Avis de la Commission Consultative des Droits de l'Homme

sur

Le projet de loi 5563 relatif à l'accès des magistrats et officiers de la 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

Luxembourg, février 2008

*** * ***

01/2008

La Commission Consultative des Droits de l'Homme (désignée ci-après CCDH) s'autosaisit du projet de loi relatif à l'accès des magistrats et officiers de la 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.

C'est sous l'angle des droits fondamentaux, en particulier du droit à la dignité, au respect de la vie privée et familiale et du droit d'asile, que la CCDH analyse le présent projet.

La loi vise à créer un cadre légal pour un accès des magistrats du ministère public et des officiers de la police judiciaire à toute une série de données à caractère personnel. A ce titre, l'exposé des motifs énonce :

« 1. Le projet de loi sous examen vise à introduire en droit luxembourgeois certaines dispositions légales nouvelles afin de renforcer les moyens des autorités de poursuite dans le cadre de la lutte contre la grande criminalité, le crime organisé et le terrorisme, ceci dans le respect des libertés et droits fondamentaux.

2. Il suffit d'éplucher certaines grandes affaires de crime organisé en matière de trafic de drogues, de prostitution ou de trafic d'êtres humains ayant eu lieu les dernières années ou de suivre l'actualité relative à la lutte contre le terrorisme international pour se rendre à l'évidence qu'au 21ème siècle, l'arme la plus importante dans la lutte contre ces fléaux criminels est l'information, sous tous ses aspects.

3. Les grands criminels abusent en effet des possibilités offertes par la création d'entreprises fictives ou d'écran, par le fait de faire entrer dans les pays industrialisés les complices et parfois même les victimes de leurs méfaits, ou encore par le blanchiment de leurs revenus illégaux. Pour réussir dans leurs stratagèmes, ils montent des constructions juridiques et administratives de plus en plus complexes, de plus en plus difficilement à démasquer. »

Dans ce cadre, le projet de loi se propose, comme il est dit dans l'exposé des motifs, de *« créer la base légale appropriée pour un accès des magistrats du ministère public et des officiers de police judiciaire aux traitement de données identifiées afin de rendre l'exercice de leur mission plus rapide et plus efficace ».*

Par ailleurs, des informations comme les photographies et les empreintes digitales pourront être recueillies, dans l'intérêt de la manifestation de la vérité dans le cadre

1. d'une enquête préliminaire
2. d'une flagrance
3. d'une instruction préparatoire

Ces informations pourront être utilisées ultérieurement dans le cadre de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales.

Les auteurs du projet de loi se réfèrent aux libertés et droits fondamentaux dans la formulation de leur dispositif et invoquent également le principe de proportionnalité quand il s'agit de définir les modalités d'accès aux informations.

D’emblée, la CCDH tient à marquer sa compréhension pour la volonté du législateur de se doter de moyens plus efficaces pour lutter contre la criminalité organisée et prévenir les actes terroristes.

En revanche, elle considère que les mesures mises en place doivent respecter scrupuleusement, la Convention européenne des Droits de l’Homme, et notamment l’article 8§2 qui dispose que :

« 1 Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2 Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Partant de ces prémisses, la CCDH dresse plusieurs constats.

En ce qui concerne l’accès aux banques de données à caractère personnel :

Selon le projet de loi, partie Code d’instruction criminelle, les officiers de police judiciaire ont accès, sur instruction du procureur d’Etat, par un système informatique direct, aux traitements de données à caractère personnel dans le cadre d’une enquête préliminaire, et agissant sur commission rogatoire du juge d’instruction compétent, en cas de flagrance et d’instruction préparatoire.

Dans la partie loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l’Inspection Générale de la Police du projet de loi, les traitements de données à caractère personnel sont définis. Il est également dit que la consultation de ces données pourra être retracée et que les données consultées « doivent avoir un lien direct avec les faits ayant motivé la consultation. »

La CCDH estime que la liste des banques de données qui peuvent être consultées par les officiers de police judiciaire n’a pas sa place dans la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l’Inspection Générale de la Police, mais dans le Code d’instruction criminelle.

La CCDH estime que le principe de proportionnalité en matière de consultation des banques de données à caractère personnel n’est pas formulé dans le projet de loi. Il y a bien un principe de conditionnalité, la relation directe avec les faits, mais le principe de conditionnalité n’est pas identique au principe de proportionnalité.

Cela a pour effet que les officiers de police ont un pouvoir d’accès illimité à toutes les banques de données mentionnées dans l’article II du projet de loi. D’autre part, comme le signale le Conseil d’Etat, l’officier de police judiciaire peut avoir accès à ces données aussi bien dans le cadre d’une enquête pénale, où les données sont d’ordre judiciaire, que dans le cadre de la prévention, où les données sont d’ordre policier, ainsi que dans le cadre de ses missions administratives.

Dans la mesure où toutes les banques de données énumérées dans le projet de loi peuvent être théoriquement consultées, la CCDH estime que les pouvoirs donnés à la police sont exorbitants.

La CCDH pense également que l'accès systématique à des fichiers tels que ceux du Centre Commun de Sécurité Sociale, des visas, des demandeurs d'asile, et des étrangers n'est pas justifié dans la lutte contre la grande criminalité.

La CCDH s'oppose donc à cette extension généralisée à l'ensemble des banques de données qui pourrait porter gravement atteinte au respect des droits fondamentaux.

Elle considère, d'une part, que cet accès informatique direct de la police aux fichiers ne répond pas au critère d'ingérence nécessaire dans une société démocratique, et, d'autre part, il ne correspond pas à l'exposé des motifs du projet consistant à prévoir des modalités d'accès à l'information proportionnelles par rapport à la gravité et à l'importance des infractions poursuivies.

Si l'objet affiché des auteurs est de lutter plus efficacement contre la grande criminalité, la CCDH est d'avis que l'accès aux banques de données à caractère personnel devrait être limité aux policiers dans le seul exercice de leurs missions judiciaires exercées sous le contrôle de l'autorité judiciaire et l'accès aux différents fichiers dûment motivé, proportionnel et conditionnel.

La CCDH n'est pas satisfaite de la manière dont les garanties qui devraient exclure un usage abusif de l'accès envisagé ont été formulées.

Afin de concilier l'accès aux banques de données avec le respect des libertés et droits fondamentaux de la personne, la CCDH est d'avis qu'il conviendrait impérativement d'énoncer dans la loi dans quel cas de figure et sous quelles conditions les officiers de police judiciaire auraient accès aux fichiers.

La CCDH rejette l'idée de préciser dans un règlement grand-ducal l'énumération détaillée et limitative de données à caractère personnel, qui peuvent être consultées, notamment en ce qui concerne des fichiers aussi sensibles que ceux du Centre Commun de Sécurité Sociale ou des demandeurs d'asile.

A l'instar du Conseil d'Etat, la CCDH exige que les données relatives à la santé soient exclues de la consultation, car une telle consultation porterait incontestablement atteinte dans tous les cas de figure et donc de manière non justifiée à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

En particulier, la CCDH considère que la protection du droit fondamental de l'asile devrait englober la garantie de la confidentialité des informations émises par un demandeur de protection internationale dans le cadre du traitement de sa demande. Par conséquent l'accès à ces données devrait être limité aux seuls agents chargés de l'instruction de ces demandes.

Dans la mesure où les données sur les demandeurs d'asile peuvent être transmises à des Etats tiers dans le cadre d'enquêtes sur la grande criminalité, le CCDH met en garde contre une violation des règles de confidentialité qui sont vitales pour que,

dans le domaine de la demande d'asile, les Conventions internationales en vigueur soient respectées.

Sous cette réserve et si les auteurs du projet estiment nécessaire d'élaborer un règlement grand-ducal, la CCDH recommande vivement que le projet de règlement grand-ducal soit annexé au projet de loi, afin que le législateur puisse apprécier, en connaissance de cause, les limitations justifiées des libertés et droits fondamentaux de la personne que le projet de loi entraîne immanquablement.

En ce qui concerne l'utilisation des fichiers d'identification :

Le projet de loi, tel qu'il est rédigé, transforme l'accès aux fichiers des empreintes, y compris génétiques et la prise de photographies, en moyens d'investigation automatiques et systématiques alors que ces procédés devraient - compte tenu des enjeux en matière des droits fondamentaux (notamment dignité et vie privée) - être d'une part, proportionnels au but poursuivi et d'autre part, judiciairement contrôlés. Ceci afin de ne pas porter atteinte aux droits de l'Homme et permettre, le cas échéant, un recours des particuliers si leurs droits étaient lésés.