

Autorité de contrôle instituée par l'article 17, paragraphe 2, de la loi du 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel

Rapport rendant compte de l'exécution de la mission de l'autorité de contrôle pendant les années 2005 et 2006

SOMMAIRE

- I. Introduction
- II. Composition de l'autorité de contrôle
- III. Réunions et contacts de l'autorité de contrôle
- IV. Contrôles effectués auprès de l'administration des douanes
- V. Contrôles effectués auprès du corps de la police grand-ducale
- VI. Contrôles auprès du service de renseignement
- VII. Demandes d'accès
- VIII. Activités internationales

I. Introduction

La loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2002, prévoit à son article 17, que

(1) Font l'objet d'un règlement grand-ducal :

(a) les traitements d'ordre général nécessaires à la prévention, à la recherche et à la constatation des infractions pénales qui sont réservés, conformément à leurs missions légales et réglementaires respectives, aux organes du corps de la police grand-ducale, de l'Inspection générale de la police et de l'administration des douanes et accises.

Le règlement grand-ducal déterminera le responsable du traitement, la condition de légitimité du traitement, la ou les finalités du traitement, la ou les catégories de personnes concernées et les données ou les catégories de données s'y rapportant, l'origine de ces données, les tiers ou les catégories de tiers auxquels ces données peuvent être communiquées et les mesures à prendre pour assurer la sécurité du traitement en application de l'article 22 de la présente loi,

(b) les traitements relatifs à la sûreté de l'Etat, à la défense et à la sécurité publique, et

(c) les traitements de données dans des domaines du droit pénal effectués en vertu de conventions internationales, d'accords intergouvernementaux ou dans le cadre de la coopération avec l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC – Interpol).

Le paragraphe 2 de cet article institue un régime de contrôle dans les termes suivants :

(2) Le contrôle et la surveillance des traitements mis en œuvre tant en application d'une disposition de droit interne qu'en application d'une convention internationale est exercé par une autorité de contrôle composée du Procureur Général d'Etat, ou de son délégué qui la préside, et de deux membres de la Commission nationale nommés, sur proposition de celle-ci, par le ministre.

L'organisation et le fonctionnement de l'autorité de contrôle font l'objet d'un règlement grand-ducal.

L'autorité de contrôle est informée immédiatement de la mise en œuvre d'un traitement de données visé par le présent article. Elle veille à ce que ces traitements soient effectués conformément aux dispositions légales qui les régissent.

Pour l'exercice de sa mission, l'autorité de contrôle a un accès direct aux données traitées. Elle peut procéder, quant aux traitements effectués, à des vérifications sur place et se faire communiquer tous renseignements et documents utiles à sa mission. Elle peut également charger un de ses membres à procéder à des missions de contrôle spécifique qui sont exécutées dans les conditions indiquées ci-dessus. L'autorité de contrôle fait opérer les rectifications et radiations nécessaires. Elle présente chaque année au ministre un rapport rendant compte de l'exécution de sa mission.

Le droit d'accès aux données visées au présent article ne peut être exercé que par l'intermédiaire de l'autorité de contrôle. Celle-ci procède aux vérifications et investigations utiles, fait opérer les rectifications nécessaires et informe la personne concernée que le traitement en question ne contient aucune donnée contraire aux conventions, à la loi et à ses règlements d'exécution.

Dans sa mission de surveillance et de contrôle, l'autorité de contrôle doit veiller à ce que les traitements automatisés de données à caractère personnel effectués par le corps de la police grand-ducale, l'inspection générale de la police et l'administration des douanes et accises pour les besoins de la prévention, de la recherche et de la constatation et de la poursuite des infractions soient conformes aux dispositions légales qui les régissent.

Pour l'exercice de sa mission, l'autorité de contrôle

- est informée immédiatement de la création d'un traitement de données;
- a accès direct aux banques de données visées;
- peut procéder, quant aux traitements effectués, à des vérifications sur place;
- peut se faire communiquer tous renseignements et documents utiles;
- peut charger ses membres de procéder à des missions de contrôle spécifique;
- fait opérer les rectifications et radiations nécessaires.

Par ailleurs, la loi a investi l'autorité de contrôle de la mission d'exercer, pour compte des personnes concernées, leur droit d'accès à des données traitées dans les banques de données de police. Ce système d'accès est qualifié de droit d'accès indirect.

Annuellement, l'autorité de contrôle présente au ministre compétent, en l'occurrence au ministre délégué aux communications, un rapport rendant compte de l'exécution de sa mission. Le présent rapport couvre les années 2005 et 2006.

L'article 32, paragraphe 2, de la loi du 2 août 2002 investit la commission nationale pour la protection des données du droit de publier son rapport annuel. A l'instar du régime qui régit le rapport annuel de la CNPD, l'autorité de contrôle a publié son rapport antérieur couvrant les années 2003 et 2004 sur le site Internet de la Commission nationale. Elle envisage de procéder à une publication identique du présent rapport. Les rapports de l'autorité commune de contrôle Schengen et de l'autorité commune Europol font systématiquement l'objet d'une publication au niveau européen.

II. Composition de l'autorité de contrôle

Le 13 novembre 2002, Monsieur le Procureur général d'Etat avait délégué Monsieur Georges Wivenes, premier avocat général, aux fins de présider l'autorité de contrôle. Cette délégation a été maintenue pour la période visée par le présent rapport.

Par arrêté ministériel du 18 novembre 2002, Messieurs Edouard Delosch et Pierre Weimerskirch, membres effectifs de la commission nationale pour la protection des données avaient été nommés membres de l'autorité de contrôle.

Monsieur Pierre Weimerskirch a été membre de l'autorité pendant la période 2005-2006. Monsieur Edouard Delosch a démissionné de ses fonctions de membre de la commission nationale avec effet au 3 juillet 2005. Par arrêté ministériel du 21 décembre 2005, Monsieur Thierry Lallemand, membre effectif de la CNPD, a été nommé membre de l'autorité de contrôle.

III. Réunions et contacts de l'autorité de contrôle

Au cours des exercices 2005 et 2006, l'autorité de contrôle s'est réunie à 6 reprises.

Des réunions de discussion, d'information et des missions de contrôle ont eu lieu auprès

- du ministère de la justice, le 25 janvier 2006
- de l'administration des douanes, le 11 octobre 2006
- de la police grand-ducale, le 13 janvier 2005, 24 mai 2005, 2 juin 2005, 23 mars 2006 et le 18 juillet 2006
- du parquet général, le 29 mars 2006.
- du service de renseignement, le 14 février 2005 et le 13 juillet 2006

Sur invitation du ministère des Communications, les membres de l'autorité de contrôle ont été entendus, en qualité d'experts techniques, sur les implications de la loi du 2 août 2002, précitée, au cours de 6 réunions d'un groupe de travail interministériel chargé d'élaborer, sous l'égide du ministère des Communications, le nouveau règlement grand-ducal visé à l'article 17 de la loi destiné à remplacer le règlement Ingepol actuel. Ce règlement n'avait pas encore été adopté à la date du 31 décembre 2006.

IV. Contrôles effectués auprès de l'administration des douanes

L'administration des douanes et accises est chargée, dans certains domaines (toxicomanie, cabaretage, travail clandestin, droit d'établissement etc.), de compétences de police (judiciaire) identiques à celles assurées par le corps de la police grand-ducale.

Les traitements nécessaires à la prévention, à la recherche et à la constatation des infractions pénales commises en ces matières relèvent de l'article 17 de la loi du 2 août 2002.

1) Traitement de données au niveau national

Dans la mesure où les agents de l'administration opèrent des traitements de données dans le cadre d'enquêtes qui se situent avant la saisine formelle du Procureur ou en dehors d'une telle saisine, l'article 17 de la loi de 2002 s'applique.

Tous les traitements qui n'entrent ni dans le champ de l'article 8 de la loi de 2002 ni dans celui de l'article 17 de la loi de 2002 relèvent des règles de droit commun de la loi de 2002. Le respect de la légalité de ces traitements est assuré par la commission nationale pour la protection des données.

Actuellement, les données continuent à être traitées sur support papier sous la forme de dossiers traditionnels. Pour les avertissements taxés, l'administration des douanes applique un système de gestion informatique appelé « DORAD »

Tous les membres d'un service de l'administration ont en principe accès à ces dossiers.

L'autorité de contrôle a rappelé aux responsables de l'administration des douanes que l'article 17 de la loi de 2002 exige l'adoption d'un règlement grand-ducal pour le traitement de ces données, que ce traitement s'opère sur support papier ou sur support électronique.

2) Participation au « système d'information douanier (SID) »

L'administration des douanes est en relation avec les deux systèmes.

Le premier est fondé sur le règlement (CEE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole. Ce système est opérationnel et comporte une série d'informations auxquelles l'administration des douanes a accès.

Le second système, qui est prévu par la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes du 26 juillet 1995, est techniquement opérationnel. L'administration des douanes a accès au système. Ce dernier n'est toutefois pas encore utilisé par les administrations nationales concernées.

La loi du 20 décembre 2002 portant approbation, entre autres, de la Convention du 26 juillet 1995, précitée, désigne comme autorité de contrôle nationale au sens de cette Convention, l'autorité visée à l'article 17, paragraphe 2, de la loi du 2 août 2002.

Dans le cadre d'un questionnaire établi par l'autorité (européenne) commune de contrôle « douanes », l'autorité de contrôle a effectué une visite auprès de l'administration des douanes et procédé à des contrôles détaillés portant sur la sécurisation des accès au SID et la prévention de consultations abusives. L'autorité de contrôle a pu constater que les traitements en cause sont effectués dans les limites du cadre légal et adressé un rapport détaillé au secrétariat du conseil de l'Union.

3) Accès à des traitements externes

L'administration des douanes a exposé qu'elle bénéficie d'un accès à certaines « banques de données » externes : registre national des personnes physiques, autorisations d'établissement du ministère des classes moyennes, service des étrangers du ministère de la justice, registre des taxes automobiles et des immatriculations du ministère des transports.

Sous réserve des dispositions de l'article 8 de la loi de 2002, les consultations, même ponctuelles, de ces fichiers, qui sont opérées à des fins de prévention, de recherche et de constatation des infractions pénales, constituent des traitements qui relèvent de l'article 17 de la loi du 2 août 2002.

Le droit d'accès dépend de la fonction exercée par l'agent. Un contrôle automatique d'ouverture ou de fermeture d'accès est effectué par le CIE selon les affectations des agents.

Dans le cadre de ses missions de contrôle aux frontières (loi du 9 juin 1994) l'administration des douanes a accès au SIS (système d'information Schengen) pour consultation. Il n'existe pas d'accès au N. SIS de la police grand-ducale.

L'autorité de contrôle rappelle la nécessité de soumettre à un examen l'ensemble de ces régimes d'accès au regard de leurs bases juridiques respectives et l'urgence de cette démarche dans un souci de sécurité juridique.

L'autorité de contrôle a noté que l'administration des douanes ne figure pas parmi les organes visés au projet de loi n° 5563 relative à l'accès des magistrats et officiers de police judiciaire à certains traitements de données à caractère personnel des personnes morales de droit public.

V. Contrôles effectués auprès de la police grand-ducale

1) Interpol

Selon la police grand-ducale, un nombre limité d'agents a la possibilité de consulter les données d'Interpol. Interpol a développé une nouvelle application destinée à être installée auprès des polices nationales des Etats membres. Ce nouveau système fonctionne au Luxembourg au bureau central Interpol (un poste de travail) ; une extension à la police judiciaire est en phase de réalisation, tout comme aux frontières extérieures.

2) Europol

Les données traitées par Europol sont très techniques et se prêtent moins à un travail d'enquête policière.

A ce jour, les relations entre la police luxembourgeoise et Europol se limitent à un échange de courrier électronique au nombre d'un à deux messages par jour. Les fichiers dits AWF (action files) qui sont opérationnels auprès d'Europol ne sont guère utilisés.

La transmission de données de la police grand-ducale vers Europol se fait essentiellement par l'intermédiaire de l'officier de liaison luxembourgeois auprès d'Interpol. Ce dernier obtient des informations figurant dans ce qu'il était convenu d'appeler le fichier central de la police et transmet ces informations aux officiers de liaison des autres Etats membres. Le nombre de ces demandes se chiffre à quelques milliers par an.

3) Schengen

Les responsables de la police grand-ducale ont expliqué que les données traitées dans le SIS sont plus limitées que les données Europol. Il s'agit essentiellement de données sur les personnes recherchées ou non admises dans l'espace Schengen ou sur les véhicules volés.

Ainsi qu'il a déjà été dit dans le rapport 2003/2004, le système d'information Schengen (SIS) a été rendu accessible pour tous les terminaux installés dans les différents services. La consultation de ces données fait l'objet d'un enregistrement systématique. Le relevé de ces

enregistrements avec l'indication de l'auteur de la consultation et du motif est régulièrement transmis à un membre de l'autorité aux fins de contrôle et d'évaluation, à l'instar de ce qui a été pratiqué sous l'égide de la loi antérieure sur la protection des données du 31 mai 1979.

Il faut distinguer entre les bases juridiques suivantes :

- Article 95 de la convention d'application de l'accord de Schengen :

Il s'agit de données relatives aux personnes recherchées pour arrestation et extradition. L'intégration dans le SIS se fait sur demande de l'autorité judiciaire compétente. Les données comportent l'indication du motif du signalement et permettent un repérage du dossier concernant la personne concernée.

- Article 96 :

Sont visées les données relatives aux étrangers signalés aux fins de non-admission. L'intégration se fait sur demande du ministre de la justice.

- Article 97 :

Ce texte concerne les données relatives aux personnes disparues ou placées provisoirement en sécurité. L'intégration de données dans le SIS se fait encore sur demande de l'autorité judiciaire compétente.

- Article 98 :

Les données en cause concernent les témoins et les personnes citées à comparaître dans des procédures pénales. Ici encore l'autorité judiciaire est compétente pour l'intégration des données dans le SIS.

- Article 99 :

Les données relatives aux personnes ou aux véhicules signalés aux fins de surveillance discrète ou de contrôle spécifique sont intégrées sur demande des autorités judiciaires.

Au niveau du point 2 de l'article 99 (répression d'infractions ou prévention de menaces pour la sécurité publique), il existe quelques signalements opérés par le Luxembourg.

Le point 3 de l'article 99 (sûreté intérieure et extérieure de l'Etat) n'a jamais fait l'objet d'une utilisation au niveau des autorités luxembourgeoises.

La police grand-ducale envisage, pour 2008, la mise en place d'un système technique de consultation simultanée des trois fichiers Interpol, Schengen et Europol.

4) SIS II

L'autorité de contrôle a évoqué avec les responsables de la police la question de la mise en place du nouveau système Schengen applicable à un nombre d'Etats plus important et des implications de ce système pour le Luxembourg.

5) Traitement national

La saisine des procès-verbaux et rapports figurant dans ce qu'il était convenu d'appeler le fichier central de la police par scanning sur support électronique se poursuit.

Il s'agit de quelques centaines de milliers de pièces. Les responsables de la police ont expliqué que sont éliminés les documents concernant les personnes nées avant 1910 et les personnes décédées. En l'état actuel, aucun tri ne serait effectué selon des critères de classement sans suite de l'affaire par le Parquet, de décision de non-lieu ou d'acquittement, de prescription des faits ou de la peine, de réhabilitation légale ou judiciaire.

Les données ainsi saisies devraient être rendues accessibles, par voie électronique, à l'ensemble des agents du corps de la police, à l'exception du personnel dit civil. A l'exception de la Ville de Luxembourg tous les commissariats seraient d'ores et déjà reliés au réseau. Il en irait de même pour tous les services centraux de la police à l'exception de la direction générale et de la brigade volante.

A la date du 31 décembre 2006, le règlement grand-ducal prévu à l'article 17 de la loi du 2 août 2002 et appelé à remplacer le règlement Ingepol actuel n'avait toujours pas été adopté.

Par règlement grand-ducal du 12 juin 2004, la validité du règlement Ingepol du 2 octobre 1992 a été prorogée jusqu'au 31 juillet 2007.

La banque de données Ingepol comporte, en vertu de l'article 2 du règlement grand-ducal du 2 octobre 1992 relatif à la création et à l'exploitation d'une banque de données nominatives de police générale, trois parties:

- Une partie « recherche » (contrôle-recherche-signalements): Il s'agit de données identifiant une personne et indiquant qu'une personne est recherchée et pour quelles raisons elle est recherchée. Sont également concernés les signalements de voitures volées. Fin 2004, cette partie d'Ingepol était accessible à toutes les unités de la police grand-ducale, officiers et agents de police judiciaire.
- Une partie « documentation » : Elle est destinée à reprendre les informations du fichier central, c'est-à-dire les dossiers personnels. La saisine électronique des données figurant dans les dossiers traditionnels est en cours depuis juillet 2001. Ont été saisis les dossiers jusqu'en 1998.

6) Accès à des traitements externes

La police grand-ducale bénéficie d'un accès à certaines « banques de données » externes : registre national des personnes physiques, autorisations d'établissement du ministère des classes moyennes, service des étrangers du ministère de la justice, registre des taxes automobiles et des immatriculations du ministère des transports.

Sous réserve des dispositions de l'article 8 de la loi de 2002, les consultations, même ponctuelles, de ces fichiers, qui sont opérées à des fins de prévention, de recherche et de

constatation des infractions pénales, constituent des traitements qui relèvent de l'article 17 de la loi du 2 août 2002.

Le 4 avril 2006 a été déposé le projet de loi n° 5563 relative à l'accès des magistrats et officiers de police judiciaire à certains traitements de données à caractère personnel des personnes morales de droit public et portant modification du code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

VI. Contrôle auprès du service de renseignement

En vertu de l'article 17 de la loi du 2 août 2002, l'autorité de contrôle est également compétente pour surveiller les traitements relatifs à la sûreté de l'Etat, à la défense et à la sécurité publique.

La matière a fait l'objet d'une nouvelle réglementation par la loi du 15 juin 2004 portant organisation du service de renseignement de l'Etat et par la loi du même jour relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité (Mémorial A n° 113).

Deux entrevues ont eu lieu avec les responsables du service de renseignement au cours de la période considérée. L'autorité de contrôle a pu visiter les locaux du service de renseignement et s'assurer des mécanismes de sécurité mis en place. De même, le membre de l'autorité de contrôle, qui est informaticien de formation, a participé à une réunion de travail technique sur la sécurisation du traitement des données.

Le service de renseignement refuse toutefois à l'autorité de contrôle l'accès aux données proprement dites aussi longtemps que les membres de l'autorité n'ont pas obtenu une habilitation de sécurité au sens de l'article 14 de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité.

Aux termes de cette disposition *« toutes les personnes, à l'exception des membres du Conseil de Gouvernement et des membres de la Commission de Contrôle parlementaire visée à l'article 14 de la loi portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, exerçant un emploi, une fonction ou occupant un grade qui comportent l'utilisation de pièces classifiées, l'accès à des locaux, des bâtiments ou des sites où sont créées, traitées ou conservées des pièces classifiées ou qui participent à l'exécution d'un contrat ou d'un marché public qui comportent l'utilisation de pièces classifiées doivent être titulaires d'une habilitation de sécurité. »*

Cela implique la soumission des membres de l'autorité de contrôle à une enquête de la part du service de renseignement qui a pour but, en vertu de l'article 21 de la loi de 2004, *« déterminer si la personne physique présente des garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité pour avoir accès à des informations classifiées sans constituer un risque pour les intérêts »* du Luxembourg .

L'autorité de contrôle considère qu'elle est investie d'une mission légale et ne relève pas du groupe des personnes *« exerçant un emploi, une fonction ou occupant un grade qui*

comportent l'utilisation de pièces classifiées » Elle a, dès lors, refusé de se soumettre à une procédure de « clearance » par l'organe qu'elle est appelée à contrôler.

L'autorité de contrôle note, par ailleurs, que l'article 17 de la loi du 2 août 2002 prévoit que les traitements relatifs à la sûreté de l'Etat font l'objet d'un règlement grand-ducal et qu'un tel règlement fait défaut.

VII. Demandes d'accès

Au cours de la période couverte par le présent rapport, l'autorité de contrôle a été saisie de deux demandes d'exercice du droit d'accès aux données traitées dans le N.SIS, en application de l'article 109 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

Ces demandes émanaient de personnes ne résidant pas au Luxembourg.

VIII. Activités internationales

1) Autorité de contrôle commune Schengen

Conformément à l'article 115 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, signée à Schengen le 19 juin 1990 et approuvée par la loi du 3 juillet 1993, ont été désignés comme représentants de l'autorité de contrôle à l'autorité de contrôle commune chargée du contrôle de la fonction de support technique du système d'information :

- Monsieur Georges Wivenes et Monsieur Pierre Weimerskirch, membres effectifs,
- Monsieur Edouard Delosch et, depuis 2006, Monsieur Thierry Lallemand, membre suppléant.

L'autorité commune de contrôle Schengen publie, tous les ans, un rapport d'activités auquel les auteurs du présent rapport voudraient renvoyer.

2) Autorité de contrôle commune Europol et Comité de recours Europol

La Convention du 26 juillet 1995, conclue sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, portant création d'un Office européen de police (Europol) prévoit, aux articles 23 et suivants, l'instauration d'une autorité de contrôle nationale et d'une autorité de contrôle commune au sein de laquelle est constitué un comité de recours.

La loi du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention Europol dispose, dans l'article 3, que l'autorité de contrôle prévue au paragraphe (4) de l'article 12-1 de la loi modifiée du 31 mars 1979 est désignée comme autorité de contrôle nationale « Europol ».

Les compétences de l'autorité prévue par la loi de 1979 ont passé à l'autorité de contrôle prévue à l'article 17 de la loi du 2 août 2002.

Ont été désignés membres de l'autorité de contrôle commune Europol :

- Messieurs Georges Wivenes et Edouard Delosch et, depuis 2006, Monsieur Thierry Lallemand, membres effectifs
- Monsieur Pierre Weimerskirch, membre suppléant.

Monsieur Georges Wivenes a été désigné membre et Monsieur Edouard Delosch, et, depuis 2006, Monsieur Thierry Lallemand, comme membre suppléant du comité de recours.

L'autorité commune de contrôle Europol publie régulièrement des rapports d'activité auxquels les soussignés voudraient renvoyer.

3) Autorité commune de contrôle douane

La Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes du 26 juillet 1995, approuvée au Luxembourg par la loi du 20 décembre 2002, institue à l'article 17 une autorité commune de contrôle. En application de l'article 2 de la loi d'approbation parlementaire, l'autorité de contrôle est désignée pour participer à cette autorité commune.

Ont été désignés comme représentants luxembourgeois :

Messieurs Georges Wivenes et Edouard Delosch et, depuis 2006, Monsieur Thierry Lallemand, membres effectifs,
Monsieur Pierre Weimerskirch, membre suppléant

Au cours des années 2005/2006, les membres de l'autorité de contrôle ont assisté à des réunions des autorités communes de contrôle Schengen, Europol et douanes, les 3 et 4 mars 2005, 27 et 28 juin 2005, 25 et 9 septembre 2005, 12 et 13 décembre 2005, 1 et 2 mars 2006, 26 et 27 juin 2006, 18 et 19 octobre 2006, 6 et 7 décembre 2006.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres de l'autorité de contrôle lors de la réunion en date d'aujourd'hui.

Luxembourg, le 14 mars 2007

Georges Wivenes
Président

Pierre Weimerskirch
membre

Thierry Lallemand
membre