 bis 3 dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. 5. Die weitere Verarbeitung einer Aufzeichnung nach Satz 2 bedarf der richterlichen Zustimmung; für das Verfahren gilt § 29 Absatz 4 Satz 1 entsprechend. 6. Für Maßnahmen nach Satz 2 bleibt der Kernbereichsschutz des § 41 unberührt."



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

27. Des conditions similaires se retrouvent à la section 15c de la loi sur la police de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie¹⁵.

28. Par ailleurs, d'après le paragraphe 1^{er} du nouvel article 43ter que le projet de loi sous avis entend introduire, le policier « peut » activer sa caméra-piéton lorsque « se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ». Il ressort dès lors de l'état actuel du texte du projet de loi que chaque policier individuel a la faculté de décider, s'il estime au regard des circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées qu'un incident est susceptible de se produire, s'il va activer sa caméra-piéton, mais que ce n'est pas une obligation de le faire. Or, la CNPD estime qu'il devrait être évité qu'un policier active sa caméra de manière aléatoire et à sa propre discrétion, mais que, dès que les conditions lui permettant d'activer sa caméra-piéton sont réunies, il devrait être obligé de l'activer.

29. Elle se rallie dans ce contexte à l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg sur le projet de loi sous avis se demandant « si le fait de laisser à la Police le soin de décider si oui ou non et à quel moment la caméra doit être activée et désactivée ne crée pas un déséquilibre entre les deux objectifs poursuivis, à savoir d'une part la prévention et la répression des agressions tant verbales que physiques commises à l'égard des agents de police et d'autre part la protection des citoyens contre les violences policières. Quelle est d'ailleurs la sanction à laquelle s'expose le policier qui n'active pas la caméra qu'il porte en cas de situation conflictuelle ou qui l'active tardivement ? Dans le même ordre d'idées, de quels moyens dispose le citoyen victime de violences policières de prouver que le policier qui était censé activer la caméra l'a réellement activée ? »¹⁶. Une question similaire est formulée par la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après: « CCDH »), dans son avis sur le projet de loi, c'est-à-dire s'il « [...] y aura des suites quelconques en cas de non-déclenchement d'une caméra alors que les circonstances l'auraient permises ou requises, et le cas échéant lesquelles ? Comment dans un tel cas différencier entre une situation où il a été sciemment refusé d'utiliser la caméra et p.ex. une situation où cela était impossible à cause de la soudaineté des faits ? En tenant compte de la difficulté pour les agents de police d'apprécier sur le terrain et dans l'immédiat la nécessité

¹⁵ Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PoIG NRW), § 15c (Fn 16), Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte: „[...] (2) In Wohnungen (§ 41 Absatz 1 Satz 2) ist die Anfertigung von technischen Aufzeichnungen bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine dringende Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Über die Anfertigung der technischen Aufzeichnungen in Wohnungen entscheidet außer bei Gefahr im Verzug die den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamtin oder der den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamte. [...] (5) Die Aufzeichnung personenbezogener Daten, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, ist unzulässig. [...]“

¹⁶ Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg sur le PL8065 du 29 novembre 2022.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

du déclenchement, la CCDH estime qu'il faudra prévoir un cadre légal et des lignes directrices claires et adaptés aux différentes situations. »¹⁷

30. Le Conseil d'Etat a posé de manière pertinente dans son avis sur le projet de loi sous examen¹⁸ la question suivante à cet égard : « *Un enregistrement effectué en violation des finalités et des conditions fixées par la loi peut-il servir de preuve en justice ? Le Conseil d'État note que le texte sous examen ne prescrit pas le respect de certaines conditions sous peine de nullité. La jurisprudence admet que ne peut être écartée une preuve obtenue illicitement que si l'irrégularité commise a entaché la crédibilité de la preuve ou si l'usage de la preuve est contraire au droit à un procès équitable, au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Tout en retenant que le droit pour le justiciable de voir entendu sa cause équitablement n'est garanti que sous la condition fondamentale du respect de la légalité dans l'administration de la preuve, la Cour de cassation a précisé « qu'il appartient néanmoins au juge d'apprécier l'admissibilité d'une preuve obtenue illicitement en tenant compte des éléments de la cause prise dans son ensemble y compris le mode d'obtention de la preuve et les circonstances dans lesquelles l'illicéité a été commise. »* La Haute Corporation a également soulevé la question de savoir si le projet de loi « *ne devrait pas prévoir le cas de figure d'un déclenchement de l'enregistrement audiovisuel à la demande des personnes concernées par les interventions de la Police grand-ducale.* »

31. Finalement, elle constate que les articles L241-1 et L241-2 du Code français de la sécurité intérieure, dont se sont inspirés les auteurs du projet de loi, ne permettent pas uniquement l'enregistrement audiovisuel des interventions par des caméras-piétons, mais également « *[l]orsque la sécurité des agents de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie nationale ou la sécurité des biens et des personnes est menacée, les images captées et enregistrées au moyen de caméras individuelles peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention* ». Si une telle transmission réelle des images est aussi prévue au Grand-duché, la CNPD estime que les conditions ainsi que les destinataires d'une telle transmission doivent être expressément prévues dans le corps du texte du projet de loi.

3. Ad paragraphe 2 du nouvel article 43ter sur les finalités du traitement

32. Au titre du respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel tels qu'ils sont prévus par la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale, la CNPD rappelle que les données collectées par les caméras-piétons doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées d'une manière incompatible avec*

¹⁷ Avis 01/2023 de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2022.

¹⁸ Avis n°61.150 du Conseil d'Etat du 23 décembre 2022.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

ces finalités »¹⁹. Ainsi, la CNPD estime que le projet de loi sous avis doit déterminer ces finalités avec un degré de détail suffisant pour être compatible avec la disposition précitée.

Le 2^{ème} paragraphe de l'article 43ter en projet prévoit ainsi que les enregistrements de données à caractère personnel provenant des caméras-piétons ont pour finalités « la prévention des incidents au cours des interventions » et « la constatation des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuve ».

33. Par contre, la CNPD constate que les enregistrements en cause peuvent aussi être utilisés par la Police grand-ducale « à des fins d'analyses de déroulement de l'intervention, 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 »²⁰. Si elle ne voit pas d'objection à l'utilisation d'enregistrements issus de caméras-piétons à des fins d'analyses de déroulement de l'intervention et de formation (sous réserve de ses commentaires au point « 9. Ad paragraphe 8 du nouvel article 43ter sur l'utilisation des enregistrements à des fins de formation » du présent avis), la CNPD recommande néanmoins aux auteurs du projet de loi d'expressément mentionner cette finalité dans le projet de loi sous avis, à l'instar des articles L241-1 et L241-2 du Code français de la sécurité intérieure.

4. Ad paragraphe 3 du nouvel article 43ter sur les données traitées

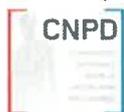
34. S'agissant des données traitées, le nouvel article 43ter paragraphe (3) énumère les catégories de données à caractère personnel et informations enregistrées par les traitements mis en œuvre, à savoir les images et les sons captés par les caméras-piétons, le jour et les plages horaires d'enregistrement, l'identification du porteur de la caméra lors de l'enregistrement des données, ainsi que le lieu où sont collectées les données.

35. En ce qui concerne la collecte de données sonores, les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire de l'article que ladite collecte « permet non seulement de pouvoir enregistrer les injures, agressions, harcèlements et provocations orales auxquels les policiers sont souvent exposés mais joue également un rôle important dans le cadre des preuves étant donné qu'elle permet de mieux comprendre le déroulement d'un incident, notamment grâce à l'enregistrement des injonctions orales des policiers ».

36. La CNPD estime dans ce contexte que, si l'utilisation de systèmes d'enregistrement sonore couplés à des dispositifs vidéo peut poser des difficultés au regard de l'exigence de proportionnalité résultant des textes relatifs à la protection des données personnelles, la collecte de données sonores apparaît néanmoins pertinente en l'espèce compte tenu des finalités poursuivies par les caméras-piétons.

¹⁹ Article 3.1.b) de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et sécurité nationale.

²⁰ Comme prévu par le paragraphe 8 du nouvel article 43ter tel qu'introduit par le projet de loi.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

37. Par ailleurs, les images et sons enregistrés par le biais des caméras-piétons sont susceptibles de porter sur des catégories particulières de données au sens de l'article 9 de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale. À titre d'exemple, des opinions politiques pourraient être déduites d'images montrant des personnes concernées prenant part à une manifestation²¹. Si les images et enregistrements sonores issus des caméras-piétons sont dès lors traités par la Police grand-ducale de manière à en déduire des catégories particulières de données, les conditions restrictives prévues à l'article 9 de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale sont à respecter. La CNPD recommande de même de prévoir dans le texte du projet de loi, à l'instar des textes français et belge,²² une interdiction de sélectionner dans les données collectées à travers les caméras-piétons une catégorie particulière de personnes à partir de ces seules données.

38. En outre, l'article 43ter paragraphe (3) tel qu'introduit par le projet de loi prévoit que si l'identification du porteur de la caméra-piéton lors de l'enregistrement des données, ainsi que le lieu où ont été collectées les données, ne peuvent pas être enregistrés sur le même support que les images et les sons captés par ladite caméra « *elles peuvent être produites par tout autre moyen permettant l'identification du porteur et du lieu* ».

39. Ni le texte du projet de loi, ni le commentaire de l'article ne contient de précisions sur ce qui est visé par « tout autre moyen » auxquels les policiers peuvent avoir recours aux fins de collecter les données concernant le porteur de la caméra et le lieu de l'intervention. La CNPD se pose dans ce contexte la même question que le Tribunal d'arrondissement, c'est-à-dire si lesdits termes « *signifient-ils que les données en question peuvent être collectées à l'aide d'autres appareils susceptibles de réaliser des enregistrements audiovisuels tels que les téléphones portables personnels ou professionnels des agents de polices impliqués ? Il ressort de l'exposé des motifs du nouvel article 43ter que le législateur craint que les enregistrements audiovisuels réalisés aux cours de situations conflictuelles par les citoyens à l'aide de leurs téléphones portables peuvent être librement manipulés et édités, de sorte à ne plus refléter la situation telle qu'elle se présentait aux policiers concernés. Or, permettre aux policiers de collecter des données à l'aide de moyens autres que la bodycam qu'ils portent expose les citoyens impliqués dans les situations litigieuses aux mêmes risques de manipulation et d'édition.* »²³

²¹ Voir en ce sens : Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo, version 2.0, adoptée le 29 janvier 2020, points 64 et 65.

²² Voir l'article R-241-2 du Code français de la sécurité intérieure et l'article 25/3 paragraphe 3 de la loi belge modifiée du 5 août 1992 sur la fonction de police.

²³ Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg sur le PL8065 du 29 novembre 2022.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

5. Ad paragraphe 4 du nouvel article 43ter

a. Sur l'information des personnes concernées

40. En ce qui concerne l'information des personnes concernées, le paragraphe 4 de l'article 43ter en projet prévoit que les caméras-piétons sont portées de façon apparente par la Police grand-ducale²⁴ et qu'un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre. Il prévoit également que le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'un signal sonore, d'une part, et d'une information des personnes filmées, d'autre part.

41. Le commentaire de l'article précise à cet égard que cette information « *peut se faire par différents moyens, il ne doit pas forcément s'agir d'un avertissement oral* ». Or, au vu des finalités poursuivies par lesdites caméras, la Commission nationale se demande comment un policier, au moment de déclencher sa caméra-piéton, pourrait autrement informer les personnes filmées que de manière orale. Le Conseil d'Etat critique de même que le commentaire de l'article « *reste cependant muet sur la forme que pourrait prendre l'avertissement non oral. Aux yeux du Conseil d'État, il est primordial d'avoir recours, dans le texte de loi, à des notions précises, la régularité de l'enregistrement étant éventuellement en cause. Il rappelle le principe de proportionnalité, qui est inhérent au régime du traitement de données à caractère personnel et qui risque d'être violé en permettant des enregistrements audiovisuels de personnes à leur insu, en dehors de l'autorisation d'un juge, notamment dans des lieux non accessibles au public.* »²⁵

42. Par ailleurs, il ressort du commentaire de l'article qu'une « *campagne d'information générale du public sera organisée par la Police* ». La CNPD tient à rappeler que les informations à mettre à la disposition de la personne concernée ou à lui fournir sont énumérées à l'article 12 de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale.

43. Le paragraphe (4) de l'article 43ter en projet prévoit aussi qu'en « *raison de circonstances particulières, il peut être dérogé à l'information des personnes par les moyens visés aux alinéas 2, 3 et 4* ». Le commentaire de l'article mentionne la situation où soit l'information est « *impossible* », car une « *une telle annonce ne peut pas toujours être garantie dans la complexité des situations et la soudaineté des actions* »²⁶, soit elle est « *contre-*

²⁴ Le commentaire de l'article, Ad paragraphe 4 précise que les caméras sont portées « *sur le torse du policier* ».

²⁵ Avis n°61.150 du Conseil d'Etat du 23 décembre 2022.

²⁶ Voir l'exemple donné dans le commentaire de l'article: « *Dans le contexte d'une manifestation il semble par exemple impossible de prévenir chaque personne une à une qu'elle est filmée. Le risque que des enregistrements ne puissent pas être utilisés par la suite à cause de l'impossibilité ou de l'oubli de l'annonce orale, que ce soit à cause de l'immédiateté du danger, du stress ou pour tout autre motif, est trop grand.* »



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

productive », car « *il existe des cas exceptionnels liés aux circonstances de l'intervention, où le policier peut être contraint à désactiver le signal lumineux et sonore* »²⁷.

44. Dans ce contexte, la CNPD souhaite rappeler que l'article 12.3 de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale permet, pour les raisons y énumérées limitativement, de restreindre l'étendue des obligations de transparence incombant au responsable du traitement « *dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, eu égard à la finalité du traitement concerné, et en tenant dûment compte des droits fondamentaux et des intérêts légitimes de la personne physique concernée* ».

45. Elle estime par ailleurs que, même si certaines circonstances permettent de déroger d'informer immédiatement les personnes concernées du déclenchement de l'enregistrement, les agents de police ne sont pas dispensés de délivrer cette information de manière différée, dès que ces circonstances ont cessé et, au plus tard, au terme de l'intervention. La CNPD considère en effet qu'une telle information doit permettre aux personnes concernées d'exercer leurs droits.

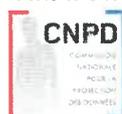
46. Par ailleurs, la CNPD se joint à la question de la CCDH « *[...] si le fait de la désactivation du signal sonore et lumineux sera enregistré automatiquement par la caméra afin de pouvoir vérifier par après si les conditions exceptionnelles étaient réunies et si les droits des personnes filmées ont été respectés.* » Elle recommande de même que « *[...] cette information soit adaptée aux personnes concernées (p.ex. mineurs, personnes en situation de handicap, personnes ne comprenant pas les langues parlées par les agents).* »²⁸

47. Dans son avis sur le projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat²⁹ a émis une opposition formelle dans ce contexte. Même s'il admet que « *dans certaines hypothèses l'avertissement peut être matériellement impossible, il ne saurait donner son assentiment à un texte qui, en se référant à des circonstances particulières très nombreuses décrites au commentaire, réserve une place trop grande à l'appréciation de la Police grand-ducale. Le facteur du stress inhérent à une action policière ne saurait justifier une entorse à la règle générale. Les cas envisagés vont bien au-delà du cas d'une impossibilité matérielle d'effectuer l'avertissement préalable. Cette disposition se heurte au principe constitutionnel de proportionnalité applicable en matière de protection de la vie privée. En conséquence, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'alinéa 5 de ce paragraphe.* »

²⁷ Voir l'exemple donné dans le commentaire de l'article: « *A titre d'exemple, on peut mentionner le cas où un cambriolage est signalé et lors duquel les policiers ont la possibilité d'activer un mode silencieux, donc sans signal sonore, ce qui leur permet de s'approcher sans se faire remarquer par les cambrioleurs se trouvant sur les lieux.* »

²⁸ Avis 01/2023 de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2022.

²⁹ Avis n°61.150 du Conseil d'Etat du 23 décembre 2022.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

48. La Commission nationale demande dès lors aux auteurs du projet de loi de limiter expressément les hypothèses dans lesquelles l'enregistrement est réalisé à l'insu de la personne concernée aux seuls cas strictement nécessaires. L'opposition formelle du Conseil d'Etat pourrait dans ce contexte être levée si l'alinéa 2 du paragraphe (4) de l'article 43ter en projet prenait la teneur suivante : « *Sauf si des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention l'interdisent, le déclenchement de l'enregistrement audiovisuel fait l'objet d'une information des personnes qui en font l'objet.* » La CNPD ne peut que se rallier à cette proposition de texte.

49. A titre de comparaison, dans une décision du 20 mai 2021 sur la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, le Conseil constitutionnel français a relevé que si l'article L241-1 du Code français de la sécurité intérieure permet que le déclenchement de l'enregistrement puisse, par exception, ne pas faire l'objet d'une information lorsque les circonstances l'interdisent, ces « *circonstances recouvrent les seuls cas où cette information est rendue impossible pour des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention* ». ³⁰ Suite à cette décision, la CNIL a estimé dans un avis du 20 janvier 2022 que de telles raisons purement matérielles semblent réunies en « *cas d'un risque immédiat d'atteinte à l'intégrité d'une personne ou d'une fuite de l'individu filmé* » [...]. Elle considère que le projet de décret devrait comporter les critères repris de la décision du Conseil constitutionnel, qui pourraient être ensuite précisés dans la doctrine d'emploi élaborée par le ministère »³¹.

50. Par ailleurs, en ce qui concerne l'information des particuliers filmés dans un lieu non accessible au public, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi de prévoir des dispositions spécifiques dans le texte garantissant une information individuelle systématique des personnes concernées, le cas échéant, à l'issue de l'intervention.

51. S'agissant finalement du droit d'opposition des personnes filmées, les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire de l'article que le « *citoyen ne peut ni s'opposer à l'enregistrement ni demander qu'il soit procédé à un enregistrement* », ce qui n'appelle pas d'observation particulière de la part de la Commission nationale, au regard des finalités poursuivies par les traitements projetés. Par contre, les droits d'accès, de rectification, d'effacement et à la limitation des données sont à respecter par la Police grand-ducale conformément aux articles 13 à 17 de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale.

52. En ce qui concerne plus particulièrement le droit d'accès des personnes filmées par les caméras- piétons de la Police grand-ducale, le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg a souligné de manière pertinente que si « *l'enregistrement est censé servir de*

³⁰ Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 du Conseil constitutionnel, point 112.

³¹ Délibération n° 2022-005 du 20 janvier 2022 portant avis sur un projet de décret portant modification du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure (demande d'avis n° 21017956)



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

preuve pour établir une agression commise à l'égard d'un membre des forces de l'ordre lors d'une intervention conflictuelle, l'enregistrement devrait également pouvoir servir de preuve dans le chef d'un citoyen qui se prétend victime de violences policières »³².

b. Sur l'enregistrement des trente secondes précédentes

53. D'après les deux derniers alinéas du paragraphe (4) de l'article 43ter en projet, la « caméra collecte temporairement des données sur sa mémoire intermédiaire » et tout « déclenchement implique l'enregistrement des 30 secondes précédentes ». Le commentaire de l'article précise dans ce contexte que « [l]orsque la caméra-piéton se trouve en mode 'stand-by', elle collecte en continue des données sur sa mémoire intermédiaire. Ces données sont écrasées automatiquement toutes les 30 secondes, à moins que l'enregistrement de la caméra ne soit déclenché par le porteur. Dans ce cas, la caméra sauvegarde le prédit laps de temps qui a précédé la décision de déclenchement, soit un maximum de 30 secondes (pré-enregistrement). Si l'enregistrement n'est pas déclenché, il n'est pas possible de visionner ces séquences. Lors d'un déclenchement, elles servent à comprendre les circonstances ayant motivé la décision de déclenchement. Dès que le porteur de la caméra met manuellement fin à l'enregistrement, la caméra se trouve à nouveau en mode 'stand-by' avec la mise en mémoire tampon y afférente. Le pré-enregistrement permettra par ailleurs de contrer d'éventuels reproches de provocation ».

Dans la mesure où, en l'espèce, les images sauvegardées dans la mémoire tampon sont supprimées automatiquement toutes les trente secondes, de sorte que si un policier n'a pas activé la caméra durant son intervention, aucun enregistrement ne sera consultable et que, s'il l'a activé, seul un enregistrement de la durée d'activation augmentée de trente seconde sera conservé, la CNPD note que l'utilisation de cette mémoire tampon ne constitue pas un enregistrement permanent au sens du paragraphe (1) de l'article 43ter en projet.

54. Néanmoins, comme le paragraphe (4) du nouvel article 43ter prévoit que le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information des personnes filmées et d'un signal sonore, la CNPD s'interroge sur la compatibilité d'enregistrer en permanence trente secondes dans une mémoire tampon avec cette disposition, cet enregistrement des trente secondes précédant le déclenchement de la caméra ne faisant pas l'objet d'une information. Elle se rallie à cet égard à l'avis de la CNIL du 17 mars 2022 « que l'information orale qui sera donnée pourra préciser qu'un enregistrement des trente secondes précédentes sera conservé, [mais] cette information, outre les difficultés pratiques que sa complexité pourrait entraîner pour les agents lors des opérations, intervient, par définition, après que l'enregistrement a été déclenché et réalisé »³³.

³² Avis du Tribunal d'arrondissement sur le PL8065 du 29 novembre 2022.

³³ Délibération n° 2022-034 du 17 mars 2022 portant avis sur un projet de décret portant modification du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure (demande d'avis n° 22003558).



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

55. La CNPD estime donc qu'il est primordial que la campagne d'information générale du public, qui sera organisée par la Police grand-ducale, contienne des explications détaillées sur les enregistrements effectués et le fonctionnement technique des caméras-piétons.

6. Ad paragraphe 5 du nouvel article 43ter

a. Sur la journalisation des accès

56. D'après le paragraphe (5) de l'article 43ter en projet, les « *enregistrements sont transférés sur un support informatique sécurisé garantissant l'intégrité des enregistrements ainsi que la traçabilité des consultations et des motifs de consultation* ».

57. La CNPD se demande tout d'abord si les enregistrements sont transférés immédiatement de manière automatique par une connexion internet sur ledit support informatique ou, par contre, de façon manuelle par le policier lorsqu'il retourne à son bureau ? Elle estime dans ce contexte qu'il ne doit pas revenir au porteur de la caméra-piéton de décider de l'opportunité et de la nécessité de transférer les enregistrements sur le support informatique, mais, dès qu'un enregistrement a été sauvegardé sur la caméra-piéton, il doit être obligé de le transférer sur le support informatique.

58. Il convient de rappeler ensuite l'article 24 de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale prévoyant que les « *journaux des opérations de consultation et de communication permettent d'établir le motif, la date et l'heure de celles-ci et l'identification de la personne qui a consulté ou communiqué les données à caractère personnel, ainsi que l'identité des destinataires de ces données à caractère personnel* ». Un policier qui souhaite accéder aux enregistrements des caméras-piétons sur le support informatique doit dès lors être obligé de fournir toutes lesdites informations.

59. Plus particulièrement, lors de la consultation par un policier des enregistrements sur ledit support informatique, un motif de recherche doit, entre autres, être entré afin de s'assurer de la justification et de la légitimité de l'utilisation éventuelle des enregistrements en cause. La CNPD se demande dans ce contexte s'il s'agit de motifs prédéfinis ou libres. Dans le dernier cas, elle recommande aux policiers d'être le plus précis possible afin de pouvoir analyser par après précisément la licéité de la consultation.

60. Par ailleurs, faute de précisions dans le texte du projet de loi, la CNPD s'interroge pendant combien de temps les journaux des différentes opérations effectuées par les policiers, dits « logs », sont sauvegardés.

A ce titre, elle rappelle qu'elle recommande régulièrement de conserver les logs pendant une période de cinq ans alors que ce délai correspond également au délai de prescription en matière délictuelle (p.ex. violation du secret professionnel).



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Même si les données à la base qui font l'objet de ces logs sont elles-mêmes en principe effacées au bout de vingt-huit jours³⁴, la question de la conservation des logs doit être liée à l'obligation de prendre des mesures de sécurité adéquates conformément à l'article 28 de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale. En effet, lesdites mesures doivent, entre autres, éviter des accès non-autorisés aux données à caractère personnel. Or, sans informations relatives à l'identité des policiers ayant accédé aux images des caméras-piétons et surtout aux motifs y liés, la vérification a posteriori de la légitimité des accès ne pourra pas être effectuée, ni en interne par la Police grand-ducale elle-même, ni par la CNPD dans le cadre de ses missions de contrôle conformément à l'article 8 point 10 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.

b. Sur l'accès aux enregistrements

61. En ce qui concerne l'accès aux enregistrements, les alinéas 2 et 3 du nouvel article 43ter paragraphe (5) prévoient que le « porteur de la caméra a accès aux enregistrements auxquels il a procédé. [...] Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice des missions visées au paragraphe 1^{er} ».

62. La CNPD note avec satisfaction que l'accès aux enregistrements par les membres de la police n'est possible que dans le cadre de l'accomplissement des finalités prévues au premier paragraphe de l'article 43ter en projet. Alors que le commentaire de l'article précise que « [l]'accès immédiat du policier ayant filmé répond à un besoin opérationnel lui permettant de faciliter le travail rédactionnel suite aux interventions par la possibilité de compléter ou confirmer la description circonstanciée des faits », la Commission nationale estime néanmoins que les mêmes limitations d'accès aux enregistrements devraient s'appliquer au porteur de la caméra, c'est-à-dire que l'accès doit répondre aux finalités limitativement énumérées au paragraphe (1) de l'article 43ter en projet.

63. A titre de comparaison, l'article L241-1 du Code français de la sécurité intérieure est plus restrictive en ce sens qu'il prévoit que lorsque « cette consultation est nécessaire pour faciliter la recherche d'auteurs d'infractions, la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions, les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une intervention ».

64. Le paragraphe (5) précité prévoit par ailleurs que le « directeur général de la Police désigne les autres membres de la Police [en sus du porteur de la caméra] qui ont accès aux

³⁴ Hors le cas où elles sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, d'une instruction judiciaire ou dans les cas visés au paragraphe 8 comme prévu par le paragraphe (7) de l'article 43ter en projet .



enregistrements ». Par contre, le commentaire de l'article prévoit que le policier lui-même doit faire une demande d'autorisation écrite et motivée au directeur de la Police grand-ducale. La CNPD se demande dès lors si le directeur désigne de manière générale certains membres de la Police grand-ducale qui ont d'office accès à tous les enregistrements ou si un policier, hormis le porteur de la caméra, a uniquement accès à des enregistrements déterminés s'il demande de sa propre initiative l'autorisation préalable du directeur de la Police grand-ducale.

65. La CNPD recommande par ailleurs aux auteurs du projet de loi de préciser dans le corps du texte que les enregistrements ne peuvent être consultés qu'à l'issue de l'intervention et après leur transfert sur le support informatique sécurisé, à l'instar de l'article R241-3 du Code français de la sécurité intérieure.

66. Finalement, en termes de mesures de sécurité, la Commission nationale se rallie à l'avis de la CNIL ayant relevé « *que différents types de matériels existent qui ne prévoient pas systématiquement le chiffrement des données stockées sur la carte mémoire présente dans la caméra, ce qui pourrait permettre un visionnage des séquences vidéo par un tiers, en cas de vol du matériel. Dès lors, la Commission considère que les responsables de traitement devraient privilégier le recours à des caméras disposant d'une mémoire inamovible, faisant l'objet d'un chiffrement réel et non d'une simple obfuscation, et dont l'accès soit réservé au logiciel de gestion des enregistrements* »³⁵. Elle se rallie par ailleurs à l'avis de la CCDH qui « *se demande notamment quelles mesures seront concrètement prises pour éviter une manipulation ou un accès non-autorisé aux données, à la fois avant le transfert des données sur le support informatique qu'après celui-ci.* »³⁶

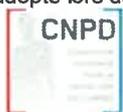
7. Ad paragraphe 7 du nouvel article 43ter sur la durée de conservation

67. Le paragraphe 7 du nouvel article 43ter tel qu'introduit par le projet de loi fixe la durée de conservation des images issues des caméra-piétons « *à vingt-huit jours après leur enregistrement sur la caméra. Ce délai ne s'applique pas si les données sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, d'une instruction judiciaire ou dans les cas de figure visés au paragraphe 8* ». Le commentaire de l'article précise qu'il « *a été décidé que le délai de vingt-huit jours commence à partir de l'enregistrement sur la caméra et non pas à partir du transfert des données sur l'outil informatique [...]* ».

68. La CNPD considère ce délai a priori comme proportionné au regard des finalités poursuivies par le traitement de données. Or, elle se demande dans ce contexte si les images enregistrées sur la mémoire de la caméra-piéton sont automatiquement supprimées après leur transfert sur ledit support informatique sécurisé ou si, par contre, elles sont sauvegardées parallèlement sur la mémoire et sur le support informatique ? Pour des raisons de

³⁵ Délibération n° 2018-358 du 13 décembre 2018 portant avis sur un projet de décret portant application de l'article L-241-2 du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police municipale.

³⁶ Voir aussi l'avis 01/2023 de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2022,



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

minimisation des données, elle considère que la première option, c'est-à-dire la suppression des images sur la mémoire de la caméra-piéton dès finalisation du transfert vers le support informatique, est à privilégier.

69. Par ailleurs, il ressort du commentaire de l'article que le délai endéans lequel un policier doit transférer les données contenues sur sa caméra-piéton sur le support informatique « *n'est pas nécessairement toujours le même pour chaque enregistrement* ». Or, la CNPD est d'avis que le texte du projet de loi sous avis devrait comporter des délais clairs à respecter par un policier pour le transfert des enregistrements de sa caméra-piéton sur le support informatique (par exemple à la fin de sa journée de travail ou lors du retour au bureau) et que cela ne devrait pas rester à la discrétion du policier.

8. Ad paragraphe 8 du nouvel article 43ter sur l'utilisation des enregistrements à des fins de formation

70. En vertu du paragraphe (8) de l'article 43ter tel qu'introduit par le projet de loi, les enregistrements issus des caméras-piétons peuvent être utilisés dans le cadre de la formation de base ou de la formation continue des policiers ou dans le cadre de séances de débriefings opérationnels. D'après le commentaire de l'article « *sont visées les seules données relatives à des interventions policières d'envergure ou présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne. Il pourrait s'agir d'une situation d'escalade de violence entre deux personnes ou d'une intervention lors de laquelle le policier agit de façon exemplaire et qui ont par conséquent un intérêt certain dans le cadre de la formation* ».

71. Les auteurs du projet de loi précisent par ailleurs dans le commentaire de l'article que « *les traitements effectués notamment dans le cadre de la formation et de l'élaboration des plans d'intervention internes relèvent actuellement du domaine de l'administratif interne et tombent dès lors sous le champ du règlement 2016/679 (RGPD)* ». La CNPD peut se rallier à ce constat.

72. Elle constate dans ce contexte qu'en sus de l'exigence précitée sur le contenu des enregistrements afin de pouvoir les utiliser à des fins de formation, le paragraphe en cause requiert l'autorisation du porteur de la caméra, ainsi que du directeur général de la Police grand-ducale pour l'utilisation des enregistrements à ces fins, après avis du délégué à la protection des données.

73. En ce qui concerne tout d'abord l'autorisation du directeur général de la Police grand-ducale, la CNPD se demande qui peut introduire une telle demande d'autorisation? Le Conseil d'Etat a aussi estimé qu'« *une précision quant à la personne qui introduit la demande devrait être insérée dans le paragraphe sous examen de l'article 43ter en projet* »³⁷. Elle

³⁷ Avis n° 61.150 du Conseil d'Etat du 23 décembre 2022.



constate par ailleurs que, comme les enregistrements sont en principe automatiquement supprimés après vingt-huit jours, cette demande doit être formulée endéans ce délai.

74. Ensuite, quant à l'autorisation du porteur de la caméra, les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire de l'article que son « accord est également requis et ceci uniquement pour des raisons de transparence pour s'assurer qu'il ait connaissance que les enregistrements auxquels il a procédé pourraient être conservés pendant dix ans à des fins de formation ». La Commission nationale tient néanmoins à souligner qu'il existe une différence fondamentale entre, d'une part, le consentement qui est une des six bases de licéité prévues à l'article 6.1 du RGPD, et, d'autre part, les exigences en matière de transparence prévues aux articles 12 à 14 du RGPD et qui sont à respecter indépendamment de la base de licéité en cause.

75. Au cas où l'intention des auteurs du projet de loi est que « l'accord » du porteur de la caméra est requis afin de procéder au traitement des enregistrements des images des caméras-piétons à des fins de formation, c'est-à-dire que son consentement constitue la base de licéité dudit traitement conformément à l'article 6.1.a) du RGPD, toutes les conditions applicables à un consentement valide et prévues à l'article 7 du RGPD sont à respecter. Le Conseil d'État quant à lui « s'interroge sur les motifs à la base du pouvoir d'autorisation qui est conféré au policier qui a effectué les enregistrements par caméras-piétons dans le cas de figure de ce paragraphe, et propose la suppression de cette autorisation, cela d'autant plus que les données à caractère personnel éventuellement présentes sur l'enregistrement ont été anonymisées. »³⁸

76. Finalement, la CNPD constate que le paragraphe 8 du nouvel article 43ter prévoit que si « les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation » (souligné dans le texte par la CNPD). Les auteurs du projet de loi précisent, à ce sujet, que « les personnes concernées par l'intervention, civils et policiers, doivent être rendues non identifiables. La Police devra ainsi recourir à des procédés de floutage des visages et de déformation du son afin d'empêcher toute identification individuelle des agents et autres personnes concernés par les enregistrements »³⁹.

77. Elle tient par contre à insister que l'article 2.1 point 1° de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale définit la notion de « données à caractère personnel » comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée »); est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un

³⁸ Avis n° 61.150 du Conseil d'Etat du 23 décembre 2022.

³⁹ Voir commentaire de l'article, ad paragraphe 8.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale » (souligné dans le texte par la CNPD).

La Commission nationale se permet de renvoyer dans ce contexte à son troisième avis complémentaire du 28 avril 2021 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale⁴⁰ dans lequel elle a insisté sur ce que « [d]ans le contexte de la vidéosurveillance, il y a lieu de relever qu'un tel système est susceptible d'entraîner la collecte d'informations picturales de personnes entrant dans l'espace surveillé qui sont identifiables sur la base de leur apparence ou d'autres éléments spécifiques. De telles informations sont à qualifier de données à caractère personnel car elles permettent d'identifier directement ou indirectement des personnes entrant dans l'espace surveillé.

Dès lors, une image issue d'un système de vidéosurveillance qui contiendrait des éléments permettant d'identifier directement ou indirectement une personne physique est à considérer comme une donnée à caractère personnel ».

78. Comme la définition d'une donnée à caractère personnel prévue à l'article 4.1) du RGPD est identique à celle susmentionnée de l'article 2.1 point 1° de la loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi de modifier le texte sous avis, de sorte à refléter la définition telle que prévue audit article, et plus précisément de prévoir que si « les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement ou indirectement une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation ».

79. Finalement, la Commission nationale tient à réitérer que l'anonymisation ne doit pas être confondue avec la pseudonymisation. Comme expliqué dans son avis précité du 28 avril 2021, « [l']anonymisation est donc un traitement qui consiste à utiliser un ensemble de techniques de manière à rendre impossible, en pratique, toute identification de la personne par quelque moyen que ce soit et de manière irréversible.

En ce qui concerne la pseudonymisation, l'article 2, paragraphe (2), point 5°, de la loi du 1^{er} août 2018 précitée dispose qu'elle consiste en un « traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable ». La pseudonymisation

⁴⁰ Délibération n°16/AV12/2021 du 28 avril 2021.



permet ainsi de traiter les données d'individus sans pouvoir identifier ceux-ci de façon directe. Les données concernées conservent donc un caractère personnel.

Dès lors, si l'intention était d'anonymiser les données à caractère personnel issues d'un système de vidéosurveillance, alors les techniques de masquage irréversibles devront s'appliquer à toutes les informations qui permettent d'identifier directement ou indirectement une personne concernée. A contrario, si seules les informations permettant d'identifier directement une personne concernée sont soumises auxdites techniques, alors ce procédé sera à qualifier de pseudonymisation. En effet, dans un tel cas, il sera encore possible d'identifier indirectement les personnes concernées.

En outre, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que si les données devaient être anonymisées alors les règles de la protection des données n'auront pas vocation à s'appliquer. Cela signifie que le principe de limitation de la conservation ne devra pas être respecté et qu'une durée de conservation ne devra donc pas figurer dans le projet de loi sous avis ».

Ainsi adopté à Belvaux en date du 20 janvier 2023.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Marc Lemmer
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale