

RAPPORT ANNUEL 2022



0110 0010111 1011011 010001 011000 01000 00010 110101101 10110110001110 101000110011001 11011000101110101 0110100011100110 1011000101010101 01011101011011010 01011011000110101 101000110011011 1011000101110 0111 01101000111001 0011 011100010101 1101 0101110110111 000 010110110001110 010 010001100110010 01 01000101110101101 11100011100110010 01100010101110101	CNPD	COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES
---	-------------	---

RAPPORT ANNUEL 2022



TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION	4
2 AVANT-PROPOS	8
3 UNE ANNÉE EN CHIFFRES	12
4 LES ACTIVITÉS EN 2022	16
LES ACTIVITÉS DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES	16
1 Sensibiliser le public	16
2 Répondre aux demandes d'information de particuliers et de professionnels	31
3 Intervenir dans le processus législatif	33
4 Guider les acteurs privés et publics	41
5 Désignation des délégués à la protection des données	43
6 Accompagner la mise en conformité	45
7 Traiter les réclamations des citoyens	54
8 Analyser les violations de données	63
9 Contrôler et adopter des mesures correctrices	69
LE CONTRÔLE DES TRAITEMENTS DE DONNÉES DES AUTORITÉS RÉPRESSIVES OU DE SÉCURITÉ NATIONALE	74
1 Demandes d'information	75
2 Avis	75
3 Réclamations	77
4 Notifications de violations de données	77



5	Contrôles prévus par des dispositions légales spécifiques	77
6	Coopération européenne	77
7	Évaluation Schengen du Luxembourg pour le volet « protection des données »	78
	LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	80
1	Violations de données dans le secteur des communications électroniques	81
	LES TRAVAUX INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DES DONNÉES	82
1	Comité européen pour la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board)	82
2	Global Privacy Assembly	85
3	Conférence de printemps des autorités européennes à la protection des données (Spring Conference)	86
4	Case Handling Workshop	87
5	Groupe de Berlin	87
6	Rencontres francophones de la protection des données personnelles	87
	5 RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT	88
1	Ressources humaines	88
2	Organisation de la CNPD	92
3	Rapport de gestion relatif aux comptes de l'exercice 2022	93
	6 ANNEXES	98

Les annexes peuvent être téléchargées sur le site de la CNPD à l'adresse
<https://cnpd.public.lu/fr/publications/rapports.html>

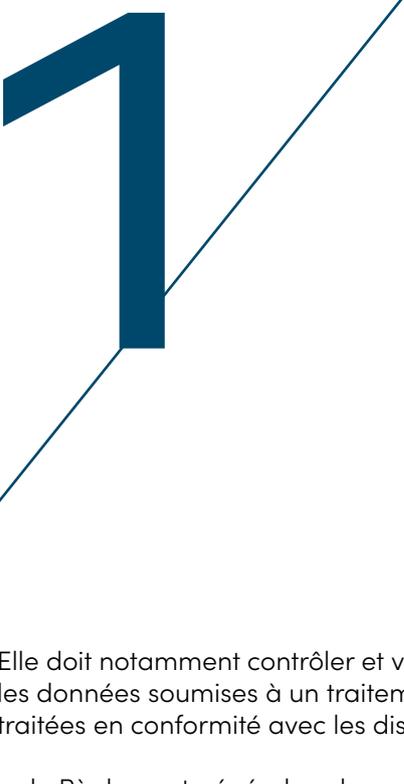
INTRODUCTION



La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) est un établissement public indépendant doté de la personnalité juridique. Elle jouit de l'autonomie financière et administrative.

Elle est chargée de vérifier la légalité des fichiers et de toutes collectes, utilisations et transmissions de renseignements concernant des individus identifiables et doit assurer dans ce contexte le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée.





Elle doit notamment contrôler et vérifier si les données soumises à un traitement sont traitées en conformité avec les dispositions :

- du Règlement général sur la protection des données ;
- 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 ;
- 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 ;
- de la loi modifiée du 30 mai 2005 sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ;

- des textes légaux prévoyant des dispositions spécifiques en matière de protection des données à caractère personnel.

Elle n'est pas compétente pour contrôler les opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Cette mission revient à l'autorité de contrôle de la protection des données judiciaires.



INTRODUCTION

MISSIONS

La CNPD a comme objectif de protéger la vie privée des citoyens et de veiller au respect de la législation en matière de protection des données qui lui confie les missions suivantes :

INFORMER ET GUIDER PAR LE BIAIS DE :

- la sensibilisation du public aux fins de favoriser sa compréhension des risques, des règles, des garanties et des droits relatifs au traitement ;
- la sensibilisation des responsables du traitement et des sous-traitants en ce qui concerne les obligations qui leur incombent.

CONSEILLER À TRAVERS :

- les avis relatifs aux projets de loi et aux mesures réglementaires ou administratives concernant le traitement de données personnelles ;
- les suggestions et recommandations adressées au gouvernement, notamment au sujet des évolutions pertinentes, dans la mesure où elles ont une incidence sur la protection des données à caractère personnel, notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et des pratiques commerciales ;
- la promotion des bonnes pratiques et la publication de lignes d'orientations thématiques ;
- la promotion de codes de conduite, des

schémas de certification et l'agrément des organismes de certification ;

- les recommandations aux responsables du traitement conformément à la procédure de consultation préalable.

SUPERVISER ET ASSURER LA TRANSPARENCE PAR :

- les visites sur place portant sur la protection des données suite à des réclamations ou de sa propre initiative ;
- les audits portant sur la protection des données suite à des réclamations ou de sa propre initiative ;
- l'intervention suite à des violations de données ;
- la tenue à jour des registres internes des violations au Règlement général sur la protection des données (RGPD) ;
- l'établissement et la tenue à jour d'une liste en lien avec l'obligation d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données ;
- l'approbation des règles d'entreprise contraignantes ;
- l'examen des certifications et la surveillance des certificateurs ;
- l'adoption de mesures correctrices (p. ex. avertissement, interdiction d'un traitement ou amende administrative).

COOPÉRER À TRAVERS :

- les échanges avec d'autres autorités de contrôle nationales ou étrangères ;
- la contribution aux activités du Comité européen de la protection des données.



VALEURS

La CNPD exerce avec **indépendance** les missions qui lui ont été attribuées. Elle détermine ses propres priorités dans les limites de son cadre légal. Elle choisit ses priorités notamment sur base de critères comme la gravité et l'envergure de potentielles violations de la loi et le nombre potentiel d'individus affectés.

L'**expertise** est très importante pour la CNPD qui est dédiée à un travail de qualité. A cette fin, la CNPD s'efforce de travailler avec des équipes interdisciplinaires et elle investit dans le développement continu de ses agents pour améliorer leurs connaissances et leurs compétences.

La CNPD assure la **transparence** à l'égard de ses résultats et de ses choix, ce qui génère un support pour son travail et invite au dialogue. La CNPD est ouverte, intègre et visible. Elle promeut une atmosphère positive et respectueuse.

La CNPD est fière d'œuvrer pour la protection d'un droit fondamental. Elle témoigne de son **engagement** dans son travail et son personnel et constitue un acteur à part entière de l'environnement socioéconomique luxembourgeois.



AVANT-PROPOS



Le collège : Alain Herrmann, Thierry Lallemand, Tine A. Larsen et Marc Lemmer.

2022 a été une année mémorable pour la CNPD, marquée par son 20^e anniversaire. 20 années au cours desquelles la CNPD a grandi, évolué, relevé des défis et établi son expertise dans le domaine de la protection des données personnelles, tant au niveau national qu'international. Nous avons célébré ce jalon, le 1^{er} décembre 2022, dans la Maison du Savoir à Esch-Belval, en présence de Monsieur le Premier ministre et ministre des Communications et des Médias Xavier Bettel, de Madame la ministre de l'Intérieur

et ministre de l'égalité entre les femmes et les hommes Taina Bofferding, de Madame Andrea Jelinek, présidente du Comité européen de la protection des données, et de nombreux représentants d'institutions publiques. C'était le moment de revenir sur les moments clés de la Commission nationale, notamment sa création par la loi de 2002 et la transformation de son rôle avec l'entrée en application du Règlement général sur la protection des données (RGPD) en 2018. Et bien sûr, nous nous



sommes également tournés vers l'avenir, avec tous les changements et les défis qu'il apportera.

Retour au nouveau normal post-pandémie

Le défi préoccupant auquel la CNPD a été confrontée, comme le reste de la société, au cours des dernières années et jusqu'en 2022, était la pandémie de Covid-19. Dans la continuité de l'année 2021, le début de l'année 2022 était marqué par un nombre important de questions relatives aux traitements de données à caractère personnel concernant la gestion de la pandémie Covid-19, en particulier autour du « CovidCheck » dans le contexte professionnel. D'autres demandes reçues de la part des employeurs et des employés concernaient la surveillance sur le lieu de travail, notamment la cybersurveillance, la gestion des outils informatiques et la vidéosurveillance. Et tout comme les années précédentes, des requêtes d'informations sur les droits en matière de protection des données (droit d'accès, droit d'effacement, etc.) continuaient d'être à l'ordre du jour.

L'intérêt public concernant la protection des données personnelles qu'illustre le flux de demandes d'informations démontre que le RGPD – et les droits et obligations qui en découlent – sont de plus en plus ancrés dans l'esprit de la population. Cette conscience accrue de la réglementation en place est aussi reflétée dans le nombre de réclamations et de notifications de violations de données reçues par la CNPD.

En 2022, 482 réclamations ont été introduites auprès de la CNPD, les motivations allant de demandes d'effacement ou de rectification non respectées au non-respect du droit d'accès et à la licéité contestée d'un traitement. Les 354 violations déclarées en 2022 portaient surtout sur la divulgation de données personnelles à la mauvaise personne et sur le piratage.

En termes de transparence envers les personnes concernées, il y a encore matière à amélioration. Toutes les 24 décisions adoptées par la CNPD en 2022 suite à des enquêtes concluaient que les personnes en question n'ont pas été informées du traitement de leurs données d'une façon concise, transparente, compréhensible, aisément accessible, ainsi qu'en des termes clairs et simples. D'autres points soulevés lors des enquêtes concernant l'utilisation de systèmes de vidéosurveillance et de géolocalisation, portaient sur la minimisation des données, la limitation de l'accès aux données et de la conservation des données. 6 décisions étaient prises dans le cadre de la campagne d'enquête thématique sur la transparence au sein du secteur du commerce électronique.

La CNPD, pionnier de la certification

Outre notre anniversaire, l'année 2022 a marqué un autre moment charnière pour la CNPD : le lancement du schéma de certification « GDPR-CARPA » le 13 mai 2022. Il s'agit du premier schéma de certification sous le RGPD au niveau national et

AVANT-PROPOS

européen. GDPR-CARPA donne l'occasion pour les entreprises, administrations, associations et autres organismes établis au Luxembourg de démontrer que leurs opérations de traitement de données personnelles respectent le RGPD.

En octobre 2022, le premier organisme de certification au Luxembourg et en Europe a obtenu agrément de la CNPD de réaliser des certifications RGPD sur base du mécanisme de certification GDPR-CARPA. Au cours du même mois, le Comité européen de la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board) a approuvé le schéma Europrivacy, premier « label européen de protection des données » valable dans tous les États membres. En tant qu'autorité compétente, la CNPD était en charge de la soumission des critères de certification du schéma Europrivacy, qui est géré par l'European Center for Certification and Privacy (ECCP) au Luxembourg.

De tels schémas de certification favorisent la transparence et le respect du RGPD et permettent aux personnes concernées de mieux évaluer le niveau de protection des données offert par les opérations certifiées.

Informier, éduquer, aviser

Après 2 ans et demi de pandémie, la CNPD a pu reprendre en 2022 ses activités de sensibilisation en présentiel.

Dans le cadre du Data Protection Day, la Commission nationale a organisé une

conférence intitulée « Cookies : je tiens à ma vie privée ou je n'ai rien à cacher? », explorant comment les cookies permettent le traçage et le ciblage publicitaire et comment le design trompeur et des informations non transparentes favorisent leur acceptation. La CNPD a profité de l'occasion pour présenter ses lignes directrices en la matière, qui servaient d'ailleurs comme base pour une fiche pratique ciblant le grand public.

Au cours de l'année, la CNPD a participé à une multitude d'événements en tant qu'intervenant ou membre de panel, y inclus la conférence « Data Privacy Day » organisée par la Fondation Restena et l'Université du Luxembourg, le « Symposium sur la cybersécurité et la protection des données dans l'action humanitaire » (organisé par le Comité international de la Croix Rouge), la conférence de l'Institut Max Planck sur l'application privée et publique du droit économique de l'UE, la 44e conférence de la Global Privacy Assembly à Istanbul et la « Privacy Symposium Conference » à Venise. Ces événements fournissaient de belles occasions pour l'échange sur des sujets d'actualité et le partage de connaissances allant de technologies émergentes aux défis réglementaires à la protection des données dans le secteur humanitaire.

En outre, les activités de formation permettant la sensibilisation à la protection des données de divers publics sont une priorité pour la CNPD. Des agents de la Commission nationale ont dispensé des cours dans le cadre d'un nouveau



programme de formation dans le domaine de la cybersécurité de l'enseignement professionnel supérieur niveau BTS, proposé par le Lycée Guillaume Kroll. Dans le cadre du Digital Learning Hub (DLH), la CNPD a donné des formations d'introduction à la protection des données et au RGPD. En plus, un nouveau parcours de formation d'initiation à la protection des données personnelles basé sur les besoins des agents de la fonction publique a été développé en coopération avec le Commissariat du gouvernement à la protection des données (CGPD) et l'Institut national d'administration publique (INAP).

Au niveau gouvernemental, la CNPD fait part de son expertise en assistant à des réunions consultatives en matière de protection des données ainsi qu'en rendant des avis relatifs à des projets ou propositions de loi ou mesures réglementaires pertinents. Les 32 avis publiés par la Commission nationale en 2022 concernaient entre autres la protection des lanceurs d'alertes, le logement abordable, l'organisation du marché de l'électricité et du gaz et le Service de renseignement de l'État. Au niveau communal, la CNPD a mené en 2022 une campagne d'information avisant les administrations communales sur leur obligation de désigner un délégué à la protection des données.

La coopération au niveau européen

Le RGPD établit un régime unique de protection des données au sein de l'Union

européenne. Toutefois, il subsiste des différences d'application et d'interprétation du règlement aux niveaux nationaux. C'est pourquoi l'EDPB s'est saisi de cette question lors d'une réunion à Vienne en avril 2022. En fait, les membres de l'EDPB ont convenu de renforcer la coopération sur les dossiers stratégiques, de diversifier l'éventail des méthodes de coopération utilisées et d'échanger des informations sur les stratégies nationales d'application de la législation.

Une coopération harmonieuse au niveau européen est d'autant plus importante au regard de nouvelles réglementations à venir. En tant qu'autorité de protection des données au sein de l'Union européenne, la CNPD est directement intéressée par les travaux législatifs européens en cours, qui peuvent avoir une incidence sur ses compétences et ses missions.

La rétrospective de l'année 2022 illustre une fois encore, que sans renier ses valeurs, la CNPD s'adapte dans un environnement en pleine mutation, traversé par l'émergence de nouvelles technologies, de nouveaux usages et de nouvelles attentes de ses publics. Ces changements sont autant d'opportunités de développer de nouvelles compétences et de savoir-faire, au service d'une société dans laquelle protection du droit à la vie privée, service public, innovation et développement économique coexistent de manière harmonieuse et équilibrée.

Tine A. Larsen
Présidente

UNE ANNÉE EN CHIFFRES

SENSIBILISATION, GUIDANCE ET CONSEIL



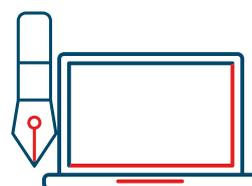
32

AVIS

par rapport à 33 en 2021

relatifs à des projets ou propositions de loi ou mesures réglementaires, dont notamment des avis sur les lois relatives :

- à la protection des lanceurs d'alertes ;
- au logement abordable ;
- à la chaîne pénale de la Justice, dite « JU-CHA » ;
- au e-Wallet (carte d'identité + permis) ;
- à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz ;
- à la Société Nationale de Circulation Automobile ;
- aux aides individuelles au logement ;
- au Service de renseignement de l'État



589

**DEMANDES DE RENSEIGNEMENT
PAR ÉCRIT**

par rapport à 618 en 2021

Les 3 principales catégories de demandes concernent :

- la pandémie Covid-19 (traçage des personnes, prise de température, télétravail, homeschooling, etc.) ;
- la surveillance sur le lieu de travail ;
- le droit des personnes concernées (droit d'accès, droit d'effacement, etc.).



25

FORMATIONS ET CONFÉRENCES

par rapport à 13 en 2021

Nombre d'événements de sensibilisation que la CNPD a organisés ou dans lesquels elle est intervenue comme oratrice.



CONFORMITÉ ET CONTRÔLE



482

RÉCLAMATIONS

par rapport à 512 en 2021

Raisons principales :

1. demande d'effacement ou de rectification non respectée (21 %) ;
2. non-respect du droit d'accès (15 %) ;
3. licéité du traitement (15 %).



354

NOTIFICATIONS DE VIOLATIONS DE DONNÉES

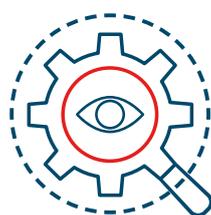
par rapport à 333 en 2021

Cause principale : erreur humaine (63 %).

Nature des incidents :

1. données personnelles envoyées au mauvais destinataire (28 %) ;
2. piratage, hacking (18 %) ;
3. divulgation de données personnelles à la mauvaise personne (18 %).

Plus de la moitié des incidents sont détectés dans les 5 jours de leur survenance.



10

ENQUÊTES

- **Audits** ouverts dans le cadre d'enquêtes relatives à la désignation d'un délégué à la protection des données à l'encontre de 6 administrations communales.
- **Visites sur place** dans le cadre de l'analyse de la conformité au RGPD de dispositifs de vidéosurveillance dans un établissement privé et dans un établissement scolaire.



UNE ANNÉE EN CHIFFRES

DÉCISIONS



24

**DÉCISIONS PRISES PAR LA
FORMATION RESTREINTE**

- 3 décisions clôturées en l'absence de manquements retenus
- 21 décisions avec mesures correctrices, dont 20 avec amendes



48 375 €

**D'AMENDES
ADMINISTRATIVES**

- uniquement dossiers nationaux

RESSOURCES HUMAINES



58

COLLABORATEURS

par rapport à 53 en 2021

38,3 ans : moyenne d'âge

4 ans : ancienneté moyenne



EDPB (EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD)



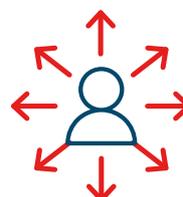
15
RÉUNIONS PLÉNIÈRES



118
RÉUNIONS DES GROUPES DE TRAVAIL



8
NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES



4
PROJETS POUR LESQUELS LA CNPD
A ASSUMÉ LE RÔLE DE RAPPORTEUR
OU CO-RAPPORTEUR



LES ACTIVITÉS EN 2022

LES ACTIVITÉS DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

1 SENSIBILISER LE PUBLIC

L'information des citoyens ainsi que des responsables du traitement et des sous-traitants est une priorité de la CNPD afin de leur faire connaître les droits et devoirs respectifs de chacun. Elle mène des actions de sensibilisation, informe le public à travers son site Internet en matière de protection des données personnelles et organise ou participe à des formations et conférences.

En raison de la pandémie, une partie des cours de formation traditionnellement organisés en présentiel a été transformée en cours à distance et d'autres parties ont été préenregistrées pour être diffusées sur des plateformes d'apprentissage.

LA CNPD FÊTE SES 20 ANS



Le 1^{er} décembre 2022, la CNPD a célébré son 20^e anniversaire dans la Maison du Savoir à Esch-Belval, en présence de Monsieur le Premier ministre et ministre des Communications et des Médias Xavier Bettel, de Madame la ministre de l'Intérieur

et ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes Taina Bofferding, de Madame Andrea Jelinek, présidente du Comité européen pour la protection des données, et de nombreux représentants d'institutions publiques.

Dans le discours qu'elle a prononcé à l'occasion, **Madame Tine A. Larsen, présidente de la CNPD**, est revenue sur les moments clés de la Commission nationale, notamment sa création par la loi de 2002 et la transformation de son rôle avec l'entrée en application du Règlement général sur la protection des données (RGPD) en 2018. La présidente s'est également projetée dans le futur : « *Au cours des prochaines décennies, nous allons sans doute encore changer, grandir, nous transformer et tirer de nouvelles leçons. Mais notre mission principale restera la même : nous continuerons à protéger votre droit fondamental à la vie privée aussi longtemps que nous existerons* ». Le discours était accompagné d'une vidéo relatant l'histoire de la CNPD. La présidente a remercié les personnes qui ont supporté la Commission nationale tout au long des 2 dernières décennies, le gouvernement pour son soutien continu, ainsi que les agents de la CNPD pour leur travail de qualité.

Ensuite, le **Premier ministre** a pris la parole. **Monsieur Bettel** a mis en évidence l'évolution



de la technologie qui nous entoure de plus en plus, tout comme l'importance croissante de la protection des données. « La Commission nationale pour la protection des données est la gardienne d'un de nos droits les plus fondamentaux : celui de la protection de notre vie privée », a noté Monsieur Bettel. Il a mentionné les défis que pose la rapidité des changements technologiques pour les législateurs et la nécessité de combiner l'innovation et la protection des données.

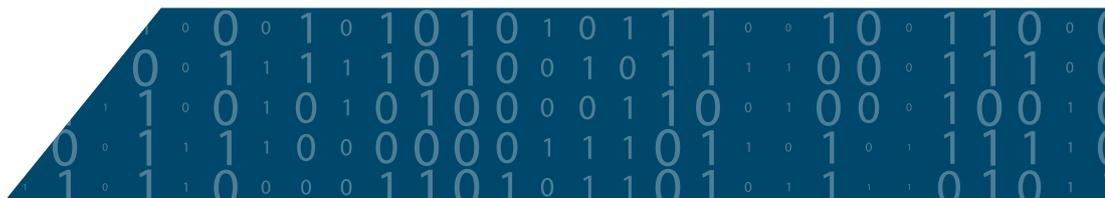
L'allocution du Premier ministre a été suivie d'un discours de **Madame Andrea Jelinek, présidente du Comité européen de la protection des données** (EDPB ou European Data Protection Board). Madame Jelinek a abordé le rôle de l'EDPB et des autorités de contrôle ainsi que l'impact du RGPD sur la vie privée et la protection des données en Europe et au niveau international. Elle a également commenté les défis à venir, entre autres l'intégration de nouvelles réglementations du marché numérique, la répartition claire des compétences entre les

régulateurs et la coopération efficace au sein de l'Union européenne.

Prof. Dr Jacques Folon, professeur à l'ICHEC Brussels et à la Rennes School of Business, a donné ensuite une présentation intitulée « Le RGPD, risque ou opportunité pour des organisations innovantes ? ». Prof. Dr Folon a expliqué les complexités du Règlement général sur la protection des données dans l'ère du « big data », notamment pour les startups. Il a souligné le challenge que représente le progrès exponentiel de nouvelles technologies comme l'intelligence artificielle ou la blockchain en termes de protection des données. Sa présentation démontrait pourquoi le RGPD, bien qu'un atout donnant confiance aux consommateurs, ne doit pas entraver l'innovation en Europe. Prof. Dr Folon a conclu en insistant sur la nécessité de concilier le RGPD et le progrès technologique, et de continuer à sensibiliser les entrepreneurs et le grand public sur la cybersécurité et la protection des données personnelles.



LES ACTIVITÉS EN 2022





De gauche à droite: Anne-Catherine Ries, Jacques Folon, Andrea Jelinek, Xavier Bettel, Tine A. Larsen, Taina Bofferding, Thierry Lallemand, Marc Lemmer, Alain Herrmann

QUELQUES CHIFFRES CLÉS DOCUMENTANT LES 20 ANS DE LA CNPD

- **262 avis** relatifs à des projets ou propositions de loi ou mesures réglementaires (depuis 2002)
- **7 127 demandes de renseignement** par écrit reçues par des acteurs privés et publics (depuis 2002)
- **3 804 réclamations** de citoyens (depuis 2002)
- **1 471 notifications de violations de données** reçues par des organismes (depuis 2018)
- **Plus de 42 000 traitements de données déclarés** par des entreprises ou organismes publics (sous l'ancien régime juridique entre 2002 et 2018)
- **49 décisions prises à l'issue d'enquêtes** (en 2021)
- **746 319 500 € d'amendes administratives** (en 2021)
- **58 collaborateurs répartis sur 6 services** : sensibilisation, guidance, conformité, réclamations, enquêtes et administration.

De plus, les 4 commissaires sont assistés par les secrétaires du collège, le délégué à la protection des données et le chargé des relations européennes et internationales.



LES ACTIVITÉS EN 2022

28 JANVIER 2022 : 16^{ème} JOURNÉE INTERNATIONALE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

La « Journée internationale de la protection des données », une initiative du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne, est célébrée le 28 janvier de chaque année depuis 2006. Le but est de sensibiliser les citoyens sur l'importance de la protection de leurs données personnelles et du respect de leurs libertés et droits fondamentaux, en particulier de leur vie privée.

Conférence « Cookies : Je tiens à ma vie privée ou je n'ai rien à cacher ? »

Le 26 avril 2022, la CNPD a organisé une conférence pour comprendre comment les cookies permettent le traçage et le ciblage publicitaire et comment le design trompeur

et des informations non transparentes favorisent leur acceptation.

Reportée en raison de la situation sanitaire, l'évènement aurait dû avoir lieu le 28 janvier 2022 à l'occasion de la Journée internationale de la protection des données.

Le mot de bienvenue par Monsieur Marc Lemmer, commissaire de la CNPD, était suivi par des interventions d'experts en la matière. Lors de sa présentation « **Cookies : Mythes et réalités** », Monsieur Alain Herrmann, commissaire de la CNPD, a montré comment les cookies tiers permettent de tracer un internaute d'un site à l'autre, de mesurer le comportement d'un internaute à la suite d'une exposition publicitaire et d'enrichir des bases de données avec les différents comportements utilisateur. Il a illustré les enjeux que peut avoir l'abus des cookies par l'exemple de Cambridge Analytica.



4

« Ces cookies nuisent à la vie privée ! »

était le titre de la présentation de Dr Arianna Rossi, chercheuse au Interdisciplinary Center for Security, Reliability and Trust (SnT) de l'Université du Luxembourg, et de Dr Kerstin Bongard-Blanchy, enseignante-chercheuse à l'Université du Luxembourg au sein du groupe Human-Computer-Interaction. Elles ont expliqué la problématique des darks patterns, interfaces trompeurs qui se cachent derrière les bannières cookies et orientent les individus vers une action souhaitée, par exemple consentir au traitement de données personnelles.

Messieurs Jérôme Comodi et Vincent Legeleux, agents de la CNPD, ont ensuite abordé les règles applicables en matière de cookies et autres traceurs lors de leur **présentation des lignes directrices de la CNPD**. Leur intervention entrait dans le détail du contexte juridique européen et national avant d'illustrer les droits des internautes face aux cookies par des exemples concrets.

Les exposés ont été suivis par une session questions-réponses animée par Madame Roberta Oertel, chef du service Sensibilisation de la CNPD et modératrice de la conférence.

Data Privacy Day: « Explore the shifting landscape of European data protection »

Dans le cadre de la Journée internationale de la protection des données, la CNPD a également participé, en la personne de Madame Roberta Oertel, au Data Privacy Day, organisé par la Fondation Restena et l'Université du Luxembourg, avec une

présentation intitulée « Updates from the CNPD ».

Le Data Privacy Day est un événement annuel pour les personnes qui s'intéressent à la protection des données et la protection de la vie privée et a comme objectif de sensibiliser et de promouvoir les meilleures pratiques en la matière aux niveaux européen et international. Le thème de 2022 était « Explore the shifting landscape of European data protection ».

Cybersecurity Breakfast: « Data Protection - Why it is so relevant today more than ever »

Le 20 janvier 2022, la CNPD a participé à une table ronde au Cybersecurity Breakfast intitulé « CSB #51: Data Protection - Why it is so relevant today more than ever » organisé par SECURITYMADEIN.LU. Le podcast de cet événement a été publié à l'occasion de la Journée internationale de la protection des données.



LES ACTIVITÉS EN 2022

VINCENT LEGELEUX
Expert IT, Veille juridique
et technologique



MONSIEUR LEGELEUX, POUVEZ-VOUS EXPLIQUER CE QUE SONT LES COOKIES ?

Un cookie est un fichier qui est stocké sur votre appareil informatique afin de vous identifier. Il permet par exemple aux services en ligne de retenir certaines

informations telles que les préférences de l'utilisateur.

Les cookies peuvent être classés en 2 catégories principales : les cookies essentiels et les cookies non essentiels. Les cookies essentiels sont nécessaires à l'exploitation



4

d'un site web ou d'une application, assurant par exemple l'exécution de fonctionnalités expressément demandées par l'utilisateur ou bien l'établissement de la communication entre l'organisation et l'internaute. Ces cookies sont exemptés du consentement de l'internaute.

Comme leur nom l'indique, les cookies non essentiels ne sont pas indispensables au bon fonctionnement d'un site ou d'une application. Installés très souvent par des tiers comme des acteurs du marché publicitaire, ils servent à des fins d'analyses, de marketing ou de « tracking ».

A noter qu'on désigne également par « cookies » toute autre technologie utilisée pour tracer, profiler et cibler les individus.

QUELLES SONT LES RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE DE COOKIES ET AUTRES TRACEURS ?

Il y en a beaucoup mais 2 législations clés doivent être mentionnées. La première est la Directive ePrivacy qui stipule que les internautes doivent être informés et donner leur consentement préalablement au dépôt et à la lecture de cookies non essentiels.

La deuxième est le Règlement général sur la protection des données (RGPD) : il impose que le traitement se fonde sur l'une des bases légales prévues par le règlement (principe de licéité) et que les personnes concernées soient informées de manière concise, transparente, compréhensible et

aisée des spécificités des traitements de données.

De plus, les dispositions de l'article 7 du RGPD prescrivent que le responsable du traitement doit être en mesure de démontrer que la personne concernée a donné son consentement et qu'il doit être aussi facile à la personne concernée de retirer son consentement que de le donner.

En vertu de la législation nationale, la CNPD n'est pas compétente pour prononcer des amendes ou mesures correctrices en cas de non-respect de la Directive ePrivacy ; elle peut par contre ordonner des mesures correctrices ou infliger des amendes à des organisations dont les traitements de données ne sont pas conformes au RGPD.

LA CNPD A-T-ELLE PU CONSTATER DES CAS DE NON-CONFORMITÉ SUR CES POINTS ?

Oui. En 2022, la CNPD a conduit des enquêtes relatives au principe de transparence dans le secteur des services en ligne.

Ces enquêtes concernaient entre autres la façon dont les entreprises informaient les visiteurs de leurs sites Internet sur l'usage de cookies. Les violations constatées allaient de l'information insuffisante des personnes concernées par rapport à l'utilisation des traceurs et les durées de conservation de leurs données obtenues à l'aide de ces derniers, au non-respect du principe de l'accessibilité de l'information et le consentement au niveau des cookies,



LES ACTIVITÉS EN 2022

au manquement d'informer les personnes concernées sur l'existence d'un social plugin permettant d'effectuer un profilage des internautes.

Les décisions prises à l'issu des enquêtes indiquaient des mesures correctrices que les entreprises devaient prendre en vue de rectifier les manquements signalés, ainsi que des amendes administratives.

EST-CE QU'IL Y A MOYEN DE MINIMISER CE TYPE DE VIOLATIONS ?

La CNPD mise beaucoup sur la sensibilisation des acteurs professionnels et des particuliers.

Suite à la publication en 2021 de notre guidance sur les cookies et autres traceurs, nous avons publié à l'occasion du « Data Privacy Day » le 28 janvier 2022 une fiche pratique sur le sujet à l'attention du grand public et des opérateurs de sites Internet et d'applications. La fiche rappelle les règles applicables et présente des bonnes pratiques en la matière.

La CNPD a aussi organisé une conférence en avril 2022 intitulée « Cookies : Je tiens à ma vie privée ou je n'ai rien à cacher? ». Comprenant des interventions d'experts de la CNPD ainsi que de l'Université du Luxembourg, la conférence éclaircissait comment les cookies permettent le traçage et le ciblage publicitaire et comment le design trompeur et des informations non transparentes favorisent leur acceptation.

LA CNPD FAIT ÉGALEMENT PARTIE DE LA « COOKIE BANNER TASKFORCE » DE L'EDPB. COMMENT DÉCRIRIEZ-VOUS CE GROUPE DE TRAVAIL ?

La « Cookie banner taskforce » a été créée en 2021 dans le but de coordonner la réponse à une campagne de réclamations lancée par l'association « None Of Your Business » (NOYB). En effet, entre mai 2021 et août 2022, 18 autorités de protection des données de l'Espace économique européen (EEE) ont été saisies par NOYB de plusieurs centaines de plaintes relatives au design et aux caractéristiques de bannières cookies.

Le groupe de travail vise à promouvoir la coopération, le partage d'informations et les meilleures pratiques entre les autorités de surveillance. En particulier, les membres du groupe échangent des points de vue sur l'analyse juridique et les éventuelles poursuites d'infractions en la matière, soutiennent les activités se déroulant aux différents niveaux nationaux, et assurent des canaux de communications fluides.

Dans ce cadre, nous avons participé à une douzaine de réunions de la taskforce, nous avons fait état du suivi des réclamations que la CNPD avait reçues et nous avons chaque fois fait part de nos positions sur les questions juridiques qui se posaient.



4

CONFÉRENCE DE LANCEMENT « LA CERTIFICATION RGPD ARRIVE AU LUXEMBOURG »

Le 28 juin 2022, la CNPD a organisé une conférence de lancement à l'occasion de l'adoption de ses critères de certification GDPR-CARPA. Le Luxembourg est ainsi devenu le premier pays à permettre la certification selon les critères du RGPD (Règlement général sur la protection des données).

Monsieur Alain Herrmann, commissaire de la CNPD, a d'abord présenté le cadre de la certification RGPD et de l'outil GDPR-CARPA développé par la CNPD.

Cette présentation a été suivie par des témoignages d'organismes de certification (candidats à l'agrément) engagés dans la certification RGPD (Monsieur Michael

Hofmann, EY Luxembourg, Head of GDPR Services, Executive Member of the Board of Managers ; Monsieur Shariq Arif, Grant Thornton Luxembourg, Senior Manager Advisory).

La conférence a été clôturée par une présentation de Monsieur François Thill (Ministère de l'Economie) sur « La confiance numérique, pilier essentiel dans la stratégie de transformation numérique et durable du Luxembourg et de l'Europe ».

SYMPOSIUM SUR LA CYBER- SÉCURITÉ ET LA PROTECTION DES DONNÉES DANS L'ACTION HUMANITAIRE

Le 8 novembre, le « Symposium sur la cybersécurité et la protection des données dans l'action humanitaire » s'est tenu au European Convention Center à Luxembourg.



LES ACTIVITÉS EN 2022

Environ 120 personnes ont participé à l'événement.

Le symposium était organisé par le Comité international de la Croix-Rouge, en collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères et européennes (Direction de la Coopération au développement et de l'action humanitaire), la CNPD, la Luxembourg House of Cybersecurity, la Croix-Rouge luxembourgeoise et l'Université du Luxembourg (SnT). Son objectif ? Réunir des experts des secteurs public, privé et humanitaire, ainsi que du monde académique et de la société civile, pour aborder des questions juridiques, stratégiques et opérationnelles auxquelles les organisations humanitaires font face à l'ère numérique.

Madame Tine A. Larsen, présidente de la CNPD, était invitée à prendre la parole lors de la session d'ouverture de la conférence. Elle a expliqué l'intérêt de la CNPD pour l'action humanitaire, domaine de plus en plus concerné par la protection des données.

Les participants ont ensuite discuté dans 6 groupes de travail des questions liées à la protection des données, à l'indépendance et aux solutions technologiques et de formation pour les organisations humanitaires dans un environnement numérique. Monsieur Arnaud Habran, chef du service Guidance à la CNPD, était le rapporteur d'un groupe de travail qui débattait des moyens de garantir aux organisations internationales l'accès aux

informations nécessaires tout en respectant les obligations en matière de protection des données. Monsieur Alain Herrmann, commissaire à la CNPD, a présidé un autre groupe de travail qui s'est penché sur les risques que le piratage et la surveillance font peser sur l'impartialité et l'indépendance des organisations humanitaires.

CONFÉRENCES ET SÉMINAIRES

À côté des conférences organisées par elle-même, la CNPD a aussi participé à des formations, conférences et séminaires pour sensibiliser des publics plus avertis aux enjeux de la protection des données.

En 2022, elle est intervenue aux conférences suivantes :

- « Covid-19 and Data Protection: Lessons Learned », lors de la Privacy Symposium Conference à Venise ;
- « Retour d'expérience sur les contrôles de la CNPD », lors de la conférence « Lutte contre le blanchiment – Compliance » organisée par Abilways ;
- « Data Sovereignty for Europa », participation à une table ronde lors de la conférence ICT Spring ;
- « Introduction à la certification et présentation de GDPR-CARPA », lors de la conférence « GDPR Certification in Luxembourg, the right approach to certification » organisée par Excellium Services ;



4

- « Legal, Compliance, Data Protection, IT Security: Complementarity at the service of compliance? », une conférence organisée par l'IAPP (International Association of Privacy Professionals) ;
- Table ronde « Changing Data Regulatory Environments – How can data regulation evolve to improve access, fairness and certainty while stimulating competitive markets? What are the challenges and opportunities of interoperability? What are the concerns around data sharing for public and private sector organisations? », lors de la conférence RAID « New Tech Governance for the New Globalization » ;
- « Out of the shadows: CISOs & DPOs in the spotlight! », présentation d'une enquête avec le CLUSIL et sur initiative de PwC Luxembourg lors du PwC Cybersecurity & Privacy Day ;
- « Cyber Incident Management (lessons learned) » dans le contexte de la Cybersecurity Week Luxembourg ;
- « Public-private collaboration for an innovative cyber future », table ronde lors de la Cybersecurity Week Luxembourg ;
- « Conference on private and public enforcement of EU economic law: competition, financial markets and data protection – commonalities and perspectives » organisée par le Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law ;
- « A New Decade in Information Security and Privacy: What Can We Expect? », intervention à la huitième conférence annuelle Insights organisée par le Professional Evaluation and Certification Board (PECB) à Bruxelles ;
- « La certification RGPD au Luxembourg », présentation à la « DPO Annual Conference » ;
- « Présentation de la CNPD et du matériel d'information et de sensibilisation mis à disposition du public » à la FGFC (Gewerkschaft vum Gemengepersonal) ;
- « Regards croisés : Avis d'un DPO et de la CNPD sur la protection des données au Luxembourg », participation à la conférence « Le droit du digital au Luxembourg » organisée par Abilways ;
- « Feedback sur les contrôles réalisés par la CNPD », présentation à l'assemblée générale de l'APDL (Association pour la protection des données au Luxembourg).

FORMATIONS

En début de l'année 2022, la situation sanitaire a commencé à se normaliser, ce qui a permis à la CNPD de reprendre les formations en présentiel. En même temps, la CNPD a continué à participer à des formats d'apprentissage en ligne et hybrides pour répondre à la demande croissante de flexibilité en termes de lieu et de temps.

LES ACTIVITÉS EN 2022

Chambre des Salariés, Luxembourg Lifelong Learning Center et Fit4Start

La CNPD a animé les séances des formations « Le cadre légal de la protection des données à caractère personnel et ses enjeux » et « Formation-action : les bonnes pratiques de la protection des données personnelles » qu'elle a élaborées pour la Chambre des salariés et le Luxembourg Lifelong Learning Center. Sa formation « An introduction to GDPR for startups » a également fait son retour en 2022, faisant partie de Fit 4 Start, une initiative de Luxinnovation qui offre aux entrepreneurs un accompagnement intensif et spécifique lors de la phase de démarrage de leur entreprise innovante.

Parcours de formation INAP

Au niveau de la formation des agents de l'État, la Commission nationale a repris les cours des carrières B1/C1 et des carrières A1/A2 enseignés dans le cadre du stage pour les fonctionnaires-stagiaires en collaboration avec la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF).

Depuis 2021, la CNPD a en outre développé en coopération avec le Commissariat du gouvernement à la protection des données (CGPD) et l'Institut national d'administration publique (INAP) un nouveau parcours de formation d'initiation à la protection des données personnelles basé sur les besoins des agents de la fonction publique. Un module d'introduction au RGPD sous forme d'un eLearning asynchrone a été rendu disponible sur la plateforme d'apprentissage

de l'INAP en 2022 avec comme objectif de sensibiliser l'ensemble des agents sur les principes de base de la protection des données. Sont en outre en développement des modules de formation plus spécifiques sur certains thèmes pertinents qui seront mis en œuvre au cours de l'année 2023 en mode blended learning ou dans le format ateliers de travail.

Sensibilisation des futurs techniciens en sécurité informatique

En 2022, la CNPD a continué d'enseigner des cours au Lycée Guillaume Kroll dans le cadre du BTS cybersécurité, une nouvelle formation de 2 ans axée sur la pratique et l'insertion professionnelle. Les cours en question consistaient en 5 modules de 2 jours portant sur le RGPD et les violations de données.



4

Depuis 2020, la CNPD est associée au développement du programme pour ce qui est des aspects de protection des données personnelles. Les cours, réalisés essentiellement par des experts issus de diverses institutions spécialisées publiques et privées, ont démarré à la rentrée scolaire en automne 2021, suite à l'obtention en juin 2021 de l'accréditation du BTS par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Digital Learning Hub: An introduction to data protection and the GDPR

Enfin, des experts de la CNPD ont animé des cours sur les bases du RGPD et la sensibilisation en termes de cybersécurité au Digital Learning Hub (DLH), un centre d'apprentissage ouvert au public créé en 2022 dans le cadre du programme de formation professionnelle continue du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

L'objectif de ce cours était de communiquer aux participants issus d'horizons professionnels très variés les grands principes de la protection des données afin qu'ils adoptent les bons réflexes et se posent les bonnes questions pour réaliser des traitements de données personnelles en conformité avec le RGPD.

Le DLH offre des formations continues dans des formats pédagogiques variés dans le domaine du codage numérique, de la technologie blockchain, dans le Design Thinking et de la cybersécurité.

COLLABORATIONS AVEC LES ACTEURS DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION (RDI)

Les technologies numériques, la cybersécurité et l'intelligence artificielle font partie des principaux piliers de l'écosystème de l'innovation à Luxembourg. Nombreux sont les acteurs privés et publics qui y sont impliqués et qui réalisent des projets de recherche scientifique ou de transfert technologique ou qui mettent en œuvre des solutions commerciales sur base de modèles d'affaire et de technologies digitales innovantes.

Il est donc nécessaire que la CNPD joue un rôle actif dans cet environnement en observant et en sollicitant les acteurs en particulier pour ce qui est des projets d'envergure nationale afin de favoriser le développement de produits et services respectueux de la protection des données à caractère personnel et de la vie privée.

En 2022, la CNPD a contribué aux projets suivants au niveau de leur comité d'experts :

- DECEPTICON : Projet de recherche interdisciplinaire de l'Université du Luxembourg (SnT/IRiSC) avec le LIST et cofinancé par le FNR (2021 - 2024) pour analyser les designs trompeurs en ligne pour développer des méthodes et outils de détection de ces formes de manipulation présentes sur Internet et dans les médias sociaux.

Ce projet a un intérêt particulier pour



LES ACTIVITÉS EN 2022

la CNPD du fait de la publication par le Comité européen de la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board) de ses guidelines sur les « deceptive design patterns » pour lesquelles l'Université du Luxembourg a été un important contributeur lors de la phase de consultation publique. Par ailleurs, les chercheurs impliqués dans ce projet intervenaient également dans la conférence « Ces cookies nuisent à la vie privée ! » que la CNPD a organisée à l'occasion de l'édition 2022 de la Journée internationale de la protection des données.

- SMART SCHOUL 2025 : Projet de démonstration de l'Université du Luxembourg (SnT) en collaboration avec le SCRIPT du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE), et le Lycée Edward Steichen Clervaux (LESC), cofinancé par le FNR (2019-2022).

L'objectif est de susciter l'intérêt des élèves, enseignants et parents autour des thèmes

« intelligence artificielle », big data » et « computer vision » en leur fournissant un accès direct à ces technologies et en leur permettant d'expérimenter avec celles-ci tout en les sensibilisant à la protection de la vie privée.

- NATIONTWIN : Projet de mise en place d'un centre national d'excellence (NCER) de l'Université du Luxembourg (SnT), le LISER et coordonné par le LIST et soumis fin 2022 dans le programme de financement NCER du FNR. Le but de ce projet national est la création du premier prototype de jumeau numérique de confiance à l'échelle d'un pays en se focalisant dans une première approche sur des cas d'usage dans le domaine de l'énergie.

La CNPD apportera son expertise en matière de protection des données personnelles et de la vie privée pour guider les acteurs dans le développement de solutions conformes avec la législation et en appliquant le principe du « Privacy by Design ».



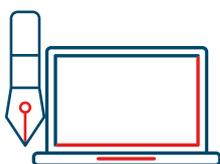
4

2 RÉPONDRE AUX DEMANDES D'INFORMATION DE PARTICULIERS ET DE PROFESSIONNELS

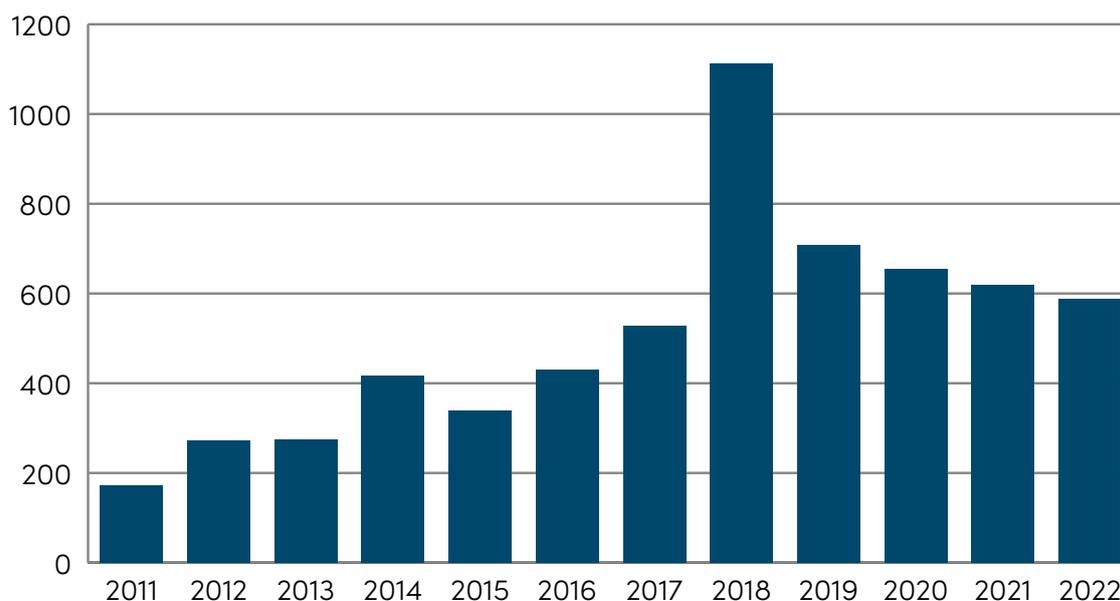
La CNPD informe et conseille les particuliers et les professionnels qui souhaitent obtenir des renseignements juridiques, des informations sur l'exercice de leurs droits ou une assistance à la mise en conformité de

leurs traitements à la législation relative à la protection des données. Un service dédié répond aux questions des requérants reçues par courriel, téléphone ou courrier postal.

La Commission nationale a reçu 589 demandes d'information par écrit en 2022, soit une légère baisse par rapport à l'année précédente (-5 %). Lors des 4 dernières années, le nombre des demandes est resté constant avec en moyenne environ 600 par an.



ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES D'INFORMATION PAR ÉCRIT



LES ACTIVITÉS EN 2022

Dans la continuité de l'année 2021, le début de l'année 2022 était marqué par un nombre important de questions relatives aux traitements de données à caractère personnel concernant la gestion de la pandémie Covid-19, en particulier autour du « CovidCheck » sur le lieu de travail.

Environ deux tiers des demandes d'informations émanaient de personnes physiques, en nette progression par rapport à 2020. Comme indiqué ci-dessus, cette tendance s'explique en particulier par le nombre important de questions liées à la pandémie Covid-19.

Par ailleurs, de nombreuses demandes d'informations, émanant à la fois

d'employés et d'employeurs, concernaient la surveillance sur le lieu de travail, notamment la cyber-surveillance, la gestion des outils informatiques et la vidéosurveillance.

Les traitements de données liés à la gestion des copropriétés par des syndicats ont également fait l'objet d'un certain nombre de demandes d'informations par écrit.

Les services de la CNPD ont été également sollicités par de nombreux acteurs du secteur privé et du secteur public sur des sujets variés en matière de mise en conformité, que ce soit sur des questions de licéité, de durée de conservation, de transferts vers des pays tiers et d'autres thématiques.



4

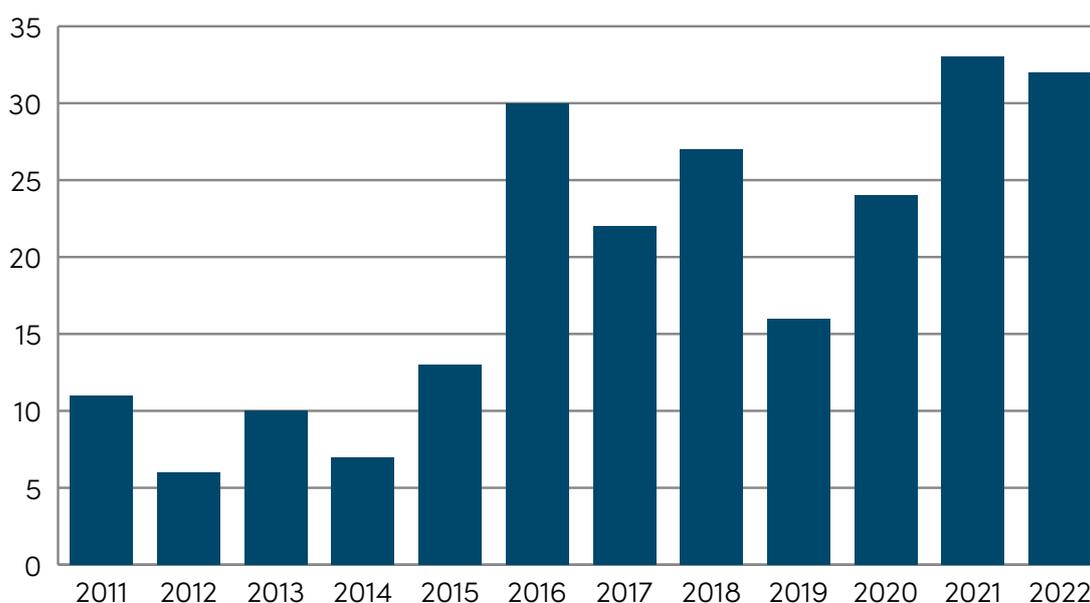
3 INTERVENIR DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF

La CNPD conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes publics à travers les avis relatifs aux projets de loi et aux mesures réglementaires ou administratives concernant le traitement de données personnelles et présentant un risque particulier au regard de la vie privée des personnes concernées.

En 2022, la Commission nationale a émis 32 avis au total. 5 des 32 avis de la CNPD concernaient les traitements de données à caractère personnel en matière pénale, ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Ces avis sont présentés dans la partie II.9.b) dédiée spécifiquement au rôle de la Commission nationale portant sur le contrôle des traitements de données opérés par les autorités répressives ou les autorités de sécurité nationale.



ÉVOLUTION DU NOMBRE DES AVIS



LES ACTIVITÉS EN 2022

Parmi les avis rendus en 2022, la CNPD voudrait mettre en avant les avis suivants :

PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE



La CNPD a rendu un avis sur le projet de loi n°7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

En transposant ladite directive et en incluant dans le champ d'application matériel du projet de loi l'ensemble du droit national, il s'agit, d'après les auteurs du projet de loi, de « mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements intervenant en cas de violations du droit luxembourgeois, apportant ainsi davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte, que pour les employeurs ».

La CNPD a formulé des observations concernant le champ d'application personnel des dispositions du projet de loi et s'est interrogée sur les limitations du statut de lanceurs d'alerte basées sur différents secrets professionnels ancrés dans la loi.

La Commission nationale a ensuite analysé quelles entités juridiques du secteur public et du secteur privé doivent, aux termes du projet de loi, établir des canaux de signalements internes. La CNPD a notamment suggéré d'étendre la portée du projet de loi en prenant en compte les spécificités démographiques et institutionnelles du Grand-Duché de Luxembourg.

La CNPD s'est penchée sur l'articulation des missions et pouvoirs de l'office des signalements et des autorités compétentes ainsi que sur leur rôle de contrôle des canaux de signalements internes des entités du secteur public et du secteur privé.

La CNPD a commenté les dispositions relatives à la sécurité et à la confidentialité des traitements de données à caractère personnel découlant de la réception et de la gestion des signalements, en portant une attention particulière aux mesures visant à préserver l'identité des lanceurs d'alerte de divulgations non autorisées.

Finalement, la CNPD a analysé la protection des lanceurs d'alerte telle que prévue par le projet de loi et l'interaction avec, en particulier, les dispositions du statut général des fonctionnaires de l'État, du Code du travail et du Code pénal.



4

REGISTRE NATIONAL DES LOGEMENTS ABORDABLES

La Commission nationale a émis un avis relatif au projet de loi n°7937 qui a notamment pour objet la création d'un registre national des logements abordables (en abrégé le « RENLA ») centralisant les données collectées et traitées dans le cadre de l'attribution des logements abordables. Premièrement, la CNPD a relevé le manque de précision des dispositions du projet de loi prévoyant un contrôle d'honorabilité dans le cadre des demandes d'agrément adressées par les bailleurs sociaux au ministre du Logement. Plus particulièrement, elle a estimé qu'il ne ressort pas clairement du projet de loi quelles personnes physiques feront l'objet du contrôle d'honorabilité, ni quelles données personnelles seront traitées dans ce contexte.

Deuxièmement, la Commission nationale a mis en avant certaines incohérences contenues dans le projet de loi qui créent des incertitudes quant aux catégories de personnes et de données susceptibles de figurer dans le RENLA. En ce qui concerne l'accès par le ministre du Logement aux données détenues par d'autres autorités, elle a mis en garde contre une prolifération d'accès qui ne semble, à première vue, pas être justifiée.

Troisièmement, la CNPD a analysé la procédure d'attribution des logements abordables via le RENLA qui, selon sa compréhension, comporte un profilage des

personnes concernées et, au moins dans un premier temps, une prise de décision automatisée. Elle a souligné que la législation nationale peut autoriser la prise de décision automatisée, à condition qu'elle prévoit également des mesures appropriées pour sauvegarder les droits et libertés et les intérêts légitimes de la personne concernée. De plus, le principe de transparence qui sous-tend le RGPD implique que les responsables du traitement doivent veiller à expliquer clairement et simplement aux personnes concernées la manière dont fonctionnent le profilage et le processus décisionnel.

Finalement, la Commission nationale a estimé que l'article 96 du projet de loi, en ce qu'il prévoit que le ministre du Logement peut autoriser à des tiers d'accéder à des bases de données détenues par d'autres organismes aux fins d'études ou d'enquêtes scientifiques dans le domaine du logement abordable, risque d'être contraire au RGPD. En effet, il devrait appartenir au responsable du traitement de permettre le cas échéant la consultation des bases de données qu'il détient, cela dans le respect des règles applicables en matière de protection des données.

ÉCHANGE AUTOMATIQUE ET OBLIGATOIRE DES INFORMATIONS DÉCLARÉES PAR LES OPÉRATEURS DE PLATEFORME

La CNPD a rendu un avis sur le projet de loi n°8029 sur l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées

LES ACTIVITÉS EN 2022

par les Opérateurs de Plateforme et qui a pour objet de transposer en droit national la directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Selon les auteurs du projet de loi, cette directive introduit à la charge des Opérateurs de Plateforme une obligation de déclaration normalisée d'un certain nombre de données et informations relatives aux prestataires actifs sur les plateformes numériques (les vendeurs) ainsi qu'à leurs prestations. Les informations ainsi déclarées seront ensuite échangées de manière automatique et obligatoire entre les autorités fiscales afin de permettre aux États membres d'assurer un meilleur contrôle fiscal des activités économiques réalisées par l'intermédiaire d'Opérateurs de Plateforme et de déterminer correctement l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dus.

Concernant le traitement de données à caractère personnel par les Opérateurs de Plateforme, la CNPD a formulé des observations concernant les personnes concernées, les opérations de traitement mises en place par le projet de loi (procédures de diligence raisonnable et obligations de déclaration), la durée de conservation des données à caractère personnel et les droits des personnes concernées.

La CNPD a par ailleurs analysé les dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel par les administrations fiscales. La CNPD s'est

notamment penchée sur le manque de précisions des dispositions relatives à la limitation des droits à l'information et d'accès des personnes concernées. La Commission nationale regrette l'absence d'une base juridique claire et précise, dont l'application est prévisible pour les personnes concernées, et prévoyant les circonstances et les conditions dans lesquelles la portée des obligations et des droits prévus à ces articles peut être limitée. La CNPD en a conclu que ces dispositions ne respectent pas toutes les conditions requises par l'article 23 du RGPD.

La Commission nationale a également rappelé certains éléments à prendre en compte concernant le transfert des données personnelles des contribuables vers des pays tiers (dans le cadre de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration).

Par ailleurs, la CNPD s'est interrogée sur l'allocation des responsabilités entre, d'une part, l'Administration des contributions directes et, d'autre part, les Opérateurs de Plateforme déclarants, les institutions financières déclarantes luxembourgeoises ou encore les intermédiaires.

Enfin, la CNPD s'est penchée sur l'accès au système électronique central de recherche de données élargi aux administrations fiscales. La Commission nationale a notamment souligné l'importance de préciser les modalités de recherche par les autorités nationales et les organismes d'autorégulation.



4



ATTESTATIONS NUMÉRIQUES DE LA CARTE D'IDENTITÉ ET DU PERMIS DE CONDUIRE

La CNPD a adopté 2 avis concernant des projets de règlements grand-ducaux visant à assimiler la présentation d'une attestation numérique de la carte d'identité ou du permis de conduire, dans une application de portefeuille numérique personnel, à la présentation des documents physiques.

Dans ses avis, la Commission nationale a constaté que les textes sous examen ne règlementent pas l'application de portefeuille numérique personnel permettant le téléchargement des attestations numériques. Or, conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu ensemble avec son paragraphe 1er, lettres c) et e), les éventuels traitements de données à caractère personnel opérés par l'État à travers ladite application doivent être prévus par le droit de l'Union européenne ou le droit national. La CNPD a encore soulevé la question de savoir si l'assimilation de la présentation d'une attestation numérique de la carte d'identité ou du permis de conduire à la présentation des documents physiques ne devrait pas figurer dans une loi au sens strict du terme et non pas dans un règlement grand-ducal.

Par ailleurs, la Commission nationale s'est interrogée sur le fonctionnement pratique du dispositif et s'est notamment demandée quelles données personnelles figureront dans les attestations numériques. Tant que les questions soulevées dans ses avis ne sont pas résolues, la CNPD ne peut pas donner son assentiment aux projets de règlements grand-ducaux.

ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ ET GAZ NATUREL

La CNPD a rendu un avis sur le projet de loi n°7876 ayant pour objet la transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le



LES ACTIVITÉS EN 2022

marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE. Dans son avis, la Commission nationale s'est bornée à commenter les dispositions relatives à la plateforme informatique nationale de données énergétiques, celles relatives à l'enregistrement des conversations téléphoniques et celles relatives au comptage intelligent.

Sur la mise en œuvre de la plateforme précitée, la CNPD s'est interrogée sur les motivations qui justifieraient qu'une entreprise privée gèrerait une telle plateforme dans l'intérêt public plutôt que le ministre ayant l'Énergie dans ses attributions ou encore l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR). Elle estime d'ailleurs qu'il serait préférable que l'ILR gère une telle plateforme.

Elle a encore regretté le manque de précision des dispositions du projet de loi quant aux modalités des traitements de données mis en œuvre via la plateforme, de sorte qu'il lui était difficile de comprendre quels seraient les traitements envisagés et effectués par quelles entités et pour quelles finalités. La CNPD a notamment fait part de ses préoccupations sur l'absence de précision sur ce qu'il adviendrait des données issues de compteurs intelligents et si celles-ci seraient, le cas échéant, utilisées pour des finalités commerciales et publicitaires.

La Commission nationale a, par ailleurs, insisté sur l'importance du respect du principe de limitation des finalités par le gestionnaire de réseau de transport dans

le cadre des traitements effectués sur ladite plateforme, alors que celui-ci, en tant qu'entreprise privée investie d'une mission d'intérêt public, ne devrait pas réutiliser les données, collectées initialement pour des finalités nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public, à des fins commerciales.

En ce qui concerne l'enregistrement de conversations téléphoniques par les gestionnaires de réseau d'électricité, la Commission nationale a fait part de son étonnement quant aux dispositions qui prévoient l'enregistrement des conversations téléphoniques afin d'« assurer la continuité du service public, l'exécution des obligations du service public, la sécurité des usagers et du public, la prévention des accidents, la sécurité et la santé des travailleurs et la protection des biens du gestionnaire de réseau ». Ces dispositions semblent, en effet, contraires aux dispositions de l'article 4 de la loi du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, dès lors que les enregistrements ne sont pas effectués dans le cadre des usages professionnels licites afin de fournir la preuve d'une transaction commerciale ou de toute autre communication commerciale, tel que relevé à juste titre dans un jugement du 19 mai 2016 rendu par le Tribunal administratif.

Enfin, en ce qui concerne le système de comptage intelligent, la Commission nationale a fait part de ses préoccupations quant à la conservation des données issues des compteurs intelligents et préconise



4

de réduire le plus possible la durée de conservation des données compte tenu des risques de dérives liés à l'utilisation de telles données et le caractère attentatoire à la vie privée des individus que cela représente.

CRÉATION D'UNE BASE DE DONNÉES RELATIVE À L'ASSURANCE DE RESPONSABILITÉ CIVILE AUTOMOBILE

La CNPD a rendu un avis sur le projet de loi n°7985 ayant pour objet de créer une base de données centralisée qui permettrait d'obtenir et de conserver des informations sur l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers.

Dans son avis, la Commission nationale a essentiellement commenté les problématiques soulevées par la création d'une telle base de données d'un point de vue de la protection des données. Elle a ainsi regretté que le projet de loi ne précise pas clairement quelles seraient les catégories de données qui seraient traitées et conservées dans une telle base de données, ni pour quelles finalités celles-ci seraient traitées, ni quelles seraient les durées de conservation de telles données. Ainsi, la CNPD a recommandé aux auteurs du projet de loi de remédier à un tel manque de précision.

Elle a considéré que de telles précisions sont importantes alors que le responsable du traitement de cette base de données serait le ministre ayant les Transports dans ses attributions, mais cette base de données

serait gérée par une entreprise privée, la SNCA, et serait, en outre, alimentée par des données collectées par des entreprises privées, à savoir les compagnies d'assurance du Grand-Duché de Luxembourg.

Enfin, la Commission nationale a rappelé l'importance d'un certain nombre de principes découlant de l'article 5 du RGPD, notamment le respect du principe de minimisation dans le cadre de l'accès par différents acteurs (dont la Police grand-ducale) à la base de données précitée, ainsi que le respect du principe d'intégrité et de confidentialité dans le cadre des accès à cette base de données.

AIDES INDIVIDUELLES AU LOGEMENT

La Commission nationale s'est prononcée sur le projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution relatives à ces aides.

Dans son avis, la CNPD a salué le fait que le projet de loi fournisse une base légale pour les traitements effectués dans le cadre des demandes d'aides tout en estimant que les textes ne sont pas suffisamment précis sur certains points. Ainsi, il subsiste des incertitudes quant aux documents et renseignements que le ministre du Logement pourrait exiger de la part des demandeurs.

En ce qui concerne les informations que le ministre du Logement peut demander à



LES ACTIVITÉS EN 2022

d'autres organismes, la CNPD a préconisé d'utiliser une terminologie cohérente à travers tout le projet de loi et de clarifier si le ministre dispose d'un accès direct aux données détenues par d'autres administrations ou s'il peut uniquement demander ponctuellement la transmission de certaines données personnelles. Elle a également rappelé l'importance du principe de minimisation des données en vertu duquel

le ministre ne pourra accéder qu'aux données qui sont strictement nécessaires au contrôle des conditions d'octroi de l'aide demandée.

Finalement, la Commission nationale a attiré l'attention des auteurs du projet de loi sur la protection particulière dont bénéficient les données dites « sensibles », telles que les données relatives à un handicap, en vertu de l'article 9 du RGPD.

Tous les avis peuvent être consultés sur le site Internet de la CNPD à l'adresse <https://cnpd.public.lu/fr/publications/rapports.html>



4

4 GUIDER LES ACTEURS PRIVÉS ET PUBLICS

Les acteurs des secteurs privé et public doivent adopter une conduite préventive et responsable à l'égard des données à caractère personnel qu'ils traitent. Les guider et les orienter dans cette démarche est un des rôles de l'autorité de contrôle. Ce rôle est assumé par la CNPD en élaborant des recommandations ou des guidances sur des thématiques pour un public cible bien spécifique.

COLLECTE DE DONNÉES PERSONNELLES DANS LE CONTEXTE DU CORONAVIRUS (COVID-19)

Les données à caractère personnel, notamment de santé, sont au cœur des problématiques liées à la crise sanitaire du Covid-19. Dès le début de la pandémie, la CNPD a publié des recommandations pour orienter les professionnels dans la poursuite de leurs activités et pour répondre aux questions des personnes sur leurs droits.

Dans sa guidance, la CNPD a notamment rappelé quelques règles concernant :

- l'obligation de sécurité des employeurs ;
- l'obligation de sécurité des salariés/agents ;
- le traitement des données par les employeurs :
 - les relevés de température à l'entrée des locaux ;

- la réalisation de tests par l'employeur et de questionnaires sur l'état de santé ;

- les demandes et recommandations des autorités sanitaires.

Les recommandations ont été mises à jour sur le site Internet de la CNPD¹ à plusieurs reprises en 2022 en tenant compte de l'évolution des textes légaux en relation avec la pandémie.

Plus particulièrement, la CNPD a mis à jour sa foire aux questions (FAQ) sur la protection des données dans le contexte du CovidCheck, suite aux modifications apportées dans la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. Elle y répond aux questions fréquemment posées concernant notamment l'utilisation de l'application CovidCheck.lu et décrit ce que peut faire l'employeur dans le cadre de la mise en place du CovidCheck sur le lieu du travail.

LIGNES DIRECTRICES EN MATIÈRE DE COOKIES ET AUTRES TRACEURS

Ces lignes directrices ont pour but d'aider les opérateurs de sites Internet ou d'applications à se conformer aux règles actuellement applicables, telles qu'elles ressortent de la législation et de la jurisprudence existantes.

L'exploitation d'un site Internet nécessite souvent l'utilisation de témoins de connexion (appelés communément « cookies ») ou d'autres technologies similaires.

¹ <https://cnpd.public.lu/fr/actualites/national/2020/03/coronavirus.html>

LES ACTIVITÉS EN 2022



Ceux-ci peuvent être propres au site Internet ou bien être déposés/lus par des tiers (plateformes vidéo, social plugins, régies publicitaires, besoins analytiques, etc.) sur le terminal de l'utilisateur dans le cadre de services utilisés par le site Internet.

Les cookies et technologies similaires peuvent être utilisés afin de poursuivre des finalités plus ou moins intrusives dans la vie privée des internautes, comme par exemple se souvenir du choix de langue d'un utilisateur ou bien suivre son comportement de navigation sur Internet.

Dans ses lignes directrices, la CNPD analyse le contexte juridique et formule

des observations sur les cookies essentiels (pour lesquels il n'y a pas d'obligation de consentement) et sur les cookies non essentiels (pour lesquels il y a une obligation de consentement). Elles introduisent également la notion de « dark patterns » dans le contexte du recueil du consentement des utilisateurs. En outre, les lignes directrices contiennent de nombreux exemples de bonnes pratiques.

Les lignes directrices ont été complétées en 2022 par une fiche pratique à l'attention des responsables du traitement.



4

5 DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS À LA PROTECTION DES DONNÉES

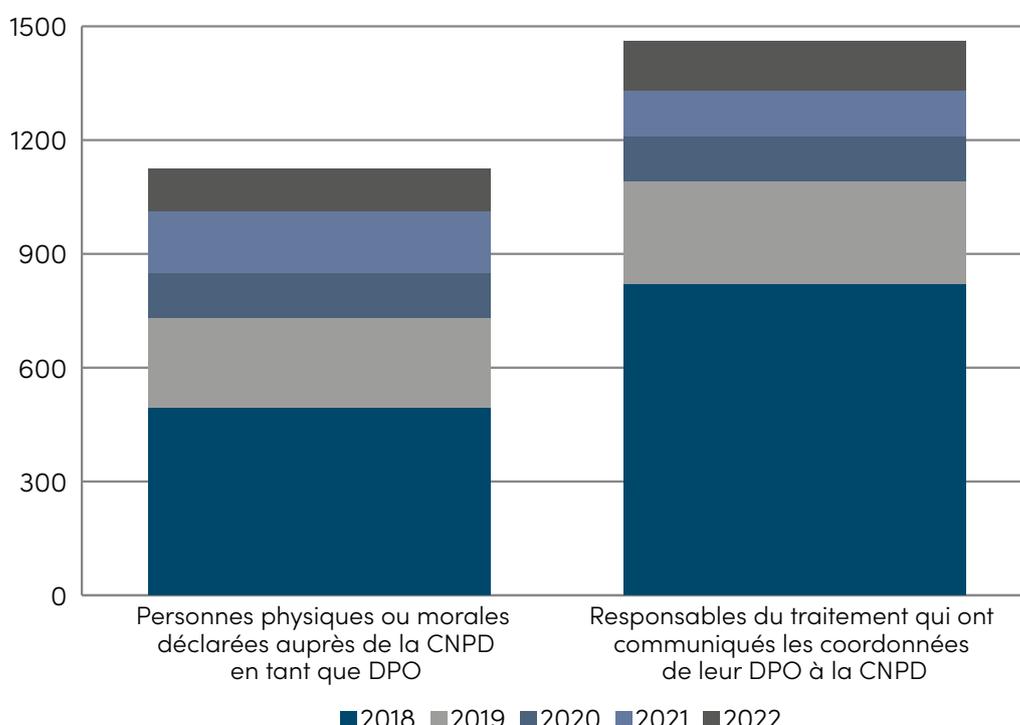
Depuis l'entrée en application du RGPD, les responsables du traitement et les sous-traitants doivent communiquer à la CNPD les coordonnées du délégué à la protection des données (DPD, ou DPO de l'anglais « Data Protection Officer ») qu'ils ont, le cas échéant, désigné.

En 2022, 133 responsables du traitement ont communiqué les coordonnées de leur DPD

à la Commission nationale. Depuis le 25 mai 2018, 1 462 responsables du traitement ont effectué cette démarche.

Au total, 1 155 personnes physiques ou morales ont été déclarées auprès de la CNPD, dont 144 en 2022.

Pour faciliter la communication de ces informations, la CNPD a mis en ligne un formulaire, ainsi qu'un espace dédié sur son site qui répond aux questions fréquemment posées.



LES ACTIVITÉS EN 2022

A titre de rappel, la désignation d'un DPD est obligatoire dans 3 situations :

- le traitement est effectué par une **autorité publique** ou un **organisme public**, à l'exception des juridictions agissant dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle ;
- les activités de base du responsable du traitement ou du sous-traitant consistent en des opérations de traitement qui, du fait de leur nature, de leur portée et/ou de leurs finalités, exigent un **suivi régulier et systématique à grande échelle** des personnes concernées ;
- les activités de base du responsable du traitement ou du sous-traitant consistent en un **traitement à grande échelle de catégories particulières de données** visées à l'article 9 ou de données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions visées à l'article 10.

A moins qu'il est évident qu'un organisme n'est pas tenu de désigner un DPD, la CNPD recommande de toujours documenter l'analyse interne effectuée afin de déterminer si, oui ou non, il y a lieu de désigner un DPD.

Information des communes sur leurs obligations en matière de désignation d'un délégué à la protection des données

En vertu de l'article 37.1 (a) du RGPD, tout organisme public, y compris une commune, a l'obligation de désigner un DPD qui peut

soit être un membre du personnel de la commune, soit une personne (physique ou morale) externe à la commune.

Conformément à l'article 58 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, une commune a également la possibilité de choisir de désigner le Commissariat du Gouvernement à la protection des données comme DPD.

Sur base de l'article 37.1 du RGPD, une commune est par ailleurs obligée de communiquer les coordonnées du DPD qu'elle a désigné à la CNPD.

Néanmoins, la CNPD a constaté que certaines communes n'avaient jusqu'en août 2022 pas encore accompli les obligations précitées. Elle a dès lors contacté les communes qui n'avaient pas encore désigné de DPD, afin qu'elles se régularisent.



4

6 ACCOMPAGNER LA MISE EN CONFORMITÉ

Le Règlement général sur la protection des données a introduit plusieurs outils d'application volontaire pour permettre aux organismes de gérer leur conformité et de démontrer qu'ils respectent la législation : analyses d'impact sur la protection des données, certifications, codes de conduite ou encadrement des transferts internationaux de données.

CERTIFICATION

La mise en place de mécanismes de certification peut favoriser la transparence et le respect du RGPD et permettre aux personnes concernées de mieux évaluer le niveau de protection des données offert par les produits, services, processus ou systèmes des organisations qui traitent leurs données personnelles. Une certification RGPD ne certifie pas une organisation mais des opérations de traitements faisant l'objet de la certification.

Le cadre d'application pratique de la certification est développé en concertation avec les autres autorités de contrôle au niveau du Comité européen de la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board) pour assurer une cohérence mais également, au niveau national, en collaboration avec les acteurs intéressés du secteur privé.

Schéma de certification GDPR-CARPA

La CNPD a adopté les critères de certification

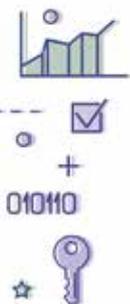
GDPR-CARPA le 13 mai 2022. Il s'agit du premier schéma de certification sous le RGPD au niveau national et international.

Les entreprises, administrations, associations et autres organismes établis au Luxembourg ont la possibilité de démontrer que leurs opérations de traitement de données à caractère personnel respectent le RGPD. GDPR-CARPA offre ainsi aux responsables du traitement et aux sous-traitants un haut niveau de conformité au RGPD pour leurs opérations de traitements faisant l'objet de la certification.

La CNPD a été la première autorité de supervision européenne à avoir développé elle-même un schéma de certification sous le RGPD. En tant qu'entité qui a élaboré les critères de certification, la CNPD est également propriétaire du schéma de certification.

Les nombreux échanges de la CNPD avec des acteurs de l'audit depuis l'entrée en application du RGPD en 2018 ont aidé à déterminer l'intérêt et le type de certification sous le RGPD qui pourrait être utile pour l'écosystème luxembourgeois. En consultation avec ces acteurs, elle a développé une première version de son schéma de certification. Ensuite, les critères de certification ont été examinés par ses homologues européens dans le cadre du mécanisme de cohérence européen et ont fait l'objet d'un avis émis par l'EDPB.

Au niveau européen, la CNPD a joué un rôle moteur dans l'avancement des travaux de l'EDPB dans le domaine de la certification,



LES ACTIVITÉS EN 2022



notamment en tant que rapporteur pour les guidances ou pour permettre à l'EDPB d'émettre des avis formels sur ce nouveau sujet.

Schéma de certification européen « Europrivacy »

La CNPD a soumis en tant qu'autorité compétente, les critères de certification Europrivacy à l'EDPB pour approbation. Dans son avis du 10 octobre 2022, l'EDPB a estimé que les critères de certification Europrivacy sont conformes au RGPD. Ceci a donné lieu au tout premier « label européen de protection des données » (conformément à l'article 42, paragraphe 5, du RGPD). Le schéma Europrivacy est géré par le European Center for Certification and Privacy (ECCP) établi à Luxembourg. Il s'agit d'un schéma général qui cible un

large éventail d'opérations de traitement effectuées par les responsables du traitement et les sous-traitants de différents secteurs. Le schéma comprend des critères spécifiques qui le rendent flexible et applicable à des opérations de traitement ou à des secteurs d'activité spécifiques.

Cette approbation est une étape supplémentaire vers une plus grande conformité au RGPD. La certification au titre du label de protection des données est valable dans tous les États membres de l'UE. Il permet à différents contrôleurs et sous-traitants dans différents pays d'atteindre le même niveau de conformité pour des opérations de traitement similaires.

Schéma de certification comme outil de transfert

Fin 2022, la CNPD a reçu une initiative d'un schéma de certification destiné à être utilisé comme outil de transfert (article 46(2)(f) du RGPD). Comme pour le schéma de certification national « GDPR-CARPA » et le schéma de certification européen « Europrivacy » mentionnés précédemment, la CNPD est précurseur dans l'analyse et l'évaluation de ce nouveau type de schéma de certification sous le RGPD, qu'elle soumettra en tant qu'autorité lead, le cas échéant, à l'EDPB pour adoption.



4

Organismes de certification

L'agrément a pour objectif d'attester avec l'autorité nécessaire les compétences des organismes de certification, ce qui permet d'instaurer la confiance dans le mécanisme de certification.

La CNPD a reçu 3 candidatures d'entreprises pour se faire agréer comme organisme de certification au Luxembourg (sous le régime des critères d'agrément CARPA de la CNPD).

Le 12 octobre 2022, la CNPD a délivré à la société à responsabilité limitée EY PFS Solutions l'agrément dans le contexte du système de certification « GDPR-CARPA », élaboré par la CNPD. Il s'agit du tout premier agrément attribué par la CNPD à un organisme de certification au Luxembourg et en Europe. EY PFS Solutions, établie au Luxembourg, peut dès lors réaliser des certifications RGPD sur base du mécanisme de certification « GDPR-CARPA » pendant la durée de validité de l'agrément qui est de 5 ans.

La CNPD a effectué la revue préliminaire des 2 autres candidatures en 2022 et a commencé les audits dans le courant de la même année. Ces audits ont été finalisés au cours de l'année 2023. 3 organismes de certification pour délivrer des certificats GDPR-CARPA sont désormais opérationnels au Luxembourg. La liste des organismes de certification est disponible sur le site Internet de la CNPD.

Travaux au niveau européen

La CNPD est rapporteur sur les guidances concernant les critères de certification au niveau de l'EDPB. Plus spécifiquement, il s'agit d'un addendum aux lignes directrices 1/2018 sur la certification et l'identification des critères de certification conformément aux articles 42 et 43 du RGPD. L'objectif de ces guidances supplémentaires est d'affiner les éléments des lignes directrices 1/2018 afin d'aider :

- les parties prenantes impliquées dans la rédaction des critères de certification dans le cadre de la certification RGPD et
- les autorités de contrôle et l'EDPB afin d'être en mesure de fournir des évaluations cohérentes dans le contexte de l'approbation des critères de certification (tant pour les systèmes nationaux que pour les labels de protection des données de l'UE).

Depuis fin 2022, la CNPD a participé activement à l'organisation d'un workshop de l'EDPB concernant la certification RGPD qui a eu lieu début mars 2023 à Madrid. L'objectif de ce workshop, qui a regroupé des représentants de tous les autorités nationales de protection des données, était de trouver des pistes de solution à des problématiques rencontrées en lien avec la certification RGPD dans la pratique.

LES ACTIVITÉS EN 2022

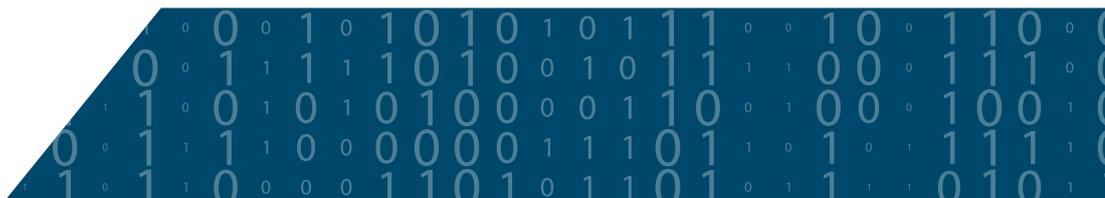


CHRISTINE ANDRES
Chef du service « Conformité »

MADAME ANDRES, L'ADOPTION DU SCHÉMA DE CERTIFICATION A ÉTÉ UN DES POINTS FORTS DE L'ANNÉE 2022. POUVEZ-VOUS NOUS EXPLIQUER CE QU'EST LE GDPR-CARPA ?

Le « GDPR Certified Assurance Report based Processing Activities » ou GDPR-CARPA est

le premier schéma de certification sous le RGPD qui a été adopté au niveau national et européen. C'est un moyen pour les responsables du traitement et sous-traitants luxembourgeois de démontrer que leurs opérations de traitement de données à caractère personnel respectent le (RGPD). GDPR-CARPA se compose de 2 parties qui



4

concernent 2 types d'acteurs différents. Tout d'abord, il y a les critères d'agrément auxquels doit répondre une organisation qui souhaite agir en tant qu'organisme de certification. La CNPD a adopté des critères d'agrément spécifiquement adaptés pour le schéma de certification GDPR-CARPA et c'est également la CNPD qui va évaluer si un organisme respecte ces critères avant de prendre une décision d'agrément.

Une fois agréé, cet organisme de certification analyse les traitements de données effectués par une organisation qui veut prouver sa conformité avec le RGPD. L'objectif est de déterminer si les traitements en question satisfont les critères de certification GDPR-CARPA. Ces critères représentent les règles qui s'appliquent aux traitements de données à être certifiés ainsi qu'au système de gouvernance qui entoure ces traitements. Ce dernier est particulièrement pertinent, parce que le focus de GDPR-CARPA est la responsabilité des responsables du traitement et des sous-traitants qui comprend également la mise en place de mesures techniques et organisationnelles appropriées permettant de protéger les données qui leur ont été confiées.

LA CNPD EST LA PREMIÈRE AUTORITÉ DE CONTRÔLE À DÉVELOPPER ET À ADOPTER UN TEL SCHÉMA SOUS LE RGPD. QUEL A ÉTÉ LE TRAVAIL DE DÉVELOPPEMENT DE CETTE CERTIFICATION ?

De nombreux échanges entre la CNPD et les entreprises pendant la phase de préparation à l'entrée en vigueur du RGPD ont dévoilé l'intérêt particulier pour une certification

sous ce nouveau règlement. Prenant une approche proactive, la CNPD a décidé de développer un référentiel de certification basé sur le cadre d'évaluation international de conformité ISAE (« International Standard on Assurance Engagements »). Ceci veut dire que le travail des organismes de certification est encadré par les règles strictes du standard en question et que l'évaluation des critères de certification GDPR-CARPA résulte dans un rapport ISAE3000 qui sera à la base de la décision de certification. Dans le contexte d'une certification sous le RGPD, il s'agit d'une approche tout à fait novatrice.

En juin 2018, nous avons lancé une première consultation publique du schéma GDPR-CARPA, ce qui nous a permis d'intégrer les retours reçus au niveau national et européen. Pendant une phase informelle entre février 2020 et octobre 2021, le schéma a alors été discuté et analysé au niveau du sous-groupe de l'EDPB. Puisque c'était le premier schéma de certification de ce type à être proposé à l'EDPB, le processus constituait une expérience d'apprentissage pour toutes les parties impliquées. GDPR-CARPA nous a servi comme base de discussion pendant les workshops, ce qui a permis au sous-groupe d'améliorer son approche d'analyse d'un schéma de certification.

Avec la soumission pour avis du schéma en octobre 2021 a enfin commencée la phase formelle. Après avoir examiné la certification, l'EDPB a publié son avis le 1^{er} février 2022. Par la suite, la CNPD a effectué les changements exigés par les recommandations et encouragements dans

LES ACTIVITÉS EN 2022

l'avis et en a informé l'EDPB le 22 février. Nos travaux ont finalement abouti à l'adoption du schéma de certification GDPR-CARPA le 13 mai 2022 par la CNPD.

QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE GDPR-CARPA ET « EUROPRIVACY » ?

GDPR-CARPA est un schéma de certification destiné aux entreprises, administrations, associations et autres organismes établis au Luxembourg. Europrivacy est un schéma de certification européen développé par le « European Center for Certification and Privacy » (ECCP) à Luxembourg.

En effet, il s'agit du tout premier « label européen de protection des données » valable dans tous les États membres de l'Union européenne. Il permet à différents contrôleurs et sous-traitants dans différents pays membres d'atteindre le même niveau de conformité pour des opérations de traitement similaires. Faisant part de son expertise, la CNPD a avisé le propriétaire du schéma et, en tant qu'autorité lead, elle a soumis les critères de certification du schéma à l'EDPB pour avis en septembre 2022. Europrivacy a été approuvé par l'EDPB le 10 octobre 2022.

MAINTENANT QUE LA CERTIFICATION A ÉTÉ ADOPTÉE, EN QUOI CONSISTENT LES ACTIVITÉS DE CERTIFICATION AU SEIN DE LA CNPD ?

Au Luxembourg, la CNPD a comme rôle d'agrément les organismes de certification. Actuellement, la CNPD a reçu un total de 3 candidatures d'entreprises souhaitant

recevoir un agrément comme organisme de certification pour le schéma de certification GDPR-CARPA. La société EY PFS Solutions a été la première organisation à avoir été accordée l'agrément le 12 octobre 2022. Nous avons effectué la revue préliminaire des 2 autres candidatures en 2022 et nous avons commencé les audits nécessaires dans le courant de l'année 2022.

Fin 2022, la CNPD a reçu une initiative d'un schéma de certification destiné à être utilisé comme outil de transfert. Comme pour le « GDPR-CARPA » et le schéma de certification européen « Europrivacy » mentionnés précédemment, la CNPD est précurseur dans l'analyse et l'évaluation de ce nouveau type de schéma de certification sous le RGPD, qu'elle soumettra en tant qu'autorité lead, le cas échéant, à l'EDPB pour adoption.

Parlant de l'EDPB, nous continuons nos travaux au sein du sous-groupe d'experts « Conformité, e-Gouvernement et Santé » (CEH), dont l'objectif est entre autres de mieux encadrer l'analyse des différents types de schémas de certification ainsi que leur gestion en pratique. Nous participons ainsi activement aux discussions portant sur les accréditations et agréments d'organismes de certification, la collaboration entre autorités de contrôle, et sur d'autres points soulevés concernant les activités de certification.



4

CODES DE CONDUITE

Les codes de conduite sont des outils de responsabilisation volontaires qui définissent des règles spécifiques en matière de protection des données pour certaines catégories de responsables du traitement et de sous-traitants.

Ils peuvent constituer un instrument de gouvernance utile et efficace en fournissant une description détaillée de l'ensemble des comportements les plus appropriés et reprenant les meilleures pratiques dans un secteur donné.

Les associations professionnelles ou organismes représentant un secteur professionnel donné peuvent élaborer des codes pour aider les entreprises de ce secteur à respecter le RGPD de façon efficace.

En 2022, la CNPD n'a pas reçu d'initiatives nouvelles de code de conduite. Toutefois, elle a travaillé en relation étroite avec l'entité qui a soumis une initiative de code de conduite (applicable au niveau national) en 2021. Ce code a évolué suite à de nombreux échanges.

Exigences en matière d'agrément pour les organismes de suivi de codes de conduite

En 2022, la CNPD a soumis à l'EDPB son projet de décision contenant les conditions d'accréditation pour un organe de surveillance du code de conduite.

Dans son avis sur ce projet, l'EDPB a reconnu que les exigences doivent fonctionner pour

différents types de codes, s'appliquer à des secteurs de tailles diverses, prendre en compte différents intérêts en jeu et couvrir des activités de traitement présentant différents niveaux de risque.

Suite à l'avis de l'EDPB, la CNPD a adopté la décision 70/2022 du 19 décembre 2022 portant approbation des critères d'agrément des organismes de suivi des codes de conduite, ainsi qu'une procédure y relative.

ANALYSE D'IMPACT RELATIVE À LA PROTECTION DES DONNÉES (AIPD)

Une AIPD ou DPIA en anglais (« Data Protection Impact Assessment ») est un outil qui aide à identifier et à minimiser les risques de protection des données de nouveaux projets comportant des processus de traitement de données à caractère personnel.

Elle doit contribuer à l'approche de responsabilisation prônée par le RGPD, en particulier via les concepts de la protection des données dès la conception et protection des données par défaut (« Privacy by design », « Privacy by default ») étant donné qu'elle aide les responsables du traitement à identifier et à traiter les problèmes à un stade précoce et qu'elle contribue à démontrer leur conformité.

Si un organisme a identifié des traitements de données personnelles susceptibles d'engendrer des risques élevés pour les droits et libertés des personnes concernées, il doit mener, pour chacun de ces traitements, une AIPD.



LES ACTIVITÉS EN 2022

La CNPD a élaboré une liste de types d'opérations de traitements pour lesquels elle estime qu'une AIPD est obligatoire dans tous les cas².

Si, suite à cette analyse de risques, il en résulte que le niveau de risque résiduel reste élevé, l'organisme doit obligatoirement consulter la CNPD qui va donner un avis sur le traitement envisagé et les risques y liés.

Dans ce cas, le traitement ne peut pas être mis en œuvre avant la réception de l'avis de la CNPD, et, le cas échéant, la mise en œuvre des mesures supplémentaires.

En 2022, aucune demande d'avis préalable a été soumise à la CNPD.

TRANSFERTS INTERNATIONAUX DE DONNÉES PERSONNELLES

Les données à caractère personnel peuvent circuler librement depuis le Luxembourg au sein de l'Espace économique européen (EEE), tant que les principes généraux du RGPD sont respectés. Les transferts de données hors de l'UE et de l'EEE sont possibles, à condition d'assurer un niveau de protection des données suffisant et approprié. Ces transferts doivent être encadrés en utilisant différents outils juridiques (clauses contractuelles, règles d'entreprise contraignantes (BCR), codes de conduite, mécanismes de certification ou garanties spécifiques pour le transfert entre autorités ou organismes publics).

Les règles d'entreprise contraignantes

Les règles d'entreprise contraignantes (en anglais « Binding Corporate Rules » ou « BCR ») permettent d'assurer un niveau de protection suffisant aux données transférées au sein d'un groupe d'entreprises tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Espace économique européen. Cette garantie appropriée se prête surtout aux groupes d'entreprises multinationales mettant en œuvre un grand nombre de transferts internationaux de données.

Les BCR constituent une « charte de la protection des données personnelles » élaborée par un groupe d'entreprises qui définit sa politique en matière de transferts de données à caractère personnel. Cette charte doit être contraignante et respectée par toutes les entités du groupe, quel que soit leur pays d'implantation, ainsi que par tous leurs employés. En outre, elle doit conférer aux personnes concernées (clients, fournisseurs et/ou employés) des droits opposables en ce qui concerne le traitement de leurs données à caractère personnel.

En 2022, la CNPD a traité des dossiers concernant les règles d'entreprise contraignantes (BCRs, article 47 du RGPD) dont 7 dossiers en qualité d'autorité principale (« Lead Supervisory Authority » (SA) c'est-à-dire pour des entreprises multinationales dont l'établissement principal dans l'Espace économique européenne est situé au Luxembourg), 2 en qualité d'autorité secondaire (« co-reviewer ») (c'est-à-dire en appui de l'autorité de

² La liste peut être consultée sur le site Internet de la CNPD : <https://cnpd.public.lu/fr/professionnels/obligations/AIPD.html>

4

contrôle principale) et 15 dossiers en qualité d'autorité concernée.

La CNPD a aussi agi en tant qu'autorité principale concernant le renouvellement de l'Arrangement Administratif (AA) entre la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et le Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB), relatif à la surveillance des cabinets d'audit soumis aux juridictions des 2 régulateurs, conformément à l'article 46, paragraphe 3, point b) du RGPD.

LE PROJET « DATA PROTECTION COMPLIANCE SUPPORT TOOLKIT » (PROJET « ALTO »)

En octobre 2022, la proposition de projet « Data Protection Compliance Support Toolkit » (« ALTO ») a reçu l'accord de co-financement par la Commission. Cette proposition avait été soumise au programme d'appel à projets de la Commission limité aux autorités nationales de protection des

données et visant des projets ayant comme objectif d'atteindre les parties prenantes dans la législation sur la protection des données (ID CERV-2021-DATA).

Le projet ainsi subventionné est une initiative commune entre la CNPD et le Luxembourg House of Cybersecurity (LHC) destiné à répondre aux défis des startups, petites et moyennes entreprises établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de leur mise en conformité au RGPD. L'objectif est de fournir aux PME un outil d'auto-évaluation simple, intuitif et gratuit permettant à ces dernières de mieux connaître leur niveau de maturité en matière de protection des données et d'intégrer les obligations RGPD dans le cadre de leur activité de manière plus ciblée.

Ce projet s'inscrit dans le contexte des outils Fit4Cybersecurity et Fit4Privacy développés par le LHC et porte un accent particulier sur le support opérationnel de la mise en conformité qui devra être compréhensible par des non-experts en la matière.



LES ACTIVITÉS EN 2022

7 TRAITER LES RÉCLAMATIONS DES CITOYENS

Lorsqu'un responsable du traitement ne répond pas à l'exercice d'un droit tel que conféré par le RGPD ou lorsque la personne concernée estime qu'un traitement de données est effectué de manière illicite, elle peut introduire une réclamation auprès de la CNPD. En effet, la CNPD a, dans le cadre de ses missions, le devoir d'instruire les réclamations émanant des personnes concernées.

Dans un premier temps, la CNPD examine si la réclamation est recevable, par exemple en vérifiant si les faits allégués par le réclamant relatifs à un traitement de données à caractère personnel sont susceptibles de constituer ou non une violation de la législation applicable en matière de protection des données.

Dans le cas où la réclamation est recevable, la CNPD prend contact avec le responsable du traitement et lui demande de prendre position et, le cas échéant, de se mettre en conformité et/ou de respecter les droits des personnes concernées.

Dans le cadre de la gestion des réclamations et lorsqu'un traitement de données litigieux est effectivement contraire à la législation, la CNPD s'efforce, dans une première étape, d'y remédier sans avoir à déclencher une procédure d'enquête formelle conformément aux articles 37 à 41 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.

De plus, en fonction des caractéristiques propres à chaque réclamation, la CNPD peut décider d'instruire ou de ne pas instruire une réclamation en tenant compte notamment du degré de gravité des faits allégués, de la violation alléguée, du degré d'impact sur les droits et libertés fondamentaux, du degré de priorité par rapport au nombre de réclamations et des ressources disponibles.

En 2022, la CNPD a reçu un total de 482 réclamations :

- 355 réclamations ont été introduites directement auprès de la CNPD ;
- 127 réclamations ont été traitées via le système européen de coopération (IMI). En effet, la CNPD est compétente pour recevoir des réclamations émanant des autres autorités de contrôle européennes lorsque les responsables du traitement ont leur établissement principal européen au Luxembourg (autorité chef de file).

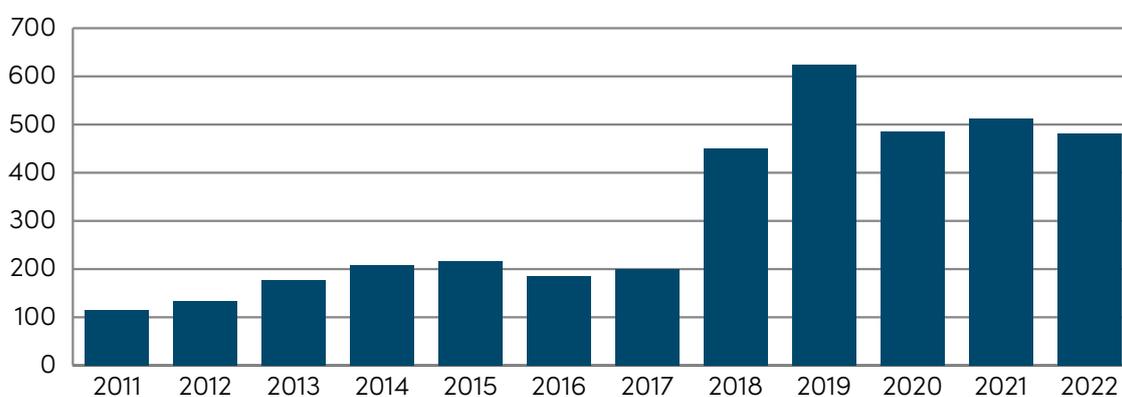
Par rapport à l'année précédente, il s'agit d'une diminution de 5 %. Depuis l'entrée en application du RGPD en 2018, la CNPD traite plus de 500 réclamations en moyenne par année.



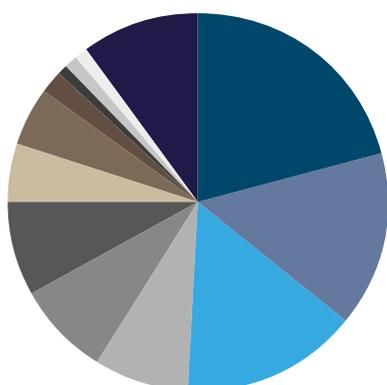
4



ÉVOLUTION DU NOMBRE DES RÉCLAMATIONS



MOTIFS DES RÉCLAMATIONS



- Demande d'effacement ou de rectification non respectée (21 %)
- Refus d'accéder aux données (15 %)
- Licéité du traitement (15 %)
- Opposition à prospection ou plaintes contre le spam (8 %)
- Violation des données (8 %)
- Vidéosurveillance (8 %)
- Consultation RNPP (5 %)
- Droit à l'information (5 %)
- Durée de conservation (2 %)
- Mesure de sécurité informatique (1 %)
- Droit à l'image (1 %)
- Cookies (1 %)
- Autres (10 %)



LES ACTIVITÉS EN 2022



RÉCLAMATIONS NATIONALES

355 réclamations ont été introduites auprès de la CNPD.

Les **demandes d'effacement ou de rectification** de données constituent 21 % des réclamations reçues. Il s'agissait, entre autres, de demandes de fermeture de comptes auprès de services/commerces en ligne ou de demandes d'effacement de données

personnelles (adresses e-mail, évaluations, etc.) accessibles sur des sites Internet. 15 % des réclamations concernent le **non-respect du droit d'accès** par les responsables du traitement. Dans certains cas, ces derniers ont refusé aux personnes concernées d'accéder à leurs données, ignoré leurs requêtes ou ne leur ont pas donné assez de renseignements par rapport aux informations à communiquer lors de l'exercice d'un droit d'accès.



4

Dans 15 % des cas, les réclamants ont demandé à la CNPD de **vérifier la licéité de certaines pratiques administratives ou commerciales**. Ils ont notamment remis en cause :

- la collecte illicite ou excessive de données ;
- la demande de documents comme la carte d'identité ou le passeport à des fins de vérification d'identité ;
- la publication des données à caractère personnel en ligne (p. ex. sur un réseau social) ;
- des dispositions relatives à la protection des données mentionnées dans des conditions générales relatives à des commerces ou des services en ligne ;
- la durée de conservation des données collectées ;
- la licéité de traitement des dossiers du personnel.

8 % des réclamations concernent le **droit d'opposition**, notamment dans le domaine de la prospection. La CNPD est intervenue lorsque des liens de désabonnement à prospection dans des courriels n'étaient pas fonctionnels ou lorsque le responsable du traitement ne donnait pas suite aux demandes d'opposition.

La **transmission non autorisée de données à des tiers** a également conduit à un certain nombre de réclamations (8 %). Cela inclut par exemple :

- la publication de données (vidéos, photos, etc.) en ligne sans les protéger suffisamment ou encore l'utilisation de données à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été collectées initialement ;
- l'envoi de courriels à des personnes auxquelles ils n'étaient pas destinés ou l'envoi de courriels confidentiels mais distribués de façon collective et visible à tous les destinataires (« CC » au lieu de « BCC »).

La majorité des réclamations liées à la **surveillance sur le lieu du travail** (8 % des réclamations) concernaient la vidéosurveillance.

5 % des réclamations concernaient des demandes de vérification de licéité de consultations effectuées par des agents du secteur public au registre national des personnes physiques (**RNPP**).

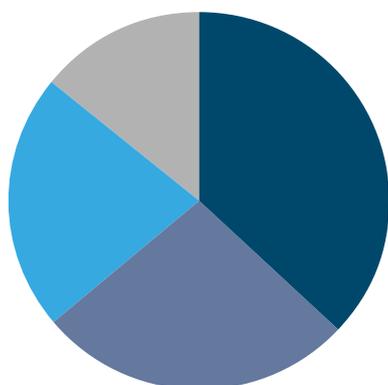
RÉCLAMATIONS EUROPÉENNES DANS LE CADRE DU SYSTÈME DE COOPÉRATION ET DE COHÉRENCE EUROPÉEN

127 réclamations ont été traitées via le système européen de coopération (IMI). Le système IMI (système d'information du marché intérieur) est la plateforme informatique de l'Union européenne qui garantit la bonne mise en œuvre de la coopération entre les autorités de contrôle pour une large panoplie de

LES ACTIVITÉS EN 2022



MOTIFS DES RÉCLAMATIONS EUROPÉENNES



- Effacement des données et durées de rétention (37 %)
- Droit d'accès (27 %)
- Rectification des données (22 %)
- Licéité et sécurité du traitement (14 %)

réglementations. Cet outil a également été mis au service du RGPD depuis le 25 mai 2018 tel que prévu par le RGPD. Les autorités de contrôle des États membres coopèrent étroitement pour assurer une protection uniforme des droits des personnes en matière de protection des données dans l'ensemble de l'UE.

Aujourd'hui plus que jamais, l'assistance mutuelle et la coordination de la prise de décision dans les affaires transfrontalières de protection des données sont de la plus haute importance.

En outre, le Comité européen pour la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board) émet des avis

et prend des décisions contraignantes lorsque des autorités nationales de protection des données ont des positions différentes dans une affaire transfrontalière.

A l'aide du système IMI, les autorités de contrôle peuvent notamment :

- déterminer quelle est l'autorité de contrôle chef de file dans un litige transfrontalier ;
- coopérer pour parvenir à un règlement des litiges transfrontaliers ;
- demander et fournir une assistance aux autorités de contrôle d'autres États membres ;



4

- organiser des opérations communes associant les autorités de contrôle de plusieurs États membres ;
- consulter l'EDPB pour obtenir un avis ou une décision contraignante.

DEMANDES DE MISE EN CONFORMITÉ

En 2022, 158 réclamations nationales ont conduit à des recommandations de mesures de mise en conformité. Il s'agit des cas où la CNPD a demandé au responsable

du traitement de mettre en place des mesures pour se conformer au RGPD (p. ex. faire droit à une demande d'accès, d'effacement, d'opposition, modification des notices, mise en place de mesures de sécurité supplémentaires, etc.) sans avoir dû déclencher une procédure d'enquête formelle.

Pour les réclamations au niveau européen, la CNPD a contacté le responsable du traitement pour une prise de position ou une mise en conformité dans 73 dossiers.



LES ACTIVITÉS EN 2022

GEORGES WEILAND
Service Réclamations,
Chef d'unité « Réclamations
européennes »



MONSIEUR WEILAND, VOUS ÊTES CHEF DE L'UNITÉ « RÉCLAMATIONS EUROPÉENNES ». POURQUOI Y A-T-IL BESOIN D'UNE TELLE UNITÉ AU SEIN DE LA CNPD ?

Le lot quotidien de la CNPD est défini en grande partie par le Règlement général sur la protection des données (RGPD). Ce

règlement détermine les droits et obligations concernant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ainsi que les missions spécifiques de la CNPD. Mais le RGPD n'est pas limité au territoire luxembourgeois ; il s'agit d'un règlement du Parlement européen et du Conseil applicable



4

directement et de façon uniforme dans tous les pays membres de l'Union européenne. Par conséquent et étant donné qu'une vaste partie d'entreprises et d'organisations réalisent des opérations transfrontalières dans le cadre de leurs activités, les autorités de contrôle font face à des violations de données, demandes de renseignements, enquêtes, etc. impliquant nécessairement des parties concernées qui résident dans différents pays.

Le Luxembourg est particulièrement impacté par cette réalité du fait que de nombreuses multinationales – et notamment des entreprises du marché du numérique – ont leur établissement principal sur son territoire.

CES RÉCLAMATIONS PORTENT SUR QUEL SUJET ?

Les motivations des réclamations européennes ne diffèrent pas beaucoup des réclamations nationales puisque les violations alléguées de droits restent les mêmes en principe. La majorité des dossiers portent sur le droit d'accès, le droit à l'effacement et les durées de rétention des données, sur le droit à la rectification, sur la licéité d'un traitement, etc. Beaucoup de réclamations regroupent d'ailleurs plusieurs sujets. Un réclamant peut par exemple contester la licéité de la vérification de sa personne par carte d'identité, et en même temps demander l'effacement de toutes ses données.

VOUS UTILISEZ LE SYSTÈME IMI DANS LE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS EUROPÉENNES. DE QUOI S'AGIT-IL ?

Le sigle IMI signifie « Internal Market Information System », c'est-à-dire le système d'information du marché intérieur. IMI est un outil électronique fourni par la Commission européenne pour faciliter la coopération administrative entre autorités compétentes des États membres ainsi qu'entre ces autorités et la Commission. Cet outil est aussi utilisé par la CNPD et les autres autorités de contrôle européennes pour échanger entre elles les informations nécessaires dans le cadre de la coopération, c'est-à-dire dans le cadre de l'assistance mutuelle, des opérations qu'elles mènent conjointement ou encore dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence. Dans le cadre des réclamations européennes, la CNPD se sert donc de l'IMI pour partager des informations, des documents ou décisions avec les autres autorités de contrôle européennes.

QUELS SONT LES DÉFIS AUXQUELS FONT FACE LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE EN TERMES DE COOPÉRATION AU NIVEAU EUROPÉEN ?

Il faut savoir que, bien que le RGPD ait permis de créer une norme uniforme au sein de l'Union européenne, il est appliqué au niveau national par les différentes autorités de protection des données conformément à leurs propres procédures administratives nationales. Il subsiste donc des différences de procédures, d'interprétation et de stratégies par les États membres. S'y ajoutent le nombre important de dossiers, des procédures administratives complexes, des contestations de décisions, etc.

LES ACTIVITÉS EN 2022

Voilà pourquoi l'EDPB, l'organisme qui chapeaute les autorités nationales de protection des données de l'UE, a tenu une réunion de haut niveau à Vienne en avril 2022. Lors de cette réunion, les membres ont convenu de renforcer la coopération sur les dossiers transfrontaliers stratégiques et de diversifier l'éventail des méthodes de coopération utilisées. En outre, les autorités s'engageaient à échanger des informations sur les stratégies nationales d'application de la législation en vue de convenir des priorités annuelles en la matière au niveau de l'EDPB.

Depuis lors, des mesures significatives ont été décidées, telles que la création d'un cadre coordonné pour l'application de la législation au niveau européen ou encore le lancement d'une réserve d'experts assistant les chargés de dossiers. La Commission européenne, quant à elle, a fait un appel à contributions visant à identifier les sujets de

préoccupation et à recueillir des suggestions d'améliorations de la part des autorités de contrôle et de la part des acteurs de la société civile.

Enfin, la Commission européenne va adopter une nouvelle proposition de règlement dont l'idée est de simplifier la coopération entre les autorités nationales chargées de la protection des données lors de l'application du RGPD dans les cas transfrontaliers. À cette fin, ce nouveau règlement harmonisera certains aspects de la procédure administrative que les autorités nationales de protection des données appliquent dans les affaires transfrontalières. Ces développements laissent espérer un fonctionnement amélioré des mécanismes de coopération et de résolution des litiges sous le RGPD.



4

8 ANALYSER LES VIOLATIONS DE DONNÉES

2 types de violations de données doivent être notifiés à la CNPD :

- les violations de données dans le cadre du Règlement général sur la protection des données ; et
- les violations de données dans le secteur des communications électroniques (cf. partie II.3).

VIOLATIONS DE DONNÉES DANS LE CADRE DU RGPD

Le RGPD exige qu'une violation de sécurité entraînant, de manière accidentelle ou illicite, la **destruction, la perte, l'altération ou la divulgation non autorisée de données à caractère personnel** doit être gérée dans le respect des exigences des articles 33 et 34 du RGPD.

Les responsables du traitement doivent notifier les violations de données à caractère personnel à la CNPD dans un délai de 72 heures après en avoir pris connaissance si la violation en question est susceptible d'engendrer un risque pour les droits et libertés des personnes concernées.

La CNPD tient à préciser que les statistiques suivantes sont uniquement basées sur les

violations de données à caractère personnel qui ont été notifiées à la CNPD. Elles ne reflètent pas le nombre total d'incidents de sécurité en rapport avec des données à caractère personnel qui se produisent dans les organisations et qu'il est difficile d'estimer. Toutefois, les responsables du traitement sont tenus de maintenir une documentation de tous les incidents de sécurité impliquant des données à caractère personnel.

En 2022, 354 violations de données ont été notifiées à la CNPD, soit 6 % de plus qu'en 2021.

Au total, depuis l'entrée en application du RGPD le 25 mai 2018, la Commission nationale a reçu 1 592 violations de données. Cela correspond à une moyenne de presque 29 notifications de violations de données par mois.

Comme pour les années précédentes, la CNPD a constaté :

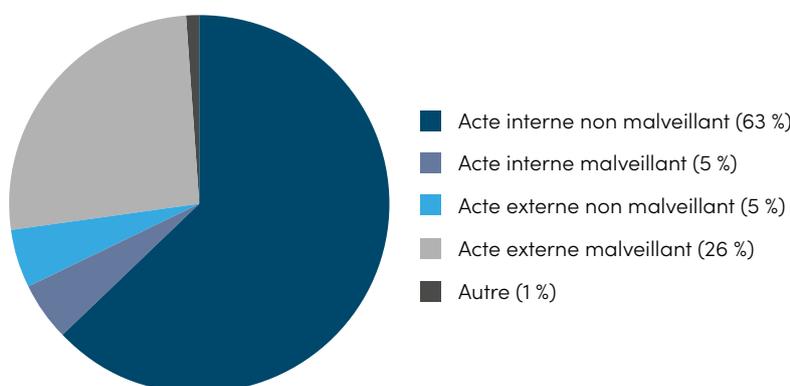
- qu'elle ne reçoit pas ou peu de notifications des organismes issus du domaine des banques et assurances, pourtant de taille significative ;
- que les petites et moyennes entreprises ont parfois des difficultés à appréhender le processus de gestion des notifications tant dans la prévention des incidents, que dans leur gestion.



LES ACTIVITÉS EN 2022



CAUSES DES VIOLATIONS



La principale cause de violation de données à caractère personnel reste **l'erreur humaine** (acte interne non malveillant) dans 63 % des cas.

La plupart des erreurs humaines se produisent :

- lorsqu'une procédure existante n'est pas suivie ;
- lorsqu'une règle de sécurité existante est contournée : ce type de cas a fait l'objet d'incidents aux conséquences importantes ;
- lorsque le personnel n'est pas assez sensibilisé aux règles de confidentialité à appliquer ;

- suite à une erreur d'attention : dépendant du contexte, la mise en place d'un mécanisme de contrôle avant transmission des données (p. ex. principe des 4 yeux) aurait probablement permis d'éviter ce type d'incident.

Des **actes externes malveillants** sont à l'origine de plus d'un quart des violations notifiées. Ce type d'incidents a souvent un impact plus important sur les personnes concernées. Dans de nombreux cas, ces actes ciblent l'accès ou l'obtention de données qui permettent de réaliser des transactions financières à l'insu des personnes concernées (p. ex. interception de données de cartes de paiement bancaire, phishing pour obtenir les informations de connexion à un service de paiement,



4

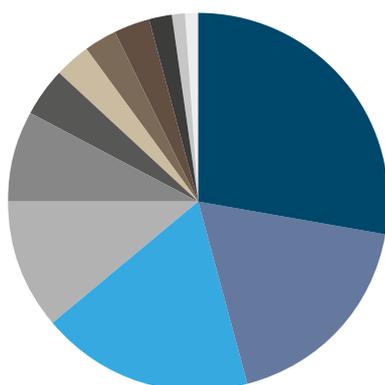
usurpation d'identité pour effectuer une transaction financière, etc.).

Les **actes internes malveillants** se sont produits principalement lors de départs, volontaires ou non, d'employés d'une organisation et notamment les membres de la direction dans les structures de taille moyenne ou petite : cette situation amène des personnes à copier des données pour potentiellement les utiliser dans leur nouvelle situation. De même, les situations de cessation d'activité/fusion/rachat de sociétés sont des périodes à

risque pour des exfiltrations non autorisées de données. Ces actes sont souvent la conséquence d'une méconnaissance du cadre légal ou technique et donnent fréquemment lieu à des plaintes auprès du parquet.

Les autres cas de figure sont liés à des bugs techniques qui résultent souvent dans la divulgation de données à caractère personnel à des tiers non autorisés (p. ex. mise en place ou mise à jour d'un nouveau service en ligne, cas non prévu d'utilisation d'un service, etc.).

NATURE DES INCIDENTS

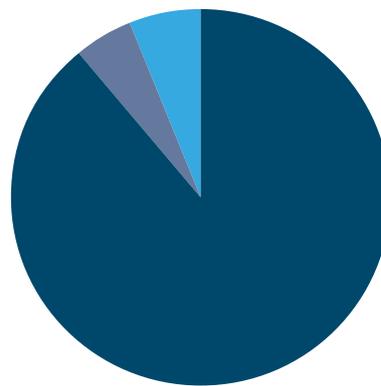


- Données à caractère personnel envoyées au mauvais destinataire (28 %)
- Piratage, hacking (18 %)
- Divulgation de données personnelles de la mauvaise personne (18 %)
- Publication involontaire (11 %)
- Dispositif perdu ou volé (8 %)
- Phishing, hameçonnage (4 %)
- Problème technique (3 %)
- Papiers perdus, volés, endroit non sécurisé (3 %)
- Mail perdu, ouvert (3 %)
- Malware, logiciel malicieux (2 %)
- Communication verbale non autorisée (1 %)
- Destruction incorrecte de données personnelles sur papier (1 %)

LES ACTIVITÉS EN 2022

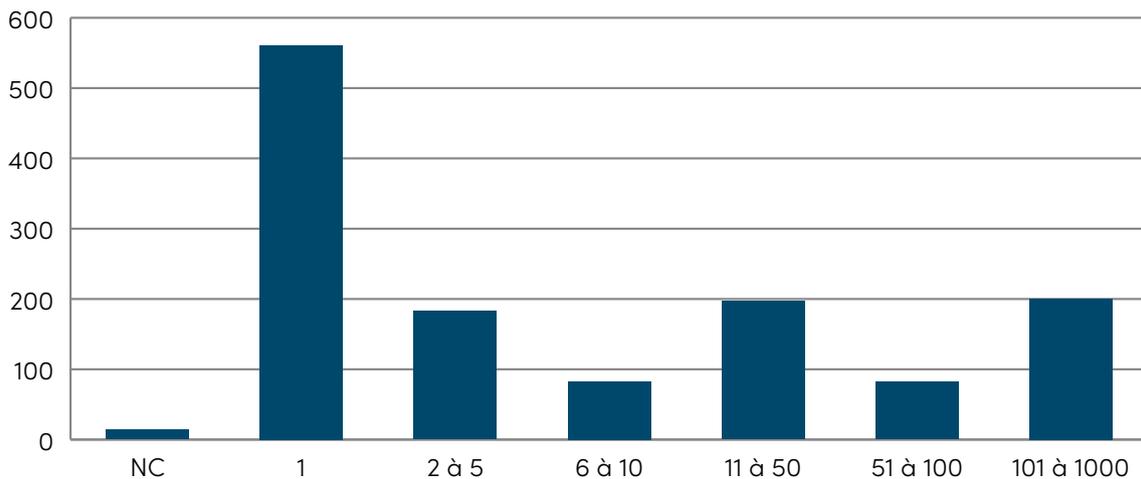
NATURE DE L'IMPACT

La quasi-totalité des violations de données ont un impact en rapport avec la perte de confidentialité des données concernées. Il est à noter l'apparition de cas mixtes concernant les attaques de type « ransomware » qui combinent une perte de disponibilité mais aussi de plus en plus régulièrement une perte de confidentialité suite à l'exfiltration partielle ou totale des données. Les responsables du traitement sont généralement en difficulté face à l'analyse de ce type d'incident, principalement à cause du niveau de détail des logs disponibles insuffisant ou inadapté.



- Confidentialité (89 %)
- Disponibilité (5 %)
- Intégrité (6 %)

NOMBRE DE PERSONNES POTENTIELLEMENT IMPACTÉES PAR INCIDENT



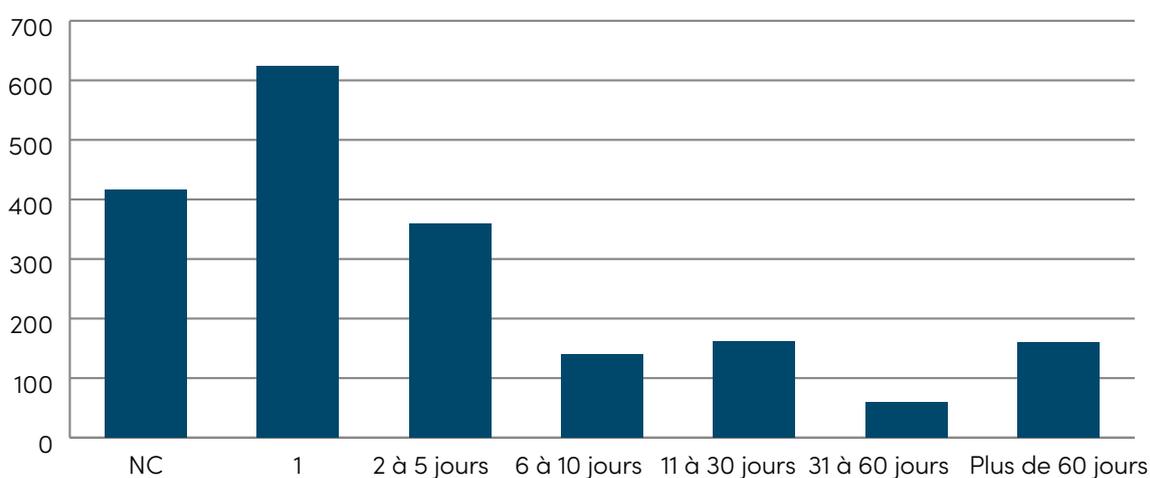
(NC = nombre de personnes impactées par la violation non connu – cela peut être le cas lors d'une exfiltration de données à partir

d'un système dont la journalisation des accès aux données à caractère personnel est mal adaptée ou inexistante)



4

NOMBRE DE JOURS ENTRE LE DÉBUT DE L'INCIDENT ET LA DÉTECTION DE L'INCIDENT



(NC = Date de début de l'incident non connue)

La grande majorité des incidents de sécurité sont détectés au plus tard 5 jours après leur survenance. Toutefois, la CNPD a constaté que presque 10 % des violations de données à caractère personnel ne sont détectées qu'au minimum un mois après s'être produites : il s'agit plus particulièrement d'incidents liés à des violations continues de la politique de sécurité de l'organisation (p. ex. le personnel de direction envoie les données professionnelles sur leur email personnel pour travailler du domicile et l'email personnel est piraté), de données

utilisées par des employés lors d'un départ d'une organisation et également de vol de données lié à des piratages non détectés. La CNPD attire également l'attention des responsables du traitement sur le fait qu'un certain nombre d'actes de piratage et de phishing sont ciblés sur le personnel de la direction d'une organisation et leur entourage (p. ex. assistant/secrétariat de la direction). Ces actes malveillants ont souvent comme objectif d'obtenir des informations permettant d'effectuer des transactions financières frauduleuses.



LES ACTIVITÉS EN 2022

LA PROCÉDURE RELATIVE AUX ENQUÊTES ET LA PRISE DE DÉCISION DE LA CNPD

L'ouverture d'une enquête peut être proposée à tout moment par un membre du collège conformément à l'article 38 de la loi du 1^{er} août 2018. Il soumet cette proposition au collège qui l'approuve endéans un délai d'un mois à la majorité des voix et qui désigne un membre du collège, à l'exception du président, en tant que chef d'enquête.

Le dossier d'enquête est alors instruit par le chef d'enquête sur base des informations, déclarations et/ou pièces collectées lors de l'enquête y compris au moyen des éventuels entretiens et/ou demandes d'informations complémentaires.

A l'issue de l'instruction, le chef d'enquête retient les violations alléguées au RGPD qu'il entend matérialiser sous forme de griefs. Les griefs sont alors transmis au contrôlé qui sera entendu selon le principe du contradictoire.

Ces éventuels échanges sont inclus au dossier d'enquête qui sera transmis à la formation restreinte.

Dans le cas de figure où le chef d'enquête n'identifie ou ne retient aucun grief, il transmet à la formation restreinte une proposition de clôture.

En vertu de l'article 10 2° b) du Règlement d'ordre intérieur de la CNPD adopté par décision n° 3AD/2020 du 22 janvier 2020, la Commission nationale siégeant en formation restreinte informe le contrôlé de la date de la séance au cours de laquelle est inscrite l'affaire le concernant et de la faculté qui lui est offerte d'y être entendu. Lors de ladite séance, le chef d'enquête est entendu pour présenter des observations orales sur l'affaire et, lorsqu'il assiste à la séance, le contrôlé est invité à présenter des observations orales.

Suite à ces séances, la Commission nationale siégeant en formation restreinte prend l'affaire en délibéré. Les décisions qu'elle prend sont publiées de façon anonyme, sauf si une anonymisation n'est pas possible ou si la CNPD a décidé d'appliquer l'article 52 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, c'est-à-dire d'ordonner la publication d'une décision de manière intégrale et nominative.



4

9 CONTRÔLER ET ADOPTER DES MESURES CORRECTRICES

La Commission nationale dispose de pouvoirs d'enquête afin de veiller au respect de la législation applicable en matière de protection des données. En cas de traitement contraire à la réglementation, la CNPD peut adopter des mesures correctrices y inclus des amendes financières.

La CNPD peut lancer des enquêtes suite à des réclamations (démarche réactive) ou de sa propre initiative (démarche proactive). Ces enquêtes peuvent être menées sous différentes formes. Quand la CNPD souhaite vérifier la conformité par rapport à une thématique spécifique du RGPD, les enquêtes peuvent notamment prendre la forme d'audits auprès d'un échantillon d'organisations sélectionnées sur base de critères de risque, comme par exemple le secteur d'activité ou la taille de l'organisation, le nombre de personnes concernées ou le type de données traitées.

Le pouvoir d'enquête permet à la CNPD d'obtenir du responsable du traitement ou du sous-traitant l'accès à :

- toutes les données à caractère personnel qui sont traitées et, de manière générale, toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa mission ;
- tous les locaux, notamment toute installation et tout moyen de traitement.

La CNPD a effectué 10 enquêtes en 2022. Il est à noter qu'en comparaison avec les années précédentes, le nombre d'enquêtes (contrôles et audits) a été peu élevé en raison des restrictions relatives à la pandémie.

La CNPD réalise des visites sur place proactives dans le cadre de campagnes thématiques (vidéosurveillance, géolocalisation, etc.) ou des visites sur place réactives suite à des incidents notifiés, des réclamations reçues, des informations relayées dans les médias ou faisant suite à un contrôle précédent. Ces contrôles se font moyennant des visites sur place non annoncées au préalable. En 2022, les contrôles effectués portaient sur l'analyse de la conformité au RGPD de dispositifs de vidéosurveillance dans un établissement privé et dans un établissement scolaire.

Avec l'entrée en application du RGPD, la CNPD a également mis en place la méthodologie d'audit, particulièrement bien adaptée aux enquêtes quand il s'agit de vérifier le respect de la législation sur la protection des données à caractère personnel dans un cadre organisationnel ou technique plus complexe. Comme pour les visites sur place, les enquêtes sous forme d'audits peuvent être organisées soit de façon réactive dans le contexte d'une enquête décidée suite à une réclamation reçue, soit de façon proactive sous la forme de campagne thématique portant sur des obligations choisies du règlement.

Le début de l'année 2022 a marqué la fin de la campagne thématique relative à la



LES ACTIVITÉS EN 2022



transparence, qui a été ouverte en 2020. En effet, l'ensemble des dossiers a été transféré à la formation restreinte. Cette dernière a pris les décisions y relatives cette même année. La fin de l'année 2022 a, quant à elle, marqué l'ouverture d'enquêtes relatives à la désignation d'un délégué à la protection des données à l'encontre de 6 administrations communales. Dès l'entrée en vigueur du RGPD, la CNPD a montré l'importance qu'elle accorde au rôle de délégué à la protection des données en choisissant cette thématique pour sa première campagne, en 2018. Les 25 organismes sélectionnés à l'époque, visant à la fois le secteur public et le secteur privé, n'englobaient pourtant aucune administration

communale. La CNPD poursuit ses efforts pour soutenir la fonction de délégué à la protection des données auprès des dites administrations, et les mesures d'enquêtes correspondantes seront déployées dès les premières semaines de 2023.

A côté de ces enquêtes thématiques, 2 enquêtes réactives ont été ouvertes sur des thèmes incluant la sécurité des données, la coopération avec l'autorité de contrôle ou encore le respect des délais de réponse lorsqu'une personne concernée exerce un de ses droits prévus aux articles 15 à 22 du RGPD.



4

DÉCISIONS SUR L'ISSUE DES ENQUÊTES

Dans le cadre de ses missions, la CNPD dispose, entre autres, du pouvoir d'adopter les mesures correctrices prévues à l'article 58.2 du RGPD (p. ex. avertissement, rappel à l'ordre, mise en conformité, limitation temporaire/définitive, ou interdiction du traitement, etc.), y inclus le pouvoir d'imposer des amendes administratives en application de l'article 83 du RGPD en complément ou à la place des autres mesures correctrices en fonction des caractéristiques propres à chaque cas.

Les violations du RGPD par le responsable du traitement peuvent faire l'objet d'amendes administratives pouvant s'élever jusqu'à 20 millions d'euros ou jusqu'à 4 % du chiffre d'affaire annuel mondial total de l'exercice précédent, le montant le plus élevé étant retenu. Le RGPD exige néanmoins que les sanctions soient « effectives, proportionnées et dissuasives » - ceci impliquant que dans chaque cas d'espèce, les éléments énumérés à l'article 83.2 du RGPD soient pris en compte, comme par exemple la nature, la gravité et la durée de la violation, le nombre de personnes concernées affectées et le niveau de dommage qu'elles ont subi, les catégories de données à caractère personnel concernées par la violation ou encore le fait que la violation a été commise délibérément ou par négligence.

Une mesure correctrice ne peut être prononcée que par la Commission nationale

siégeant en formation restreinte lorsqu'elle prend une décision sur l'issue d'une enquête conformément à l'article 41 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.

Avant que ladite formation restreinte ne prenne une telle décision, une audience lui permet d'entendre aussi bien le chef d'enquête que le contrôlé qui pourront présenter des observations orales sur l'affaire et répondre à d'éventuelles questions de la part de la formation restreinte.

La Commission nationale siégeant en formation restreinte a adopté 24 décisions sur l'issue d'enquêtes en 2022 : 3 décisions de clôture en l'absence de manquements retenus et 21 décisions avec mesures correctrices dont 20 avec amendes administratives. Tous les dossiers concernaient des affaires purement nationales avec un total de 48 375 € d'amendes administratives.

Des 21 dossiers, 12 décisions concernaient le traitement de données opéré à travers un système de vidéosurveillance et/ou par un dispositif de géolocalisation. Dans la majorité des décisions, la Commission nationale siégeant en formation restreinte a constaté que les personnes concernées n'étaient pas suffisamment informées sur le traitement de leurs données à caractère personnel conformément aux dispositions de l'article 13 du RGPD.

LES ACTIVITÉS EN 2022



Dans d'autres desdites décisions, une non-conformité à l'article 5.1.c) du RGPD (principe de minimisation des données) a été retenue, car les champs de vision des caméras installées par le contrôlé permettaient une surveillance continue et permanente sur le lieu de travail des salariés. La Commission nationale siégeant en formation restreinte souligne toujours dans ses décisions qu'afin de respecter le principe de proportionnalité, le responsable du traitement doit recourir aux moyens de surveillance les plus protecteurs de la sphère privée du salarié en limitant, par exemple, les champs de vision des caméras à la seule surface nécessaire pour atteindre la ou les finalité(s) poursuivie(s), sans pour autant soumettre les salariés à une surveillance en permanence sur le lieu de travail.

Dans le même ordre d'idée, la Commission nationale siégeant en formation restreinte a retenu dans certaines de ses décisions que

les champs de vision des caméras étaient disproportionnés et en violation dudit article 5.1.c) du RGPD, car ils permettaient de surveiller des terrains avoisinants ou la voie publique, alors qu'elle est d'avis que les caméras destinées à surveiller un lieu d'accès (entrée et sortie, seuil, perron, porte, auvent, hall, etc.) doivent avoir un champ de vision limité à la surface strictement nécessaire pour visualiser les personnes s'apprêtant à y accéder. Par ailleurs, elle a conclu dans 4 décisions à un manquement de l'obligation découlant de l'article 5.1.e) du RGPD (principe de la limitation de la conservation), car la durée de conservation des données excédait celle qui était nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles le dispositif de géolocalisation, voire de vidéosurveillance, a été mis en place.

6 décisions étaient prises dans le cadre de la campagne d'enquête thématique



4

sur la transparence au sein du secteur du commerce électronique. L'objectif était de vérifier si les organismes choisis étaient en conformité avec les exigences du RGPD, en particulier avec les articles 12.1, 13 et 14 du RGPD concernant les informations à fournir à la personne concernée lorsque des données à caractère personnel sont collectées soit directement auprès d'elle, soit auprès d'un tiers, ainsi que les obligations de transparence des informations à respecter.

Dans toutes les décisions, la Commission nationale siégeant en formation restreinte a conclu que l'article 12.1 du RGPD n'a pas été respecté, car les informations n'ont pas été communiquées à la personne concernée d'une façon concise, transparente, compréhensible, aisément accessible, ainsi qu'en des termes clairs et simples. Par ailleurs, un manquement à l'article 13 du RGPD a été retenu dans 4 décisions, alors que les organismes en cause n'avaient pas fourni aux utilisateurs de leur site Internet une ou plusieurs des informations y prévues.

3 décisions de la Commission nationale siégeant en formation restreinte portaient sur d'autres sujets. Par exemple, dans une décision il a été constaté, entre autres, un défaut de licéité du traitement en cause et que dès lors les articles 5.1.a) et 6.1 du RGPD n'étaient pas respectés, tandis que dans une autre des manquements à l'obligation de respecter le droit d'accès de la personne concernée dans les délais légaux (articles 12.3 et 15 du RGPD), ainsi qu'à l'obligation de coopération avec la CNPD conformément à l'article 31 du RGPD ont été retenus.

Un recours contre les décisions de la CNPD peut être ouvert devant le Tribunal administratif, qui statue sur le fond de l'affaire. Le délai de recours est de 3 mois.

Toutefois, en application de l'article 42 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, la CNPD est tenue au secret professionnel qui l'empêche de communiquer en détail sur un dossier spécifique.

En outre, en vertu de l'article 52 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, la publication complète et en clair des décisions de la CNPD est à considérer comme une sanction supplémentaire. Ledit article prévoit que la CNPD peut uniquement ordonner la publication de ses décisions si les voies de recours contre la décision sont épuisées et si la publication ne risque pas de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause.

La CNPD publie en principe sur son site Internet ses décisions de façon anonymisée et ceci même avant que les voies de recours ne soient épuisées, hormis les décisions pour lesquelles une publication anonyme n'est pas envisageable en raison de la qualité du responsable du traitement et du contenu de la décision.

LES ACTIVITÉS EN 2022

LE CONTRÔLE DES TRAITEMENTS DE DONNÉES DES AUTORITÉS RÉPRESSIVES OU DE SÉCURITÉ NATIONALE



En application 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, la CNPD est aussi compétente pour contrôler les traitements de données opérés par les autorités répressives ou les autorités de sécurité nationale, telles que la Police grand-ducale, le Service de renseignement de l'État, l'Autorité nationale

de sécurité ou l'Administration des douanes et accises.

L'article 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 prévoit par ailleurs que le rapport annuel de la CNPD doit comprendre une liste des types de violations notifiées et des types de sanctions imposées en vertu de la loi



4

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.

1 DEMANDES D'INFORMATION

La CNPD a traité une trentaine de demandes d'informations écrites et orales en matière de traitement de données dans le domaine répressif et de sécurité nationale.

La majorité des demandes d'informations concernaient les modalités de l'exercice du droit d'accès des personnes concernées en matière pénale eu égard aux spécificités des traitements de données mises en œuvre par les autorités répressives. Parmi les autres sujets en matière pénale ou de sécurité nationale, les personnes concernées et les responsables du traitement ont notamment sollicité la CNPD concernant la transmission de données à caractère personnel aux autorités compétentes dans le contexte de la recherche et la constatation d'infractions pénales.

Par ailleurs, la CNPD s'est vue adresser plusieurs demandes d'informations au sujet de l'installation de systèmes de vidéosurveillance dans l'espace public aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales, notamment par des administrations communales. Dans ce contexte, la CNPD a également participé à 2 réunions avec le ministère de la Sécurité intérieure concernant la vidéosurveillance dans certaines zones de sécurité mise en place en vertu de l'article

43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

2 AVIS

La CNPD a adopté 3 avis relatifs aux traitements de données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Les avis concernaient :

- les traitements de données personnelles dans l'application « JU-CHA » (projet de loi n°7882) ;
- la police et l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg (projet de loi n°7475) ;
- le Service de renseignement de l'État.

L'avis concernant les traitements de données personnelles dans l'application « JU-CHA » est résumé ci-après. Le deuxième avis peut être consulté sur le site de la CNPD à l'adresse <https://cnpd.public.lu/fr/decisions-avis/2022/av15-2022-aeroport.html>.

Le troisième avis de la CNPD est relatif à l'implémentation des principes en matière de protection des données au Service de renseignement de l'État, émis dans le cadre de la mission attribuée à la CNPD par l'article 8, point 3°, 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 de « *conseille[r] la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives*

LES ACTIVITÉS EN 2022

relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles », et conformément au pouvoir lui conféré par l'article 14, point 6°, de la même loi, d'« émettre, de sa propre initiative ou sur demande, des avis à l'attention de la Chambre des députés et de son Gouvernement ou d'autres institutions et organismes ainsi que du public, sur toute question relative à la protection des données à caractère personnel ».

TRAITEMENTS DE DONNÉES PERSONNELLES DANS L'APPLICATION « JU-CHA »

La CNPD a rendu un avis sur le projet de loi n°7882 qui, selon ses auteurs, vise à prendre en compte les préoccupations soulevées par l'autorité de contrôle judiciaire (ACJ) en été 2020 par rapport au traitement de données à caractère personnel effectué par les autorités judiciaires à l'aide de l'application JU-CHA. En effet, l'ACJ, au sein de laquelle la CNPD siège en tant que membre, s'est saisie d'office de la question de la conformité de l'application JU-CHA à l'ordonnancement juridique en vigueur et les recommandations émises à l'époque ont fait ressortir la nécessité d'un encadrement légal plus strict.

Le deuxième objectif poursuivi par le projet de loi est de régler la transmission d'informations en matière pénale, en introduisant une base légale dans le Code de procédure pénale permettant au ministère public de communiquer des décisions de condamnation aux

administrations, personnes morales de droit public ou aux ordres professionnels compétents chargés d'en assurer l'exécution. Le projet de loi introduit en outre la possibilité pour le ministère public d'alerter des personnes de droit public ou privé d'un risque de commission d'infraction par un de leurs subordonnés.

Dans son avis relatif au projet de loi n°7882, la CNPD a formulé des observations sur les modifications proposées concernant le degré de détail suffisant quant aux finalités retenues par les auteurs pour les traitements de données personnelles par les autorités judiciaires dans l'application JU-CHA. Elle a par ailleurs analysé les dispositions relatives au contrôle des accès, en particulier par rapport à l'obligation qu'un motif suffisamment précis soit généré ou inséré pour les opérations de consultation des données dans l'application JU-CHA. La CNPD s'est encore penchée sur le manque d'explications quant au choix du responsable du traitement ainsi que sur le manque de précisions quant aux différences de traitement s'attachant à la distinction entre différentes catégories de personnes concernées, en se référant notamment aux interrogations soulevées à cet égard par l'ACJ dans son avis émis en 2020. Concernant la modification du Code de procédure pénale visant à introduire la possibilité pour le ministère public de communiquer des décisions de condamnation aux administrations, personnes morales de droit public ou aux ordres professionnels compétents chargés d'en assurer l'exécution et celle d'alerter des personnes de droit



4

public ou privé d'un risque de commission d'infraction par un de leurs subordonnés, la CNPD a pris position sur la nécessité d'un encadrement, le cas échéant légal, du destinataire d'une telle communication qui doit, entre autres, respecter le cadre légal en matière de protection des données vis-à-vis de la personne concernée, c'est-à-dire de la personne dont les données sont transmises.

En conclusion, la CNPD salue l'initiative législative visant à encadrer les traitements effectués par les autorités judiciaires sur base de l'application JU-CHA. La CNPD avalise la position de l'ACJ de 2020 en ce qu'il serait préférable d'encadrer par des dispositions légales ou réglementaires les traitements de données les plus intrusifs, de par le nombre de personnes concernées et de par la sensibilité des données traitées, mis en œuvre par les autorités judiciaires.

3 RÉCLAMATIONS

En 2022, la CNPD a été saisie de 2 réclamations en matière pénale et de sécurité nationale, lesquelles portaient pour l'une sur la licéité du traitement des données effectué par le responsable du traitement et l'autre sur le refus du responsable du traitement de faire suite à la demande d'accès de la personne concernée.

4 NOTIFICATION DE VIOLATIONS DE DONNÉES

Les responsables du traitement doivent notifier les violations de données à caractère

personnel à la CNPD dans un délai de 72 heures après en avoir pris connaissance, si la violation en question est susceptible d'engendrer un risque pour les droits et libertés des personnes concernées.

En 2022, la CNPD a reçu 3 notifications de violations de données à caractère personnel en matière pénale, ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

5 CONTRÔLES PRÉVUS PAR DES DISPOSITIONS LÉGALES SPÉCIFIQUES

En matière pénale et de sécurité nationale, certaines dispositions législatives nationales et européennes prévoient que la CNPD effectue des visites sur place et/ou des audits spécifiques et réguliers.

La CNPD doit par ailleurs procéder à des audits de protection des données au niveau des parties nationales des systèmes d'information européens Schengen Information System II (SIS II) et Visa Information System (VIS) ainsi qu'à des revues des logs de ces systèmes d'information. En 2022, la CNPD a continué les audits récurrents pour ces 2 systèmes.

6 COOPÉRATION EUROPÉENNE

La supervision coordonnée du traitement des données dans les systèmes d'information de l'UE et par les organes, offices et agences européens sera progressivement transférée

LES ACTIVITÉS EN 2022

des groupes de coordination (tels que le Groupe de coordination du contrôle du SIS II ou le Groupe de coordination du contrôle du VIS) au Comité de Supervision Coordinée (CSC), créé en décembre 2019 et opérant depuis sous l'égide du Comité européen de la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board).

Le CSC réunit les autorités de contrôle de l'UE, le Contrôleur européen à la protection des données (EDPS ou European Data Protection Supervisor), ainsi que les autorités de contrôle des États membres de l'espace Schengen qui ne sont pas membre de l'UE lorsque le droit de l'UE le prévoit.

L'objectif principal du CSC est d'assurer la surveillance coordonnée des systèmes d'information de l'UE et des organes, bureaux et agences de l'UE dans les domaines des frontières, de l'asile et des migrations (EES, ETIAS et VIS), de la coopération policière et judiciaire (SIS, Parquet européen, Eurojust, ECRIS-TCN) et du marché intérieur (IMI).

Les tâches du CSC consistent, notamment, dans le soutien à fournir aux autorités de contrôle dans la réalisation d'audits et d'inspections, l'élaboration de travaux sur l'interprétation ou l'application des actes juridiques de l'UE concernés et de propositions de solutions harmonisées, l'étude de problèmes liés à l'exercice d'un contrôle indépendant ou à l'exercice et la promotion des droits des personnes concernées.

Le Comité a publié son programme de travail pour la période de 2020 à 2022 avec comme activités planifiées :

- la promotion des droits des personnes concernées ;
- l'examen des difficultés d'interprétation ou d'application du droit communautaire et national ;
- l'échange des informations ;
- la réalisation d'audits conjoints ou d'inspections coordonnées ;
- la préparation de la supervision au démarrage des activités du Parquet européen et des autres organes de l'UE et systèmes d'information qui relèveront du champ d'application du CSC au futur.

En 2022, la CNPD a participé aux 2 réunions du CSC et a débuté une action coordonnée entre les autorités de contrôles européennes sur les signalements concernant des personnes ou des objets aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique.

7 ÉVALUATION SCHENGEN DU LUXEMBOURG POUR LE VOLET « PROTECTION DES DONNÉES »

Le mécanisme d'évaluation et de contrôle Schengen vérifie la mise en œuvre de l'acquis de Schengen – ensemble commun de règles de Schengen qui s'appliquent à tous les États membres. L'objectif du



4

mécanisme est de garantir une application efficace, cohérente, rapide et transparente des règles de Schengen par les États membres de Schengen, tout en maintenant un niveau élevé de confiance mutuelle entre les États membres.

En 2022, dans le contexte du volet « protection des données » du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, le Luxembourg a accueilli pendant une semaine des experts nationaux et de la Commission européenne, ainsi qu'en tant qu'observateur un expert du Contrôleur

européen à la protection des données (EDPS ou European Data Protection Supervisor).

La CNPD a assuré la coordination de la visite et a activement contribué, ensemble avec le Bureau des passeports, visas et légalisations, le Centre des technologies de l'information de l'État, le Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État et la Police grand-ducale à fournir toutes les informations nécessaires pour démontrer l'application efficace, cohérente, rapide et transparente des règles de Schengen au Luxembourg.



LES ACTIVITÉS EN 2022

LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES



La Commission nationale est également chargée d'assurer l'application des dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie

privée dans le secteur des communications électroniques et de ses règlements d'exécution.



4

1 VIOLATIONS DE DONNÉES DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Conformément au règlement (UE) No. 611/2013 de la Commission européenne du 24 juin 2013, les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public, tels que les entreprises de téléphonie fixe/mobile ou les fournisseurs d'accès à l'Internet, doivent avertir la CNPD endéans les 24 heures suivant le constat d'une violation de sécurité et de confidentialité des données à caractère personnel. De surcroît, ils sont tenus d'informer leurs abonnés au cas où

l'incident constaté est susceptible d'affecter défavorablement le niveau de protection de leur vie privée et des données les concernant.

Afin de faciliter la tâche aux fournisseurs de services de communications électroniques, la Commission nationale propose un formulaire de notification d'une violation de sécurité disponible sur son site Internet. Ce formulaire reprend toutes les questions pertinentes auxquelles les fournisseurs devront répondre dans une telle situation.

En 2022, aucune violation de données dans le secteur des communications électroniques n'a été signalée à la CNPD.



LES ACTIVITÉS EN 2022

LES TRAVAUX INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

L'activité de la Commission nationale a été marquée par une forte participation aux travaux européens, dominés par des dossiers complexes et techniques.

La Commission nationale a contribué en 2022 aux travaux de nombreux organismes au niveau européen et international. Il s'agissait notamment :

- du Comité européen de la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board) qui regroupe toutes les autorités européennes ainsi que le Contrôleur européen à la protection des données (EDPS ou European Data Protection Supervisor) ;
- de la Conférence internationale des commissaires à la protection des données et de la vie privée (Global Privacy Assembly ou GPA) ;
- du « Groupe de Berlin », dédié à la protection des données dans le secteur des communications électroniques ;
- de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) ; et
- de la Conférence de printemps avec son séminaire « European Case Handling Workshop ».

1 COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PROTECTION DES DONNÉES



Le Comité européen de la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board) est un organe européen indépendant, établi par RGPD, qui a pour mission de veiller à l'application cohérente des règles en matière de protection des données dans l'Union européenne (UE). L'EDPB atteint cet objectif en encourageant la coopération entre les autorités de contrôle nationales et en publiant des orientations générales à l'échelle de l'UE sur l'interprétation et l'application des règles en matière de protection des données.

L'EDPB est composé des responsables des autorités de contrôle de l'UE et du Contrôleur européen à la protection des données (EDPS ou European Data Protection Supervisor). Les autorités de contrôle des pays de l'EEE hors de l'UE (l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège) sont également membres de l'EDPB, mais n'ont pas de droit de vote. La Commission européenne et, en ce qui concerne les sujets liés au RGPD, l'Autorité de



4

surveillance de l'Association européenne de libre-échange ont le droit de participer aux activités et aux réunions de l'EDPB.

Le siège de l'EDPB se situe à Bruxelles. L'EDPB dispose d'un secrétariat, qui est assuré par l'EDPS. Un protocole d'accord fixe les modalités de la coopération entre l'EDPB et l'EDPS.

Il peut adopter des documents d'orientation générale afin de clarifier les dispositions des actes législatifs européens en matière de protection des données et, de cette manière, fournir aux acteurs concernés une interprétation cohérente de leurs droits et obligations.

Le RGPD lui confie également la mission d'adopter des décisions contraignantes envers les autorités de contrôle nationales afin de garantir une application cohérente de ses dispositions.

RÉUNIONS PLÉNIÈRES ET REPRÉSENTATION AU SEIN DES SOUS-GROUPES DE TRAVAIL

En 2022, l'EDPB a organisé 15 réunions plénières dont 3 réunions ad-hoc consacrées au règlement des litiges. 4 réunions avaient lieu à Bruxelles, en présentiel, et 11 à distance. La CNPD, représentée à chaque fois par un de ses commissaires, a participé à toutes ces réunions plénières.

La CNPD a participé en avril 2022 à une réunion de haut niveau organisée par le Comité à Vienne. L'objectif de la réunion

était de discuter et d'échanger sur les possibilités de renforcer la coopération des autorités de protection des données sur les dossiers stratégiques et de diversifier l'éventail des méthodes de coopération utilisées. Depuis cette réunion, plusieurs mesures ont été mises en œuvre pour contribuer à la meilleure coopération entre les autorités européennes de protection des données.

À part sa participation régulière lors des réunions plénières de l'EDPB, la CNPD a assuré également sa représentativité au sein des 11 sous-groupes thématiques de travail et des 3 « taskforces » constitués pour mener à bien des missions spécifiques du Comité. Ainsi, tout au long de l'année, la CNPD a participé aux 118 réunions des sous-groupes de travail et 23 réunions des taskforces, sans compter des nombreuses réunions en équipe de rédaction.

La CNPD a fait partie des co-rapporteurs pour les projets de documents suivants, qui sont toujours en cours d'élaboration :

- lignes directrices sur la « blockchain » ;
- lignes directrices sur les droits des personnes concernées ;
- lignes directrices sur l'intérêt légitime ;
- lignes directrices sur l'évaluation des critères de certification.

LES ACTIVITÉS EN 2022

DOCUMENTS ADOPTÉS EN 2022

L'EDPB a adopté de nombreux documents de travail, guidances et lettres. Certains de ces documents sont résumés ci-dessous. Ils peuvent tous être téléchargés dans leur version complète sur Internet³.

- Lignes directrices 01/2022 sur les droits des personnes concernées – droit d'accès
- Lignes directrices 02/2022 sur l'application de l'article 60 du RGPD
- Lignes directrices 03/2022 sur les « dark patterns » dans les interfaces des plateformes de médias sociaux : comment les reconnaître et les éviter
- Lignes directrices 04/2022 sur le calcul des amendes administratives au titre du RGPD
- Lignes directrices 05/2022 sur l'utilisation de la technologie de reconnaissance faciale
- Lignes directrices 06/2022 sur la mise en œuvre pratique des règlements amiables
- Lignes directrices 07/2022 sur la certification en tant qu'outil de transfert
- Lignes directrices 08/2022 sur l'identification d'une autorité de contrôle chef de file du responsable du traitement ou du sous-traitant
- Lignes directrices 9/2022 sur la notification des violations de données à caractère personnel en vertu du RGPD
- Avis commun 01/2022 EDPB/EDPS sur l'extension du règlement relatif au certificat de Covid-19
- Avis commun 02/2022 EDPB/EDPS sur la proposition du Parlement européen et du Conseil relative à des règles harmonisées en matière d'accès et d'utilisation équitables aux données (Data Act)
- Avis commun 03/2022 EDPB/EDPS du CEPD sur la proposition de règlement relatif à l'espace européen des données de santé
- Avis commun 04/2022 EDPB/EDPS sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles pour prévenir et combattre les abus sexuels commis contre des enfants »
- Recommandations 01/2022 sur la demande d'approbation et sur les éléments et principes qui figurent dans les règles d'entreprise contraignantes du contrôleur (article 47 du RGPD)
- Déclaration 01/2022 sur l'annonce d'un accord de principe sur un nouveau cadre transatlantique de protection des données
- Déclaration 02/2022 sur la coopération en matière de répression
- Déclaration 03/2022 sur le code européen de coopération policière
- Déclaration 04/2022 sur les implications de l'arrêt C-817/19 de la CJUE sur l'utilisation des données PNR dans les États membres

³ https://edpb.europa.eu/our-work-tools/consistency-findings/binding-decisions_en

4

Procédures de règlement des litiges du Comité

En 2022, le Comité a rendu 5 décisions contraignantes sur base des articles 65 ou 65 (1) (a) du RGPD, afin de garantir l'application cohérente du RGPD par les autorités de surveillance nationales.

La CNPD a activement contribué aux travaux de l'équipe de rédaction de la décision 5/2022, ce qui nécessitait la participation à des nombreuses réunions et à des intenses échanges avec nos homologues.

2 GLOBAL PRIVACY ASSEMBLY



La « Global Privacy Assembly (GPA) » est un forum d'échange sur la protection des données à l'échelle mondiale, où 130 membres partagent leurs bonnes pratiques et adoptent des positions communes. Créée en 1979, l'assemblée était connue sous le nom de « International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners (ICDPPC) » jusqu'en 2019.

En octobre 2022 a eu lieu à Istanbul en Turquie la 44^{ème} réunion annuelle des membres de la GPA, incluant la CNPD.

2 importantes résolutions ont été adoptées lors de cette réunion. La première est relative au renforcement des capacités de coopération internationale en matière de cybersécurité et la seconde concerne les principes et attentes en matière de reconnaissance faciale.

Dans le cadre de sa participation à la GPA, la CNPD a contribué aux travaux des groupes de travail suivants :

- groupe de travail sur l'économie numérique ;
- groupe de travail sur l'éducation numérique ;
- groupe de travail sur le rôle de la protection des données personnelles dans l'aide internationale au développement, l'aide internationale humanitaire et la gestion de crise.

LE « DIGITAL EDUCATION WORKING GROUP »

La priorité de ce groupe de travail est de sensibiliser davantage les enfants, les adolescents, les enseignants et les adultes aux questions de protection des données, car cela renforce leur capacité à revendiquer leurs droits à la protection des données dans le monde numérique.

Un outil de bibliothèque électronique permet de partager entre autorités de protection des données (APD) au niveau mondial du matériel pédagogique sur la protection de la vie privée disponible et d'autres

LES ACTIVITÉS EN 2022

ressources en ligne provenant aussi bien des autorités que d'autres parties prenantes. La plateforme CIRCABC de la Commission européenne héberge cet outil en ligne créé en 2015.

Conformément à ces objectifs, la CNIL, responsable du groupe de travail, et la CNPD, en tant que responsable technique de CIRCABC, ont continué à réorganiser la plateforme de ressources afin de mettre à jour et d'améliorer la qualité du contenu de la bibliothèque en ligne tout en respectant une nouvelle classification par types de support d'enseignement et de formation et en y ajoutant des rubriques complémentaires pour répondre aux attentes actuelles.

Il s'agit notamment d'outils d'apprentissage interactifs, plans de cours/scénarios, guides, mémos, FAQ, mesures de sécurité, vidéos et conseils sur la protection de la vie privée des citoyens, bandes dessinées, jeux en ligne. Ces supports sont destinés aux différents publics, à savoir les enseignants et le personnel éducatif, les parents, les enfants et les jeunes par groupes d'âge.

Pour accélérer le renouvellement, et pour familiariser les nouveaux utilisateurs avec la plateforme, un tutoriel vidéo de formation spécifique, en anglais sous-titré en français, a été conçu et une présentation PowerPoint adaptée a été mise à disposition.

Par ailleurs, un projet d'étude qualitative est en préparation concernant le rôle clé des professionnels de l'éducation en matière de

sensibilisation et de formation à la protection des données de leurs élèves. Cette étude interrogera les enseignants de tous les niveaux de classes sur :

- la perception qu'ils ont de leur connaissance et intérêt pour les sujets liés à la protection des données, et de la sensibilisation à des usages numériques responsables de leurs élèves dans leurs cours ;
- leurs attentes pour mieux traiter ces sujets.

3 CONFÉRENCE DE PRINTEMPS DES AUTORITÉS EUROPÉENNES À LA PROTECTION DES DONNÉES (SPRING CONFERENCE)

La CNPD a participé à la 30^{ème} édition de la Conférence de printemps des autorités européennes de protection des données qui a eu lieu en Croatie à Cavtat du 19 au 20 mai 2022. Les riches discussions entre les représentants des autorités des 40 États portaient, entre autres, sur les nouveaux défis liés au développement de l'intelligence artificielle, la digitalisation, la surveillance de masse par la reconnaissance faciale, les transferts des données personnelles après l'arrêt dit Schrems II, l'approche de l'Union européenne relative aux « dark patterns », et les enseignements tirés de la pandémie Covid-19.

2 résolutions ont été adoptées lors de la Conférence de printemps, à savoir :



4

- la « Résolution sur la nécessité d'une ratification rapide de la Convention 108+ », qui est une version modernisée de la Convention 108 du Conseil de l'Europe sur la protection des données ; et
- la « Résolution sur la vision, la mission et le pilotage de la Conférence de printemps ».

La conférence a été une occasion exceptionnelle et unique pour les autorités de discuter des meilleures pratiques, des stratégies et des problèmes qu'elles rencontrent. En 2023, la conférence de printemps sera organisée par l'autorité hongroise à Budapest.

4 CASE HANDLING WORKSHOP

Le séminaire « European Case Handling Workshop » a eu lieu le 16 et le 17 novembre 2022 en ligne, organisé par l'autorité de contrôle de Gibraltar. Le séminaire a porté sur des thématiques intéressantes, notamment les gestionnaires de dossiers des autorités de contrôle et permettait de mener des échanges interactifs sur la gestion des réclamations, la conduite d'investigations et les politiques de sanctions.

5 GROUPE DE BERLIN

2 réunions du Groupe de travail international sur la protection des données dans les télécommunications (dit « Groupe de Berlin ») ont été organisées en 2022. La première réunion a eu lieu à Tel Aviv, en Israël, en juin 2022. Les discussions techniques

se sont concentrées sur les éléments de protection des données et de la vie privée de villes intelligentes et la reconnaissance faciale, ainsi que sur la télémétrie et les données de diagnostic. Les membres du Groupe de Berlin ont également abordé la possibilité de coopération avec d'autres réseaux concentrés sur la protection des données. Il a été décidé d'établir une plateforme de discussion sur les technologies émergentes, notamment en scrutant l'horizon pour tout ce qui concerne les technologies et services nouveaux ou naissants.

La seconde réunion du Groupe de Berlin s'est tenue à Londres fin novembre 2022. Les discussions fructueuses ont conduit à l'adoption de 2 documents relatifs aux villes intelligentes (« Smart Cities ») et à la reconnaissance faciale.

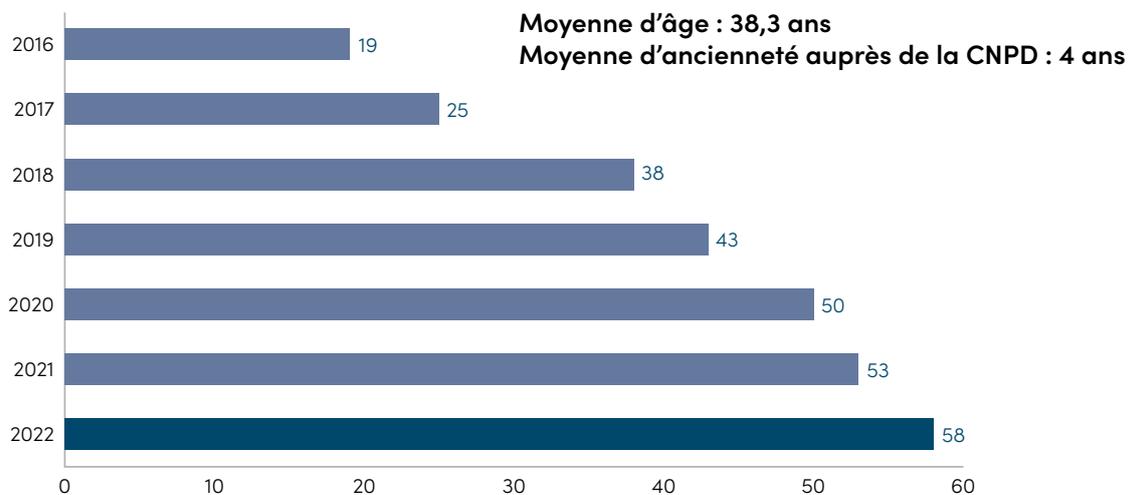
6 RENCONTRES FRANCOPHONES DE LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Les représentants des 23 autorités membres de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP), dont la CNPD, se sont réunis à Tunis en Tunisie, en octobre 2022, à l'occasion de la 14^e conférence annuelle. Les échanges ont porté sur différents points d'actualité marquants, à savoir la protection des données personnelles dans l'aide internationale, la coopération entre les autorités de supervision et la notion d'identité.

RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT



1 RESSOURCES HUMAINES



5

COLLÈGE

Tine A. LARSEN,
Présidente

Thierry LALLEMANG,
Commissaire

Marc LEMMER,
Commissaire

Alain HERRMANN,
Commissaire

MEMBRES SUPPLÉANTS

Michèle BRAM,
Directrice adjointe de l'Institut
Luxembourgeois de Régulation (ILR)

Martine KRAUS,
Vice-Présidente auprès du Tribunal
d'arrondissement de Luxembourg

Marc HEMMERLING,
Licencié et Maître en Informatique

François THILL,
Directeur du commerce électronique
et de la sécurité de l'information,
ministère de l'Économie

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU COLLÈGE

Dani JEITZ,
Juriste - Secrétaire du Collège
« Formation plénière »

Claudia FETZ,
Juriste - Secrétaire adjointe du Collège
« Formation Restreinte »

Kathrin KRAEMER,
Juriste, Secrétaire du Collège
« Formation Restreinte »

RELATIONS INTERNATIONALES

Aleksandra GUCWA,
Juriste, Chargée des relations européennes
et internationales

SERVICE ADMINISTRATION

Thierry RIES,
Chef de service

Jan KUFFER,
Chef d'unité « IT interne & Logistique »

Maryse WINANDY,
Chef d'unité « Réception/Secrétariat »

Zoé BECKER,
Agent administratif, Réception & Secrétariat

Cristina FERREIRA DA CUNHA,
Rédacteur, Comptabilité et finances

Anna MAGI,
Rédacteur, Ressources humaines

SERVICE SENSIBILISATION

Roberta RIBEIRO OERTEL,
Chef de service

Tom KAYSER,
Chef d'unité « Communication externe »

Maxime DUFOUR,
Juriste, Collaboration, Recherche
& Innovation



RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

Alexandre KUHN,
Expert IT, Veille juridique et technologique

Vincent LEGELEUX,
Expert IT, Veille juridique et technologique

Stéphanie MATHIEU,
Rédacteur, Veille juridique et technologique

Myriam WECKER,
Expert en communication,
Communication externe

SERVICE GUIDANCE

Arnaud HABRAN,
Chef de service et Chef d'unité
« Transferts pays tiers »

Kalliroi GRAMMENO,
Chef d'unité « Transferts pays tiers »

Francis MAQUIL,
Chef d'unité « Demandes d'informations »

Carmen SCHANCK,
Chef d'unité « Avis juridiques »

Mathilde STENERSEN,
Chef d'unité « Lignes directrices thématiques »

Nina BURMEISTER,
Juriste, Demandes d'informations

Vanessa BEMTGEN,
Juriste, Demandes d'informations

Regina DECOVILLE,
Juriste, Demandes d'informations

Céline DEROOSE,
Juriste, Demandes d'informations

Marie DOUZAL,
Juriste, Avis juridiques

SERVICE CONFORMITÉ

Christine ANDRES,
Chef de service

Sébastien TEISSEIRE,
Chef d'unité « Notifications de violations
de données »

Elena-Cristina GERTH,
Auditeur

SERVICE RÉCLAMATIONS

Laurent MAGNUS,
Chef de service

Nicolas RASE,
Chef d'unité « Réclamations nationales »

Georges WEILAND,
Chef d'unité « Réclamations européennes »

Sabrina ABAAB,
Juriste, Réclamations européennes

Jessica BLEEK,
Juriste, Réclamations européennes

Joël BOUCHER-DE MUYSER,
Juriste, Réclamations nationales

Gaël DUMORTIER,
Juriste, Réclamations nationales

5

Diana FERREIRA,
Juriste, Réclamations nationales

Barbara GIROUD,
Juriste, Réclamations nationales

Sarah NEFISSI,
Juriste, Réclamations européennes

SERVICE ENQUÊTES

Michel SINNER,
Chef de service

Florent KLING,
Chef d'unité « Contrôles »

Edith MALHIÈRE,
Chef d'unité « Audits »

Solène BENNET,
Enquêteur, Audits

Jérôme COMMODI,
Enquêteur, Contrôles

Fanny DRATSCHMIDT,
Enquêteur, Audits

Marie-Laure FABBRI,
Enquêteur, Audits

Marc MOSTERT,
Enquêteur, Contrôles

Bao-Khanh NGUYEN TRUNG,
Enquêteur, Contrôles

François RICHALET,
Enquêteur, Audits

Patrizia ROSA,
Enquêteur, Modélisation

Maximilian WELSCH,
Enquêteur, Contrôles

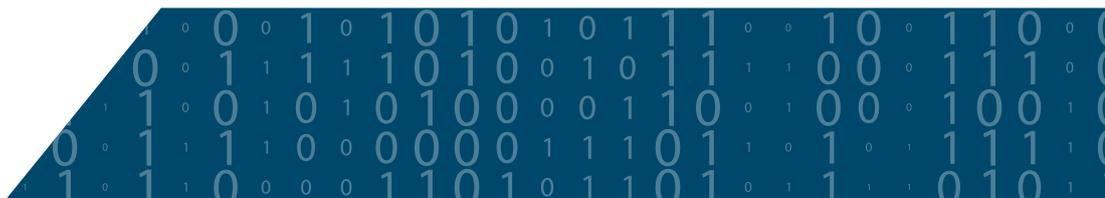
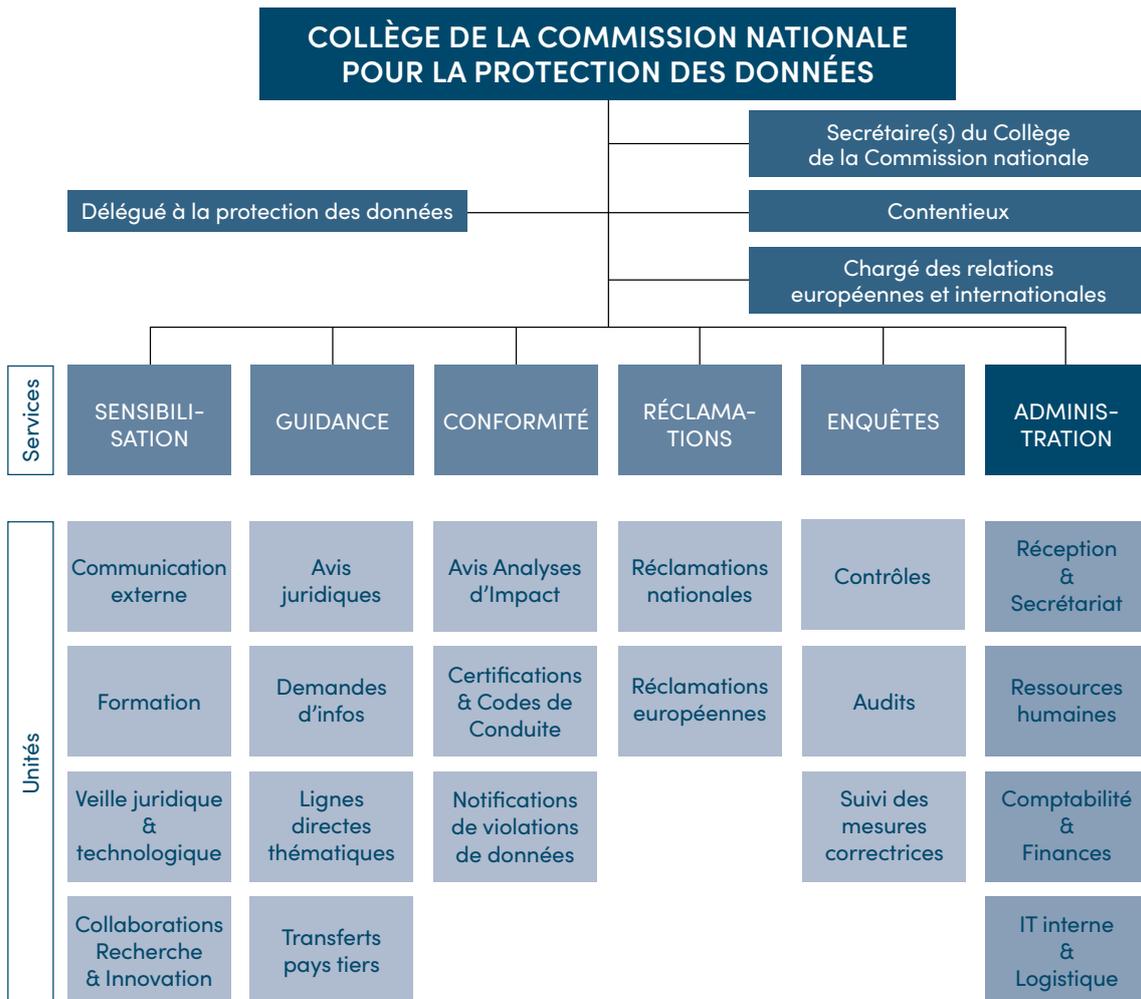


RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

2 ORGANISATION DE LA CNPD

Fin 2019, la CNPD a réorganisé ses services et a adapté son organigramme afin de mieux pouvoir assurer ses missions et de faciliter la lisibilité de ses activités et de son organisation.

L'organigramme ci-dessous (arrêté le 1 avril 2022) donne un aperçu de l'organisation de la CNPD en 2022.



5

3 RAPPORT DE GESTION RELATIF AUX COMPTES DE L'EXERCICE 2022

Se situant à la fin de la période de référence visée par le document intitulé « Stratégie et programme de travail 2020-2022 » adopté en mai 2020 par la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), l'année 2022 était surtout marquée par la reprise progressive des activités dans des conditions normales « post Covid-19 ».

Plusieurs actions de sensibilisation ont de nouveau pu être organisées dont notamment la conférence sur les cookies ou celle accompagnant le lancement du schéma de certification « GDPR-CARPA », premier schéma de certification RGPD valable dans toute l'Union européenne approuvé par le Comité européen pour la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board).

En octobre 2022, la CNPD a par ailleurs délivré le premier agrément à un organisme de certification luxembourgeois.

Quant aux formations offertes par la CNPD, il y a lieu de relever celle organisée dans le cadre d'un nouveau programme de formation dans le domaine de la cybersécurité de l'enseignement professionnel supérieur niveau BTS ou encore celles ayant eu lieu dans le cadre du Digital Learning Hub, respectivement en collaboration avec la Chambre des salariés du Luxembourg.

Ayant renoncé à un renforcement de son personnel lors des propositions budgétaires pour l'exercice 2022, mais aussi en vue du remplacement de plusieurs congés de maternité, respectivement parentaux, la CNPD a dû recourir à plusieurs agents engagés sous contrats à durée déterminée, afin de garantir le bon fonctionnement de ses services. Ces recrutements ont bien évidemment généré des dépenses supplémentaires non négligeables.

LE BUDGET

Le budget de la CNPD s'est élevé pour l'exercice 2022 à un montant de 8 284 314 €, soit une augmentation de 15.06 % par rapport au budget de l'année précédente.

L'augmentation de 1 084 314 € par rapport à 2021 résulte principalement du fait que les prévisions budgétaires se rapportant aux frais de personnel, fournies lors de l'élaboration du budget 2021 par le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO), se situaient largement en dessous des frais auxquels il fallait s'attendre.

A partir de 2022, les propositions budgétaires tiennent dorénavant compte des rémunérations du personnel basées sur les simulations de carrières individuelles (jusqu'au dernier grade et échelon) réalisées par le service « Administration » pour l'ensemble des agents de la CNPD.

Ensuite et compte tenu de l'explosion des honoraires juridiques auxquels l'établissement public s'est vu confronté

RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

en 2021, une dotation supplémentaire au montant de 375 000 € lui a été accordée pour l'exercice 2022.

LES DÉPENSES

Au cours de l'exercice 2022, le total des dépenses de l'établissement public s'est élevé à 8.606.420 € par rapport à 7 458 052 € en 2021, soit une progression de 15,40 %. Cette augmentation résulte principalement de plusieurs recrutements de renforcement prévus au budget de l'exercice 2021, mais réalisés uniquement au cours de l'exercice 2022. S'y ajoutent encore les rémunérations des employés engagés sous contrat à durée déterminée en vue du remplacement de plusieurs congés de maternité, respectivement parentaux.

1. Actif immobilisé

Dans le respect de l'article 46 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 disposant que « *les comptes de la CNPD sont tenus selon les règles de la comptabilité commerciale* », les dépenses en rapport avec l'acquisition de mobilier, de logiciels et de matériel informatique ont été comptabilisées au bilan de l'établissement public, leur amortissement étant enregistré parmi les frais de fonctionnement.

Les dépenses en vue de l'acquisition de nouveaux équipements informatiques se sont élevées à 39 058€, alors qu'en 2021 les frais afférents étaient de 4 405 €. Cette

augmentation s'explique notamment par le remplacement progressif des laptops à raison de 25 unités par an.

2. Frais de fonctionnement

Les frais de fonctionnement au montant de 1 165 279 € sont restés constants par rapport à ceux de l'exercice 2021 qui se sont élevés à 1 188 318 €.

2.1. Frais généraux

Représentant 54,76 % des frais généraux, le loyer et les charges locatives au montant de 638 059 € ont connu une légère hausse par rapport à 2021. S'y ajoutent encore les frais de location de salles de réunion, respectivement les frais de stockage externe des archives au montant total de 6 298 €.

Si le résultat négatif de l'exercice 2021 était principalement dû aux frais d'honoraires juridiques se rapportant à 3 recours introduits contre des décisions assorties de sanctions financières prononcées par la CNPD en 2021, les frais afférents pour 2022, au montant de 142 027, sont restés largement en dessous des prévisions.

Les frais de nettoyage des locaux de la CNPD, y compris les produits d'entretien, se sont élevés à 52 056 € par rapport à 45 727 € en 2021. Cette progression reflète en partie celle de l'indice des prix à laquelle s'ajoute une consommation plus élevée de produits sanitaires par rapport à 2021 en raison de la reprise du travail en présentiel « post Covid-19 ». L'entretien des locaux a occasionné une dépense au montant de



10 576€ par rapport à 41 181 € au cours de l'exercice précédent.

Les dépenses se rapportant aux équipements et fournitures de bureau, les frais de documentation, de même que les frais de port et de télécommunication s'élevant à respectivement 12 299 €, 9 548 € et 10 208 € sont restés au même niveau qu'en 2021.

Quant aux frais d'honoraires, ils comprennent outre les honoraires juridiques mentionnés en amont, les dépenses relatives à la révision des comptes dont les frais se sont élevés à 6 570 €.

Les autres charges générales au montant de 34 421 €, comprenant notamment les frais en rapport avec l'organisation de conférences, y compris les frais de représentation ainsi que les frais d'assurance, d'électricité et de gardiennage et se chiffrant à respectivement 13 673 €, 11 370 €, 4 298 € et 4 743 €, ont connu une légère augmentation en raison de la reprise dans des conditions « post Covid-19 » des activités de sensibilisation.

2.2. Communication et relations publiques

Pendant la crise sanitaire en 2021, toutes les réunions et conférences à l'étranger avaient été systématiquement remplacées par des vidéoconférences de sorte que les frais de voyage, de représentation et de relations publiques ne s'élevaient qu'à 2 751 €. Suite à la reprise progressive des activités dans des conditions « post Covid-19 » ces dépenses au montant de 34 358 € ont connu

une forte augmentation tout en restant en dessous des prévisions budgétaires estimées à 40 000 €.

Les frais de communication et de publication ont connu une progression de 56,79 % par rapport à 2021 et comprennent les frais de publication du rapport annuel 2021 s'élevant à 12 333 €, la publication de vacances de postes à raison de 19 147 €, auxquels s'ajoutent divers autres achats de services publicitaires au montant de 2 929 €. L'augmentation des dépenses de ce poste résulte essentiellement du nombre accru d'annonces insérées dans la presse locale en vue du renforcement du personnel.

2.3. Frais informatiques

Les frais informatiques se sont élevés en 2022 à 112 118 € par rapport à 117 465 € en 2021 et se composent essentiellement de la redevance due au Centre des technologies de l'information de l'État pour la mise à disposition des licences informatiques, des appareils téléphoniques et autre matériel, et dont les frais se sont élevés à 88 888€. S'y ajoutent encore les frais de location et d'entretien des imprimantes à raison de 7 227 € ainsi que la participation aux frais pour la maintenance annuelle des extensions SPAMBEE au montant de 11 667 €.

Pour ce qui est de la maintenance des équipements et des autres frais informatiques, il est à noter que les dépenses afférentes au montant de 4 336 € sont restées stables par rapport à celles de l'exercice 2021.

RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

3. Frais de personnel

Les rémunérations du personnel se sont élevées en 2022 à 6 964 623€ par rapport à 6 199 267€ en 2021, cette progression étant due au renforcement du personnel prévu en 2021 et réalisé au courant de l'exercice 2022. S'y ajoutent par ailleurs les rémunérations des employés engagés sous contrat à durée déterminée en vue du remplacement de plusieurs congés de maternité, respectivement parentaux.

Outre les 4 commissaires, le cadre du personnel permanent comprenait au 31 décembre 2022

- 44 agents du groupe de traitement ou d'indemnité A1 dont 21 fonctionnaires,
- 1 employé du groupe d'indemnité A2 ainsi que
- 5 agents du groupe de traitement ou d'indemnité B1 dont 4 fonctionnaires.

Mises à part les rémunérations, les frais de personnel comprennent encore un montant de 11 533 € représentant les dépenses se rapportant à la formation du personnel, soit une diminution de 7 705 € par rapport à 2021. La réduction des frais afférents résulte principalement du renforcement considérable du personnel opéré fin 2020 et au courant de 2021, ayant engendré en 2021 un besoin élevé en formation des nouvelles recrues.

4. Autres frais

Il s'agit d'abord des frais engendrés par la voiture de service au montant de 6 441 €.

Ensuite l'amortissement du mobilier et du matériel informatique comptabilisé pour un montant de 41 981 € suit celui des investissements effectués et présente une légère diminution par rapport à 44 024 € en 2021 et résultant notamment du fait que l'amortissement d'une partie de l'actif immobilisé avait atteint le maximum en 2021.

S'y ajoutent encore les frais bancaires et charges assimilées au montant de 855 € ainsi que les intérêts négatifs à raison de 5 026 €.

Finalement, les frais relatifs aux festivités pour le 20^e anniversaire de la CNPD se sont élevés à 45 525 €

5. Provisions

Dans le cadre d'un recours contre une décision de la CNPD, les frais pour honoraires juridiques liquidés au cours de l'exercice 2021 se sont jusqu'à présent et en première instance élevés à 145 956 €. Vu les développements dans ce dossier, un passage devant la CJUE et un appel de la décision consécutive du Tribunal administratif sont escomptés. L'affaire, après retour sur les questions préjudicielles posées à la CJUE, passera dès lors en deuxième instance, de sorte qu'il y a lieu de prévoir une provision pour honoraires juridiques correspondant aux frais générés en 2021, à savoir 146 000 €

pour couvrir tant les prestations de l'avocat attendues pour défendre la CNPD en fin de première instance que celles pour la deuxième instance.

6. Produits à reporter

En décembre 2022, la CNPD a lancé en collaboration avec le Luxembourg House of Cybersecurity le projet ALTO (DAta Protection Compliance SupporT TOolkit) qui vise à répondre aux défis des startups et des petites et moyennes entreprises établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg dans le contexte de leur mise en conformité au RGPD. Dans le cadre du co-financement à raison de 90 % des frais dudit projet par la Commission européenne, la CNPD a reçu une avance au montant de 188 209 €.

Considérant que les dépenses en relation avec ce projet ne se sont limitées en 2022 qu'à une dépense de 2 417 €, le solde de ladite avance au montant de 186 033 a été comptabilisé en tant que produit constaté d'avance.

LES RECETTES

Si la CNPD ne dispose pas de recettes au sens propre du terme, elle peut néanmoins et en vertu de l'article 47 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, imposer des redevances dans le cadre de ses pouvoirs d'autorisation et de consultation.

Ainsi, les recettes se sont limitées au loyer se rapportant à la sous-location des emplacements de parking compris dans le bail relatif au siège situés au sous-sol du bâtiment NAOS et s'élevant à 22 141 €. S'y ajoute encore un montant de 14 000 € perçu en application de l'article 3 du Règlement N°7/2020 du 3 avril 2020 de la Commission nationale pour la protection des données fixant le montant et les modalités de paiement des redevances dans le cadre de ses pouvoirs d'autorisation et de consultation, pour l'analyse d'une demande d'agrément préalable.

Les intérêts sur comptes bancaires se sont élevés à 10 327 €.

LE RÉSULTAT D'EXPLOITATION

Compte tenu de la dotation annuelle de 8 284 314 €, dont la Commission nationale pour la protection des données a bénéficié de la part de l'État en application de l'article 47 de la loi du 1^{er} août 2018 précitée, le résultat d'exploitation positif de l'établissement public s'élève au 31 décembre 2022 à 9 544,09 €.

ANNEXES

Les annexes peuvent être téléchargées sur le site de la CNPD à l'adresse <https://cnpd.public.lu/fr/publications/rapports.html>

104

- Avis relatif au débat de consultation sur **l'analyse de l'opportunité d'introduire une obligation vaccinale sectorielle ou universelle** (Délibération n°1/AV1/2022 du 17 janvier 2022)

106

- Avis relatif au projet de loi n°7872 portant modification de 1° la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet **la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises** et portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 2° la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession ; 3° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de

timbre, de succession, etc.

(Délibération n°2/AV2/2022 du 4 mars 2022)

117

- Avis relatif au projet de loi n°7955 modifiant 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant **le sport** et 2° la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (Délibération n°3/AV3/2022 du 4 mars 2022)

120

- Avis relatif au projet de loi n°7892 portant modification de 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de **l'Institut national de la statistique et des études économiques** et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; 3° de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques (Délibération n°4/AV4/2022 du 4 mars 2022)

123

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7763 1. portant **introduction d'un fonds de travaux** ; 2. modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis (Délibération n°5/AV5/2022 du 4 mars 2022)



6

125

- Avis relatif au projet de loi n°7885 portant **mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public** aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié, ainsi que le projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour le filtrage des investissements (Délibération n°6/AV6/2022 du 4 mars 2022)

134

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7872 portant modification de 1° la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet **la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises** et portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 2° la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession ; 3° la loi modifiée du 7 août 1920 portant

majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.
(Délibération n°16/AV8/2022 du 13 mai 2022)

137

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7524 portant sur **la qualité des services pour personnes âgées** et portant modification de 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (Délibération n°17/AV9/2022 du 20 mai 2022)

143

- Avis relatif au projet de loi n° 8005 **sur les services de transports spécifiques** et modifiant les articles 1^{er} et 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics, ainsi qu'au projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'exécution des dispositions de la loi du xxx sur les services de transports spécifiques (Délibération n°26/AV10/2022 du 1^{er} juillet 2022)

152

- Avis relatif au projet de loi n°7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à **l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel** (Délibération n° 27/AV11/2022 du 1^{er} juillet 2022)

175

- Avis relatif au projet de loi n°7877 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du



ANNEXES

27 juillet 1991 sur les **médias électroniques**
(Délibération n°28/AV12/2022
du 1^{er} juillet 2022)

178

- Avis relatif au projet de loi n°7882 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « **JU-CHA** », et modification du Code de procédure pénale
(Délibération n°29/AV13/2022 du 01/07/2022)

187

- Avis relatif au projet de loi n°7880 sur **l'organisation de l'Armée luxembourgeoise** et modifiant : 1° la loi modifiée communale du 13 décembre 1988 ; 2° la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise ; 3° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et service de l'État ; 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et portant abrogation de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire
(Délibération n°30/AV14/2022 du 21 juillet 2022)

199

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la **police**

et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg
(Délibération n° 31/AV15/2022 du 21 juillet 2022)

226

- Avis relatif au projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le **Fonds spécial de soutien au développement du logement** ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.
(Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022)

250

- Avis relatif au projet de loi n°7977 1° relative au **droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire** ; 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire
(Délibération n°34/AV17/2022 du 5 août 2022)

256

- Avis relatif au projet de loi n°7904 portant **modification du Code de la consommation** aux fins de transposition de la directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant



6

la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs
(Délibération n° 37/AV18/2022 du 19 août 2022)

260

- Avis relatif au projet de loi n°7975 relative aux **exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services**
(Délibération n° 41/AV19/2022 du 7 octobre 2022)

263

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7691 portant modification 1° du Code de procédure pénale ; 2° du Nouveau Code de procédure civile ; 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes ; 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs, 6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante ; 9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions ; 10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels

résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse ; 11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; 12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant ; 13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales ; 14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance ; 15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice
(Délibération n° 42/AV20/2022 du 7 octobre 2022)

277

- Avis relatif au projet de loi n°7863A sur les **référéndaires de justice** et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise
(Délibération n° 43/AV21/2022 du 7 octobre 2022)

281

- Avis complémentaire relatif aux amendements gouvernementaux au projet de loi n° 7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du

ANNEXES

Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au **devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque**

(Délibération n°44/AV22/2022 du 7 octobre 2022)

283

- Avis relatif au projet de loi n°7938 relative aux **aides individuelles au logement** et au projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement (Délibération n°46/AV23/2022 du 12 octobre 2022)

294

- Avis relatif au projet de loi n°8012 portant **création de l'Institut national des langues Luxembourg** et 1° modification de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise ; 2° abrogation de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création a) d'un Institut national des langues ; b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise (Délibération n°47/AV24/2022 du 12 octobre 2022)

296

- Avis relatif au projet de loi n°7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la **protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union** (Délibération n°49/AV25/2022 du 21 octobre 2022)

322

- Avis relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la **location de logements abordables** prévue par la loi du # relative au logement abordable (Délibération n°54/AV26/2022 du 21 novembre 2022)

324

- Avis relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la **carte d'identité** (Délibération n°55/AV27/2022 du 21 novembre 2022)

329

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7863A sur les **référéndaires de justice** et portant modification de 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise (Délibération n° 56/AV28/2022 du 2 décembre 2022)

332

- Avis relatif au projet de loi n°8029 relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme et portant modification 1° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et



6

le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de : - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 2° de la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; 3° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ; 4° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ; 5° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ; 6° de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ; 7° de la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ; en vue de transposer la directive 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

(Délibération n°57/AV29/2022 du 2 décembre 2022)

357

- Avis relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la **circulation sur toutes les voies publiques** (Délibération n° 68/AV30/2022 du 9 décembre 2022)

363

- Avis relatif au projet de loi n°7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la **circulation sur toutes les voies publiques** ; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ; 3° la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ; 4° la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ; 5° la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ; 6° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et le projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques et autres règlements grand-ducaux (Délibération n° 69/AV31/2022 du 19 décembre 2022)

ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au débat de consultation sur l'analyse de l'opportunité d'introduire une obligation vaccinale sectorielle ou universelle (Délibération n°1/AV1/2022 du 17 janvier 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) n°2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par courrier en date du 13 janvier 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur la note de synthèse relative au débat de consultation sur l'analyse de l'opportunité d'introduire une obligation vaccinale sectorielle ou universelle.

Cette note de synthèse a été rédigée par les services des ministères de la Justice, de

la Santé, d'Etat, des Affaires étrangères et européennes et des représentants des autorités judiciaires à la demande de Monsieur le Premier Ministre, afin de permettre aux Députés de prendre connaissance des éléments factuels et juridiques liés à la question de l'introduction d'une obligation vaccinale (sectorielle ou générale).

Les auteurs de la note de synthèse listent une série de questions à trancher dans l'hypothèse d'une introduction d'une vaccination obligatoire aux fins de lutte contre la pandémie de Covid-19 se justifie. En effet, dans cette hypothèse, « il faudra en déterminer son cadre, notamment son champ d'application, les sanctions et le mécanisme de contrôle, la procédure de mise en œuvre et le traitement des données »¹.

A cet égard, la Commission nationale note avec satisfaction qu'une attention a été apportée aux questions relatives au traitement des données. En effet, elle comprend que la mise en œuvre pratique d'une telle obligation vaccinale, qu'elle soit sectorielle ou universelle, entraînera inévitablement des traitements de données à caractère personnel, et plus particulièrement de catégories particulières de données à caractère personnel (au sens de l'article 9 du RGPD), tant

au niveau des invitations à envoyer, que du suivi du statut vaccinal des personnes concernées, ou encore qu'à la gestion des sanctions qui y seraient associées. Dans cette hypothèse, il serait donc nécessaire d'encadrer strictement les traitements de données dans le respect du RGPD et de l'ensemble de la législation applicable



6

en matière de protection des données à caractère personnel.

Or, à ce stade et en l'absence d'avant-projet ou de projet de loi ou de règlement grand-ducal, la CNPD n'est pas en mesure d'identifier de questions plus précises auxquelles elle pourrait déjà contribuer. Elle se tient toutefois à disposition de la Chambre des Députés ou du Gouvernement dans l'hypothèse où un tel avant-projet ou projet devait voir le jour. Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) précité du RGPD, elle aurait en effet pour mission d'aviser de tels textes, dans la mesure où ils toucheraient à des questions relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 17 janvier 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire



ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7872 portant modification de 1° la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; la loi générale des impôts («Abgabenordnung»); la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 2° la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession ; 3° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.
(Délibération n°2/AV2/2022 du 4 mars 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe (1), lettre (c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la

Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

Par courrier en date du 17 août 2021, Monsieur le Ministre des Finances a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi portant modification de 1° la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de certaines autres lois (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs le projet de loi a pour objet « *d'étendre de manière ciblée, le champ d'application de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes (ci-après « l'ACD »), de l'Administration de l'enregistrement et des domaines (ci-après « l'AED ») et de l'Administration des douanes et accises. En effet, les dispositions proposées instaurent des moyens renforcés, afin de répondre aux besoins de la coopération interadministrative de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Les besoins en matière de contrôle de la TVA, de la taxe d'abonnement et de gestion efficace du domaine de l'Etat, vont, en effet,*



6

au-delà des dispositions actuellement en vigueur ».

Il est encore précisé qu'« [a]fin que l'AED puisse au mieux remplir ses missions légales, à savoir l'établissement correct des différents impôts et des taxes, la lutte contre la fraude fiscale et la garantie du principe de l'égalité des citoyens et des entreprises devant l'impôt, il s'avère en effet nécessaire de compléter et d'élargir le champ d'application de l'échange d'informations avec les acteurs étatiques concernés. Ainsi, le projet de loi consacre le principe d'une coopération étroite et crée le cadre légal concernant l'échange d'informations entre l'AED et le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS), le ministre ayant les Transports dans ses attributions, le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions, la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). En effet, ces institutions détiennent des informations nécessaires à l'établissement correct et au recouvrement des différents impôts et des taxes relevant des attributions de l'AED ».

Le présent avis limitera ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données.

1. Remarques liminaires

Conformément à l'article 5, paragraphe (1), lettre b), du RGPD les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

Le considérant 50 du RGPD énonce que « [l]e traitement de données à caractère personnel pour d'autres finalités que celles pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement ne devrait être autorisé que s'il est compatible avec les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement. Dans ce cas, aucune base juridique distincte de celle qui a permis la collecte des données à caractère personnel n'est requise. Si le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement, le droit de l'Union ou le droit d'un État membre peut déterminer et préciser les missions et les finalités pour lesquelles le traitement ultérieur devrait être considéré comme compatible et licite. (...) La base juridique prévue par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel peut également constituer la base juridique pour un traitement ultérieur. Afin d'établir si les finalités d'un traitement ultérieur sont compatibles avec celles pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement, le responsable du traitement, après avoir respecté toutes les exigences liées à la licéité du traitement initial, devrait tenir compte, entre autres: de tout lien entre ces finalités et les finalités du traitement ultérieur prévu; du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier les attentes raisonnables des personnes concernées, en fonction de leur relation avec le responsable du traitement, quant à l'utilisation ultérieure desdites données; la nature des données à caractère personnel; les conséquences pour les personnes concernées du traitement ultérieur prévu; et l'existence de

ANNEXES

garanties appropriées à la fois dans le cadre du traitement initial et du traitement ultérieur prévu. ».

En ce qui concerne les conditions à respecter dans le cadre d'un traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées, celles-ci sont fixées par l'article 6, paragraphe (4), du RGPD, qui dispose que « [l]orsque le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, le responsable du traitement, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, tient compte, entre autres :

- a. *de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé ;*
- b. *du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation*

entre les personnes concernées et le responsable du traitement ;

- c. *de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10 ;*
- d. *des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées ;*
- e. *de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation ».*

Comme rappelé à juste titre par le Conseil d'Etat dans son avis du 1^{er} février 2022 relatif au projet de loi¹ « (...) dans la mesure où, dans le cadre du projet sous avis, des données à caractère personnel seront transférées à une autorité publique autre que le responsable du traitement initial pour une finalité différente de celle pour laquelle ces données ont été collectées, cette autorité devra vérifier les conditions alternatives de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD qui permettent le traitement ultérieur des données². Le transfert des données

¹ Document parlementaire n°7872/04 du 1^{er} février 2022

² Cf. Avis du Conseil d'Etat n° 53.126 du 11 juin 2019 sur le projet de loi concernant la limitation de la portée de certains droits et obligations dans le cadre du règlement général sur la protection des données et portant : 1. exécution, en matière de surveillance du secteur financier et des assurances, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ; 2. modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3. modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (doc. parl. n° 73733, p. 4) ; Avis n°60.001 du 27 avril 2021 sur le projet de loi relative à la concurrence (doc. parl. n° 74798, p. 14).

6

entre autorités publiques peut être légitime si le traitement ultérieur est fondé sur une disposition légale qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir un des objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, du RGPD ». En outre, « [d]ans le respect de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, qui érige en matière réservée à la loi les exceptions à la garantie par l'Etat de la protection de la vie privée, les conditions dans lesquelles les données peuvent être traitées à une finalité autre que celle pour laquelle elles ont été collectées doivent faire l'objet d'une loi, du moins quant aux éléments essentiels de la matière »³.

Par ailleurs, et comme relevé par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 1^{er} février 2022, la finalité poursuivie par les acteurs étatiques concernés par le projet de loi, serait susceptible de constituer « une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, du RGPD ». En effet, comme rappelé par le Conseil d'Etat dans cet avis « la Cour de Justice de l'Union européenne a reconnu que « contribuer à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale internationales [...] constitue un objectif d'intérêt général par l'Union »⁴.

Ainsi, s'il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir précisé les dispositions légales visant à encadrer « l'échange d'informations avec les acteurs étatiques concernés » par le projet de loi, il convient

néanmoins de relever que certaines précisions mériteraient d'être apportées.

La Commission nationale détaillera ces points dans ses développements ci-après.

2. Sur l'article 1 du projet de loi

L'article 1 du projet de loi a pour objet de remplacer l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'ACD, de l'AED et de l'Administration des douanes et accises (ci-après la « loi modifiée du 19 décembre 2008 »).

Les dispositions de l'article 10, tel que remplacé par le projet de loi, prévoient une transmission du relevé des travailleurs indépendants affiliés par le CCSS par voie informatique à l'ACD et à l'AED « en vue de l'établissement correct des impôts directs et de la [TVA] à des revenus et chiffres d'affaires provenant de l'exercice d'une profession agricole, libérale, artisanale ou commerciale ».

Les auteurs du projet de loi justifient une telle communication car les moyens actuels de l'ACD et de l'AED ne sont pas « suffisants pour identifier tous les travailleurs indépendants qui exercent une activité au Luxembourg ».

L'article précise que les données communiquées par le CCSS à l'ACD et à l'AED seraient « le relevé des travailleurs indépendants affiliés avec leurs nom,

³ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.472, n°619.

⁴ CJUE, C-245/19 et C-246/19, Etat luxembourgeois, 6 octobre 2020, §86-87

ANNEXES

prénom, adresse, matricule, genre et lieu de l'activité ».

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir précisé quelles seraient les données à caractère personnel qui seraient communiquées ainsi que les finalités pour lesquelles elles seraient transmises.

En ce qui concerne la communication du numéro d'identification national, la Commission nationale comprend que celui-ci serait communiqué sur base de l'article 2, paragraphe (2) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

3. Sur l'article 2 du projet de loi

L'article 2 du projet de loi a pour objet d'introduire un nouvel article 10bis dans la loi modifiée du 19 décembre 2018 dont les dispositions visent à instaurer la base légale pour la communication par le CCSS par voie électronique à l'AED du « nombre total de salariés employés par entreprise ainsi que la masse salariale totale par entreprise sur base annuelle » en vue de la vérification de l'exacte perception de la TVA.

Selon le commentaire des articles aucune donnée à caractère personnel ne serait communiquée. Dès lors, dans une telle hypothèse le RGPD n'aurait pas vocation à s'appliquer.

4. Sur l'article 3 du projet de loi

L'article 3 du projet de loi a pour objet d'introduire un nouveau paragraphe (2) à l'article 14 de la loi modifiée du 19 décembre 2018.

Cet article dispose qu' « [e]n vue de la vérification de l'exacte perception de la taxe sur la valeur ajoutée, le ministère ayant les Transports dans ses attributions transmet par voie électronique à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA les données suivantes relatives aux véhicules soumis à l'immatriculation et détenus par des assujettis à la TVA :

1. Le nom du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule ou le cas échéant les noms des propriétaires ou détenteurs du véhicule pour autant que ceux-ci sont enregistrés dans la base de données nationale des véhicules automoteurs ainsi que leur numéro de matricule national ;

2. Le numéro de châssis, le numéro d'immatriculation, la marque et le modèle du véhicule, la catégorie de véhicule, la forme de carrosserie, les dates des mises en circulation et hors circulation, la date de la 1^{ère} mise en circulation, la date de mise en circulation au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée en matière de véhicules.

Les conditions, critères et modalités de l'échange entre le ministère ayant les Transports dans ses attributions et l'Administration de l'enregistrement des domaines et de la TVA sont déterminés par règlement grand-ducal. ».

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir précisé quelles seraient les données à caractère personnel qui seraient transmises en vue de la vérification de l'exacte perception de la TVA, par le ministre

6

ayant les Transports dans ses attributions à l'AED.

Cependant, il y a lieu de regretter que le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de fixer les conditions, critères et modalités de l'échange n'ait pas été transmis à la CNPD en même temps que le projet de loi afin d'apprécier si celui-ci soulèverait des problématiques d'un point de vue de la protection des données.

5. Sur l'article 4 du projet de loi

L'article 4 du projet de loi a pour objet d'introduire 4 nouveaux articles à la suite de l'article 15 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée à savoir les nouveaux articles 15bis (A), 15ter (B), 15quater (C) et 15quinquies (D).

A. Sur l'article 15bis

L'article 15bis a pour objet de prévoir un accès direct à l'AED « *par un système informatique, au registre des entreprises du ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions* » en vue de la vérification de l'exacte perception de la TVA.

D'après l'avis du Conseil d'Etat précité, il s'agirait de l'accès au registre des autorisations d'établissement « qui, par ailleurs, est déjà accessible au public via le site Guichet.lu ».

Dans la mesure où la terminologie employée par le Conseil d'Etat diffère de celle employée par les auteurs du projet de loi, il y

a lieu de s'interroger sur le registre qui serait effectivement visé par le texte sous avis.

La Commission nationale se demande s'il ne s'agirait pas du registre des entreprises visé à l'article 32, paragraphe (1) de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales?

En tout état de cause, il y a lieu de regretter que les modalités d'accès à un tel registre ne soient pas précisées par les auteurs du projet de loi.

Enfin, il convient de rappeler qu'en vertu du principe de minimisation des données, seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires à la réalisation des finalités poursuivies par le responsable du traitement, à savoir la vérification de l'exacte perception de la TVA, devraient être consultées.

B. Sur l'article 15 ter

L'article 15ter a pour objet de prévoir la communication par l'ADEM à l'AED des « *informations et pièces relatives aux abus constatés en matière de travail clandestin réalisé par des bénéficiaires de prestations chômage* »⁵ et la communication par l'AED à l'ADEM « *des infractions constatées en matière de TVA par des bénéficiaires de prestations de chômage* »⁶.

Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire des articles qu'il « *est créé*

⁵ Article 15ter paragraphe (1) du projet de loi

⁶ Article 15ter paragraphe (2) du projet de loi

ANNEXES

entre les deux administrations un échange d'informations bidirectionnel ciblé » et que « la présente disposition introduit la possibilité d'un échange d'informations limité entre services compétents, permettant d'agir plus efficacement contre ces distorsions de concurrence par rapport aux secteurs économiques concernés et de sécuriser les intérêts du Trésor en matière de TVA à percevoir, d'une part, et de prestations de chômage à rembourser, d'autre part ».

En outre, ils précisent également que le ministre du Travail et l'ADEM ont d'ores et déjà un accès direct « aux bases de données relatives à la TVA » tel que cela est prévu à l'article L.621-3 du Code du travail « sans réciprocité toutefois ».

S'il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir prévu le principe d'un tel échange de données à caractère personnel, il y a lieu de regretter, à l'instar du Conseil d'Etat, que les dispositions sous avis ne précisent pas quelles seraient les finalités pour lesquelles les données seraient communiquées, ni quelles seraient les catégories de données visées.

En effet, en ce qui concerne les catégories de données qui feraient l'objet d'un tel échange, le projet de loi indique qu'il s'agirait des « informations et pièces relatives aux abus constatés en matière de travail clandestin » et des « infractions constatées en matière de

TVA par des bénéficiaires de prestations de chômage ».

Or, en l'absence de précisions à ce sujet dans le commentaire des articles, et dans la mesure où ces dispositions sont formulées de manière trop vague, il y a lieu de s'interroger sur les catégories de données qui seraient effectivement visées par de telles dispositions.

En outre, il y a lieu de relever que si les finalités d'un tel échange de données sont précisées dans le commentaire des articles, celles-ci ne figurent pas dans le texte du projet de loi.

Or, il convient de rappeler qu'afin de respecter les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁷, les auteurs du projet de loi devraient apporter de telles précisions dans le texte sous avis.

En l'absence de telles précisions, la Commission nationale n'est, dès lors, pas en mesure d'apprécier si le principe de minimisation des données serait respecté en l'espèce.

C. Sur l'article 15quater

L'article 15quater a pour objet de prévoir que la CSSF fournit sur demande de l'AED

⁷ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

6

« tous renseignements, actes et documents en sa possession et concernant les entités soumises à sa surveillance, dès lors que ces renseignements, actes et documents sont nécessaires à l'[AED] dans le cadre de l'exercice strict de sa mission légale pour la vérification de l'exacte perception de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe d'abonnement ».

Les dispositions prévoient encore que les informations obtenues ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été communiquées.

Enfin, l'article sous avis précise encore que lorsque les informations proviennent d'autorités étrangères, leur transmission par la CSSF à l'AED ne peut se faire qu'avec l'accord explicite desdites autorités.

S'il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour de telles précisions, la CNPD tient à formuler les observations ci-après.

En ce qui concerne l'échange d'informations en vue de la vérification de l'exacte perception de la TVA, il ressort du commentaire des articles que les renseignements, actes et documents qui seraient transmis à l'AED seraient ceux visés par « les dispositions du règlement grand-ducal du 14 décembre 2011 déterminant la procédure de dépôt de la liasse comptable, de l'article 8 du Code de commerce et de l'article 75 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, les entités soumises à la surveillance de la CSSF (à l'exception des PSF de support) qui sont dispensées d'établir

et de déposer leurs bilans, comptes de résultat et leur plan comptable sur la base eCDF, c'est-à-dire de manière standardisée ».

Il y a lieu de rappeler que le RGPD n'aura vocation à s'appliquer que si l'échange tel qu'il est prévu par le projet de loi implique un traitement de données à caractère personnel.

A ce titre, il convient de préciser que l'article 4 du RGPD définit comme données à caractère personnel « 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 identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

De plus, le considérant 14 du RGPD dispose que « [l]e présent règlement ne couvre pas le traitement des données à caractère personnel qui concernent les personnes morales, et en particulier des entreprises dotées de la personnalité juridique, y compris le nom, la forme juridique et les coordonnées de la personne morale ». Cependant, des informations ayant trait à des personnes morales peuvent, le cas échéant, concerner des personnes physiques et dès lors être considérées comme des données à caractère personnel.

ANNEXES

En effet, le groupe de travail « article 29 »⁸ dans son avis 4/2007 sur le concept de données à caractère personnel du 20 juin 2007, WP 136, indique que « *les informations ayant trait à des personnes morales peuvent également être considérées comme « concernant » des personnes physiques en tant que telles (...). Cela peut être le cas lorsque le nom de la personne morale est dérivé de celui d'une personne physique. Un autre cas de figure est celui du courrier électronique d'une entreprise qui est normalement utilisé par un employé, ou des informations concernant une petite entreprise (du point de vue juridique, un « objet » plutôt qu'une personne morale) qui peuvent éventuellement décrire le comportement de leur propriétaire* ».

En outre, les « Lignes directrices relatives au règlement concernant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l'Union européenne », COM(2019) 250 final du 29 mai 2019, précisent également dans quel cas des données relatives à des personnes morales sont susceptibles de constituer des données à caractère personnel.

Cependant, dans l'hypothèse où des données à caractère personnel seraient traitées et dans la mesure où le texte sous avis ne précise pas les informations qui seraient communiquées par la CSSF à l'AED, il est difficile d'apprécier si le principe de minimisation des données serait respecté.

Par ailleurs, il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir précisé dans le commentaire des articles que « *[l]e dispositif réglementaire concernant la coopération de la CSSF et l'AED s'apprécie comme une exception à l'obligation au secret professionnel de ces deux autorités. Il y a lieu de rappeler que ce secret professionnel est « renforcé », dans la mesure où ses violations sont punies par les sanctions pénales prévues à l'article 458 du Code pénal. Il découle de ce contexte pénal que les exceptions au secret doivent être prévues par une loi et qu'elles sont d'interprétation stricte, et que par conséquent, le cadre permettant l'échange d'information doit être établi par la loi pour établir un niveau adéquat de sécurité juridique. L'AED étant soumise au secret fiscal, les informations qui seront transmises par la CSSF en vertu du présent projet de loi bénéficieront d'une protection au moins équivalente en matière de secret professionnel que celle visée à l'article 16 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier* ».

D. Sur l'article 15quinquies

L'article 15quinquies a pour objet de prévoir que « *les ministères, administrations, services et établissements publics de l'Etat, fournissent sur demande à l'[AED] à l'aide de procédés automatisés ou non, tous renseignements, actes et documents en leur possession, qui sont nécessaires pour*

⁸ Le groupe de travail « article 29 » était un organe consultatif qui conseillait la Commission sur les questions de protection des données et qui a contribué à l'élaboration de politiques harmonisées en matière de protection des données dans l'UE. Après l'entrée en application du RGPD le 25 mai 2018, le comité européen de la protection des données a succédé à ce groupe de travail.

6

l'exercice de ses attributions en matière domaniale ».

En l'absence de précisions dans le projet de loi et dans le commentaire des articles sur les renseignements, actes et documents qui seraient, le cas échéant, transmis à l'AED et dans la mesure où les dispositions sont formulées de manière vague, il est difficile d'apprécier si le principe de minimisation des données serait respecté en l'espèce.

A ce titre, il y a lieu de rappeler que seules les données qui seraient nécessaires à l'AED dans le cadre de l'exercice de ses attributions en matière domaniale ne devraient être traitées.

6. Sur le droit à l'information

Il ressort du projet de loi que les données faisant l'objet des échanges visés par le projet de loi, seront collectées de manière indirecte alors qu'elles seront transmises non pas par les personnes concernées directement mais par une administration.

Dès lors, les responsables du traitement devraient, en principe, fournir toutes les informations prévues à l'article 14 du RGPD endéans les délais prévus à l'article 14, paragraphe (3), du RGPD.

Cependant, en vertu de l'article 14, paragraphe (5), du RGPD, l'obligation d'information préalable ne s'applique pas lorsque *« l'obtention ou la communication des informations sont expressément prévues par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit des mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée ».*

Ainsi, s'il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de prévoir de telles communications dans un texte légal, il convient de constater que le texte sous avis reste muet quant aux mesures appropriées précitées qui seraient, le cas échéant, prévues.

Il conviendrait de s'assurer que de telles mesures soient mises en œuvre et soient aussi prévues dans le projet de texte de loi.

7. Sur la sécurité du traitement

Conformément à l'article 5 paragraphe (1), lettre f), du RGPD les données à caractère personnel doivent être *« traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité) ».*

L'article 32 du RGPD dispose encore que *« le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque ».* Pareilles mesures doivent être mises en œuvre afin d'éviter notamment des accès non-autorisés aux données, des fuites de données ou des modifications non désirées.

Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre d'échanges de données entre les différentes administrations par voie informatique, ou via des procédés automatisés ou non, de telles mesures de sécurité devraient être mises en œuvre par les différents responsables du

ANNEXES

traitement afin d'assurer la confidentialité et la sécurité des données.

Dans ce contexte, il est vivement recommandé de définir une politique de gestion des accès, afin de pouvoir identifier dès le début la personne ou le service, au sein de chaque administration concernée et à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès.

En outre, il est nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès. Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

La CNPD souligne aussi l'importance d'effectuer proactivement des contrôles en

interne. A cet effet, il convient conformément à l'article 32, paragraphe (1), lettre d) du RGPD de mettre en œuvre une procédure « visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement ».

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 4 mars 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire



6

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7955 modifiant 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport et 2° la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (Délibération n°3/AV3/2022 du 4 mars 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe (1), lettre (c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par courrier en date du 19 janvier 2022, Monsieur le Ministre des Sports a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi modifiant 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport et 2° la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objectif de réformer les dispositions relatives au congé sportif.

Le présent avis limitera ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données, soulevées plus particulièrement par l'article 1^{er}, 4° du projet de loi.

Cet article vise à introduire l'article 15-7 dans la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport. Les dispositions du nouvel article 15-7 prévoient la création d'un registre électronique qui a pour « finalités la gestion et le suivi administratif des demandes de congé sportif ainsi que le remboursement des indemnités aux employeurs et l'indemnisation des personnes exerçant une activité professionnelle indépendante ».

Il est encore précisé que le « ministre ayant les Sports dans ses attributions a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 ».

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir prévu le principe de la création d'un registre tenu par le ministre ayant les sports dans ses attributions (ci-après le « ministre »), ainsi que les finalités d'un tel registre conformément à l'article 6 paragraphe (3) du RGPD.

En effet, cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les

ANNEXES

finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».

En vertu des dispositions précitées, ces bases légales devraient établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

Ainsi, bien que les dispositions du nouvel article 15-7 précité prévoient d'ores et déjà le principe de la création d'un registre tenu par le ministre, celles-ci devraient être complétées par les éléments précités.

Il convient encore de rappeler que le ministre devra respecter l'ensemble des principes énoncés à l'article 5 du RGPD.

Ce dernier, conformément au principe de minimisation des données¹, devra notamment veiller à ne collecter que les données adéquates, pertinentes et nécessaires à la gestion, au suivi administratif des demandes de congé sportif ainsi qu'au remboursement des indemnités aux employeurs et à l'indemnisation des personnes exerçant une activité professionnelle.

En l'absence de précisions quant aux catégories de données qui seraient collectées par le ministre, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de minimisation des données serait respecté.

En outre, la CNPD attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur le principe de limitation de la conservation². En vertu de ce principe, les données ne devront pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

En l'absence de précisions à ce sujet dans le projet de loi et dans le commentaire des articles, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données est respecté.

Enfin, les dispositions du paragraphe 2 du nouvel article 15-7 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, qui prévoient que les traitements de données



6

sont soumis au RGPD, sont susceptibles d'être superfétatoires alors que le RGPD est, en tant que règlement européen, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable au Luxembourg.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 4 mars 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire



ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7892 portant modification de 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; 3° de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.
(Délibération n°4/AV4/2022 du 4 mars 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe (1), lettre (c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

Par courrier en date du 20 septembre 2021, Madame la Ministre de l'Intérieur a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi portant modification de 1° de

la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ; 3° de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a notamment pour objectif de permettre la détermination du nombre de conseillers et d'échevins des différentes communes non plus sur base des recensements décennaux de la population mais en fonction du nombre d'habitants inscrits au registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP ») et vient clarifier le « *rôle des communes lors des recensements de la population (décennaux)* ».

1. Sur les articles 3 et 5 du projet de loi

L'article 3 du projet de loi a pour objet de remplacer l'article 5ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 par un nouvel article 5ter qui dispose notamment que « *[l]e nombre des membres du conseil communal attribués à chaque commune, eu égard à la population réelle, est déterminé sur base du registre national des personnes physiques* ».

L'article 5 du projet de loi introduit également les mêmes modalités pour la détermination du nombre des échevins à attribuer à chaque commune.

Selon l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi indiquent à ce sujet que « *les données seront soit mises à disposition par*



6

le Centre des technologies de l'information de l'Etat à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, soit elles seront disponibles sur la plate-forme de données luxembourgeoises « data.public.lu » à la fin de chaque trimestre. En cas de besoin, les données seront fournies par le STATEC ».

L'article 4, paragraphe 1^{er}, point 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques dispose qu'« [i]l est établi un registre national qui a pour finalités (...) la mise à disposition de données de personnes physiques aux responsables des fichiers des organismes publics dans les limites des missions légales de ces organismes ou, à condition que les données soient anonymisées, à des fins statistiques ».

Les auteurs du projet de loi précisent que la détermination du nombre des membres du conseil communal ainsi que celles des échevins se fera sur base du RNPP et en vertu des dispositions précitées de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques précitées.

Les auteurs du projet de loi prévoient encore que la détermination du nombre des membres du conseil communal et des échevins pourrait alternativement se baser sur des « données » qui seraient fournies par le STATEC. Une telle alternative ressort de

l'exposé des motifs sans toutefois être prévue par le texte sous avis.

En l'absence de précisions à ce sujet dans le projet de loi et dans un souci de qualité des données, il y a lieu de s'interroger sur les raisons d'une telle alternative alors que la volonté des auteurs du projet de loi est de « remplacer comme base de données le recensement général de la population par le registre national des personnes physiques » afin d'obtenir notamment des chiffres « plus actuels ».

La CNPD se demande ainsi quelle serait la « plus-value » d'une telle alternative notamment si les données obtenues par le STATEC le sont sur base du RNPP ? Quel serait également l'intérêt d'une telle communication si les données obtenues par le STATEC le sont sur base du recensement général de la population alors que la volonté des auteurs du projet de loi est d'abandonner un tel mécanisme ?

Par ailleurs, sur l'origine des données qui seraient obtenues par le STATEC, il est renvoyé aux observations formulées par la CNPD dans son avis sur le projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1^{er} juin 2021⁹, selon lesquelles les dispositions de l'article 13 de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation du STATEC¹⁰ sont rédigées de manière vague et ne respectent pas les critères de précision et

⁹ Délibération n°23/AV18/2021 du 1^{er} juin 2021.

¹⁰ L'article 13 dispose que le « STATEC a un droit d'accès aux informations individuelles, contenues dans les fichiers et bases de données des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions administratives ».

ANNEXES

de clarté auxquels doit répondre un texte de loi.

En tout état de cause, si la volonté des auteurs du projet de loi est de prévoir que le STATEC transmette aux communes des données servant de base à la détermination du nombre des membres du conseil communal et des échevins alors cela devrait être reflété expressément dans le projet de loi, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire¹¹.

2. Sur l'article 6 du projet de loi

Selon le commentaire des articles, l'article 6 du projet de loi « *vise à prendre en compte, dans le texte de loi, que les recensements généraux de la population sont réalisés avec la collaboration des communes dont les modalités exactes sont fixées par règlement grand-ducal* ».

Les auteurs du projet de loi proposent ainsi de modifier en ce sens l'article 2, point 5, de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

S'il y a lieu de saluer de telles précisions, la CNPD se permet toutefois de renvoyer à ses observations formulées dans son avis

sur le projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1^{er} juin 2021¹² sur le rôle des communes dans le cadre de la mise en œuvre du recensement général de la population d'un point de vue de la protection des données.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 4 mars 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

¹¹ En ce sens, V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

¹² Délibération n°23/AV18/2021 du 1^{er} juin 2021.

6

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7763 1. portant introduction d'un fonds de travaux ; 2. modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis (Délibération n°5/AV5/2022 du 4 mars 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

En date du 14 mai 2021, la Commission nationale a avisé le projet de loi n°7763 1. portant introduction d'un fonds de travaux ;

2. modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis (ci-après le « projet de loi »).

En date du 30 novembre 2021, Monsieur le Ministre du Logement a invité la CNPD à se prononcer au sujet des amendements gouvernementaux au projet de loi qui a été approuvé par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 26 novembre 2021 (ci-après les « amendements gouvernementaux »).

Après analyse des amendements gouvernementaux, la CNPD n'a pu identifier de nouvelles questions relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel autres que celles déjà soulevées dans son avis antérieur¹³.

Néanmoins, il y a lieu de relever que les amendements gouvernementaux ne répondent pas aux interrogations soulevées par la CNPD dans son avis du 14 mai 2021, quant à la problématique à laquelle cette dernière est confrontée dans le cadre du traitement de demandes d'informations et de réclamations, qui concernent la transparence des informations communiquées par le syndic aux copropriétaires.

Dès lors, la Commission nationale tient à réitérer ses observations formulées dans son avis précité selon lesquelles elle estime

¹³ Voir délibération n°18/AV14/2021 du 14 mai 2021

ANNEXES

qu' « il pourrait être utile de préciser dans les dispositions du règlement grand-ducal du 13 juin 1975 prescrivant les mesures d'exécution de la loi du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles, et en particulier dans son article 5, si et dans quelles conditions la transmission par le syndic de la situation comptable individuelle détaillée d'un copropriétaire aux autres copropriétaires (respectivement aux membres du conseil de copropriété) est possible. En effet, en dehors d'une telle disposition légale, la Commission nationale ne voit pas quelle autre condition de licéité au sens de l'article 6 du RGPD aurait vocation à légitimer une telle transmission de données par le syndic à des tiers ».

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 4 mars 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire



6

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié, ainsi que le projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour le filtrage des investissements.
(Délibération n°6/AV6/2022 du 4 mars 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) n°2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

Par courrier en date du 24 septembre 2021, Monsieur le Ministre des Affaires

étrangères et européennes a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié (ci-après le « projet de loi »), ainsi que le projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour le filtrage des investissements (« projet de règlement grand-ducal »).

Selon l'exposé des motifs, ce projet de loi a pour objet d'instituer un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et de mettre en place le dispositif de coopération entre les États membres de l'Union européenne et la Commission européenne.

La Commission nationale entend limiter ses observations aux questions soulevées par les dispositions du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sous examen qui traitent des aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

I. Sur les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la procédure de filtrage

La Commission nationale comprend à la lecture du projet de loi que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions est amené

ANNEXES

à collecter et à traiter des informations dans le cadre des notifications relatives aux investissements directs étrangers qui lui sont soumis¹⁴.

En effet, le projet de loi précise qu'un investisseur étranger souhaitant réaliser un investissement de toute nature et « *qui sert à créer ou maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois à laquelle ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer effectivement au contrôle de cette entité en vue de l'exercice d'une activité au Grand-Duché de Luxembourg énumérée à l'article 2 de la présente loi* »¹⁵ est soumis à une notification obligatoire auprès du ministre ayant l'Economie dans ses attributions avant la réalisation d'un tel investissement. Dans le cadre de cette notification, l'investisseur étranger doit communiquer un certain nombre d'informations, qui sont reprises à l'article 6 paragraphe 1 dudit projet de loi. Ces informations seront communiquées par le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions aux autres Etats membres ainsi qu'à la Commission européenne si elles concernent un investissement pour lequel une procédure de filtrage est lancée¹⁶.

La Commission nationale constate que la collecte et la transmission de certaines informations listées dans l'article 6 paragraphe 1 du projet de loi seraient

soumises aux principes et obligations du RGPD dans l'hypothèse où ces informations concerneraient des personnes physiques qui peuvent être identifiées, directement ou indirectement, et donc constituer des données à caractère personnel au sens de l'article 4 (1) du RGPD. Ainsi, la collecte des informations sur le bénéficiaire effectif (article 6 paragraphe 1 (1) du projet de loi), constitue un traitement des données personnelles puisqu'elle concerne une personne physique, conformément à la définition du bénéficiaire effectif dans l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital.

A contrario, d'autres informations, relatives à des personnes morales et sans lien direct ou indirect avec une personne physique, ne seraient pas soumises aux principes et obligations du RGPD. En effet, le considérant 14 du RGPD précise que le RGPD « (...) ne couvre pas le traitement des données à caractère personnel qui concernent les personnes morales, et en particulier des entreprises dotées de la personnalité juridique, y compris le nom, la forme juridique et les coordonnées de la personne morale ». Toutefois, précisons que des informations ayant trait à des personnes morales peuvent, le cas échéant, concerner également des personnes physiques (par exemple : si elles incluent le nom du gérant

¹⁴ article 5 paragraphe 1 du projet de loi

¹⁵ Définition de l'article 3 paragraphe 2 du projet de loi

¹⁶ article 15 paragraphe 1 du projet de la loi

de la société) et devraient dès lors être considérées comme des données à caractère personnel.

Dans ce contexte, il est important de noter qu'en ce qui concerne la collecte des informations complémentaires, il est difficile pour la Commission nationale de savoir si des données à caractère personnel seraient effectivement demandées. En effet, aucune précision n'est donnée par rapport à ces informations dans le projet de loi.

Dans l'hypothèse où des traitements de données seraient effectués dans le cadre de mise en œuvre du projet de loi, il y a lieu de rappeler qu'un traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une condition de licéité de l'article 6 du RGPD. Parmi ces conditions de licéité, figure l'article 6 paragraphe 1 lettre (c) du RGPD, selon lequel « le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ».

Conformément à l'article 6 paragraphe 3 du RGPD, cette obligation légale doit définir les finalités du traitement et peut contenir « *des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres : les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être*

communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX [du RGPD] ».

Le considérant 41 du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁷.

Or, la CNPD s'interroge sur le respect de ces conditions en ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel qui font objet d'un traitement et la durée de conservation de ces données.

a) Sur les catégories de données à caractère personnel

L'article 6 paragraphe 1 du projet de loi énumère les informations que l'investisseur étranger doit communiquer, dont les informations sur le bénéficiaire effectif. Toutefois, le projet de loi ne précise pas les catégories des données qui doivent être soumises dans le cadre de cette notification.

L'article 6 paragraphe 3 du projet de loi précise encore que « *Si les informations*

¹⁷ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619. Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/061, § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavrieka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 201

ANNEXES

obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1 du présent article sera adressée à l'investisseur étranger ». L'article 8 prévoit dans son paragraphe 2 également la possibilité pour les ministres de demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 6 dudit projet de loi et ce pendant toute la durée de la procédure de filtrage.

En l'absence de précision quant aux types d'informations complémentaires et des données sur les bénéficiaires effectifs qui peuvent être demandées à l'investisseur étranger par les ministres, la CNPD estime que le projet de loi sous avis ne respecte pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁸. Afin de parer à cette insécurité juridique quant à cette interprétation et d'assurer la conformité du cadre légal luxembourgeois au RGPD et à la jurisprudence européenne, la CNPD suggère aux auteurs du projet de loi de clarifier le type de données personnelles que les investisseurs étrangers devraient communiquer.

Par ailleurs, la Commission nationale constate que les activités d'investisseur

illégalles ou criminelles et sa participation dans les activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un Etat membre sont incluses dans la liste des facteurs de filtrage qui peuvent être pris en compte pour la décision dans la procédure de filtrage¹⁹. Dès lors, la Commission nationale souhaite rappeler que le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique, ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un Etat membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées²⁰.

b) Sur la durée de conservation

Selon l'article 5 paragraphe (1), lettre e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

Conformément à l'article 13 paragraphe 2 du projet de loi « *Les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre de la présente loi sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* ».

¹⁸ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

¹⁹ Article 9 paragraphe 2 (2) et (3) du projet de la loi.

²⁰ Article 10 du RGPD.

6

Même si cet article renvoie au principe de limitation de la conservation des données d'ores et déjà prévu dans le RGPD, la Commission nationale regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas indiqué avec plus de précision les durées de conservation des données traitées dans le cadre des procédures de notification et de filtrage. En effet, à défaut de pouvoir apprécier concrètement cette durée, elle n'est pas en mesure d'apprécier si en l'occurrence, ce principe est respecté in concreto. Il serait opportun de prévoir une durée égale à celle de la procédure de filtrage ou de prévoir qu'elles sont conservées pendant une courte période fixée au préalable dans la loi, après la procédure de filtrage. Dans le cas d'impossibilité de déterminer un délai précis de durée de conservation dans le projet de loi, celui-ci devrait a minima préciser les critères qui seraient pris en compte ou utilisés, pour déterminer la durée de conservation des données à caractère personnel. Par ailleurs, la CNPD souhaite rappeler qu'en tout état de cause le responsable de traitement est tenu d'informer la personne concernée de la durée de conservation des données personnelles précise dans le cadre de ses obligations d'information préalable conformément à l'article 12 et 13 du RGPD.

De plus, il semble à la lecture de cet article que des données personnelles autres que celles communiquées par l'investisseur étranger conformément à l'article 6 paragraphes 1 et 3 ou à l'article 8 paragraphe 2 du projet de loi peuvent être conservées. Dans ce contexte, la Commission nationale rappelle que le projet de loi ne peut pas constituer une base légale pour le traitement des données personnelles qui ne sont pas collectées auprès de l'investisseur

étranger car il ne mentionne pas le traitement de ces données. Dès lors, la Commission nationale suggère aux auteurs du projet de loi d'inclure une référence aux données personnelles collectées conformément aux articles 6 paragraphe 1 et 3 ou article 8 paragraphe 2 du projet de loi au lieu de mentionner « *les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre de la loi.* », afin de clarifier quelles sont précisément les catégories de données conservées.

II. Sur la définition des responsables de traitement des données

Selon l'article 13 paragraphe 1 du projet de loi « *[l]es ministres sont les responsables conjoints du traitement des données réalisées en application de la présente loi, à l'exception des traitements de données mises à disposition par le Service de renseignement de l'État pour lesquels le Service de renseignement de l'État reste responsable de traitement.* ». Cet article définit les ministres comme « *responsables conjoints du traitement des données en application de la présente loi* », sans toutefois préciser les traitements de données y relatifs.

a) Sur la notion de responsables conjoints de traitements

Relevons à ce sujet que l'article 26 du RGPD prévoit que les responsables conjoints du traitement des données « *définissent de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect des exigences du [RGPD], notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des*

ANNEXES

informations visées aux articles 13 et 14, par voie d'accord entre eux sauf si, et dans la mesure où, leurs obligations respectives sont définies par le droit de l'Union ou par le droit de l'État membre auquel les responsables du traitement sont soumis ». Or, la CNPD constate que la répartition des obligations susmentionnées n'est pas reprise dans le texte sous avis.

La Commission nationale note également que la définition des « ministres » ne se trouve pas dans le projet de loi mais dans l'article 1 paragraphe 2 du projet de règlement grand-ducal qui porte le titre « Comité interministériel pour le filtrage des investissements ». Il en résulte une difficulté pour les personnes concernées d'identifier les responsables de traitement afin d'exercer leurs droits. L'inclusion d'une définition des responsables de traitement dans le projet de loi est d'autant plus souhaitable vu le nombre de différents acteurs qui sont impliqués dans la mise en œuvre des procédures décrites dans le projet de loi.

b) Sur la désignation séparée du Service de renseignement de l'État comme responsable de traitement

D'après l'article 13 du projet de loi sous examen, le Service de renseignement de l'État (ci-après le « SRE ») « reste responsable de traitement pour les des traitements de données mises à disposition par le Service de renseignement de l'État ». Malheureusement,

il ne ressort pas clairement de cette formulation si le SRE devrait être considéré comme le seul responsable de traitement, ou plutôt comme responsable conjoint avec les ministres pour le traitement de ce type des données. La CNPD comprend cependant du commentaire de l'article 13 paragraphe 1 du projet de loi que le SRE devrait être le seul responsable du traitement des données personnelles qu'il met à disposition du comité interministériel.

Or, la Commission nationale s'interroge sur la désignation de différents responsables de traitements pour les traitements réalisés dans le contexte du comité interministériel, suivant l'origine des données.

Bien que selon l'article 4 (7) du RGPD il est possible pour le législateur national de désigner un ou plusieurs responsables de traitement lorsque les finalités et les moyens d'un traitement sont spécifiés dans un acte législatif, cette désignation doit refléter la réalité du pouvoir décisionnel de l'organisme désigné comme responsable de traitement. En effet, conformément à l'article 4 (7) du RGPD, le responsable de traitement est celui qui « détermine les finalités et les moyens des traitements ». Selon les lignes directrices 7/2020 du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB) sur les concepts de contrôleur et de sous-traitant dans le GDPR, le responsable de traitement est l'organisme qui décide sur les questions essentielles du traitement²¹. Or, la CNPD ne

²¹ Page 11, section 20, 2.1.2 « Détermine » dans les lignes directrices 7/2020 sur les concepts de contrôleur et de sous-traitant dans le GDPR du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB), disponibles en version anglaise à l'adresse suivante : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_en.

6

voit pas pourquoi les pouvoirs décisionnels relèveraient dans un cas conjointement de différentes ministères, et dans d'autres cas du SRE, suivant l'origine des données traitées. Dès lors, la désignation du SRE comme seul responsable de traitement pour le traitement des données mises à disposition par le SRE et des ministres pour les autres types des données lui semble artificiel.

La CNPD comprend à la lecture du commentaire de l'article 13 du projet de loi que les auteurs du projet de loi ont en réalité souhaité clarifier que les traitements des données mises à disposition par le SRE resteraient soumis à la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale »).

Il est vrai que, d'après son article 1^{er}, paragraphe 1, cette *« loi s'applique aux traitements de données à caractère personnel mis en œuvre à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, par toute autorité publique compétente ou tout autre organisme ou entité à qui a été confié, à ces mêmes fins, l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique, ci-après dénommés « autorité compétente »*. Dès lors, des traitements des données tombent sous le champ d'application de la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale dans la mesure où ils sont mis en œuvre pour les finalités spécifiées ci-dessus par une autorité compétente conformément à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 7 de ladite loi.

Or, aux yeux de la CNPD, les traitements des données personnelles mis en œuvre dans le cadre des procédures de notification et d'autorisation ne pourraient pas être considérés comme des traitements de données *« à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales »*. En effet, bien que l'objet du projet de loi en question est selon l'article 1^{er} d'instituer un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et de mettre en place le dispositif de coopération entre les États membres de l'Union européenne, la Commission nationale comprend que les traitements ont pour but de permettre une prise de décision dans les procédures administratives et ne poursuivent pas la prévention ou protection des menaces pour la sécurité publique.

Au vu de ces observations, une application de la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale ne semble donc pas être possible pour les traitements des données personnelles dans le cadre de procédures décrites dans le projet de la loi sous examen, indépendamment de l'origine des données personnelles traitées. La nécessité d'introduire une responsabilité distincte pour le traitement des données mises à disposition par le SRE semble donc inappropriée si le seul objectif des auteurs du texte est de clarifier l'application de la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale, au-delà du fait que cette responsabilité distincte lui semble artificielle, comme développé plus haut.

ANNEXES

Par ailleurs, si un autre objectif de l'introduction de la responsabilité du SRE est de limiter les droits de la personne concernée par rapport aux données personnelles transmises par le SRE, il y a lieu de relever que l'article 23 du RGPD ouvre la possibilité de limiter ce droit d'accès en ajoutant une disposition dans le texte comme expliqué dans la partie IV de cet avis intitulé « Sur le droit des personnes concernées ».

Si toutefois les auteurs du projet de loi entendent maintenir cette différenciation en fonction de l'origine des données, il y a lieu de relever que l'article 4, paragraphe 7 du RGPD ainsi que l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 8 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 aux traitements de données en matière pénale ») prévoient la possibilité de désigner le responsable du traitement dans le droit d'un État membre, sous condition que les finalités et les moyens de ce traitement y sont déterminés. Or, la CNPD constate que le projet de loi sous examen ne mentionne pas quelles seraient les finalités et moyens de traitement de données spécifiquement mises à disposition par le SRE.

III. Sur la qualification des destinataires des données dans le cadre de la procédure de notification et de filtrage

Par ailleurs, la Commission nationale s'interroge sur la qualification des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la loi. D'après le projet de loi, le comité interministériel a pour mission l'examen des notifications, la préparation et proposition d'avis sur la décision de déclenchement de procédure et celle de filtrage²². Comme indiqué dans le projet de règlement grand-ducal un représentant du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ainsi qu'un représentant du ministre ayant le Service de renseignement de l'Etat dans ces attributions font partie de ce comité interministériel qui pourrait dans certain cas être adjoint par des représentants relevant de l'autorité des autres ministères²³. Selon le projet de loi, le comité interministériel est appuyé dans ses missions par un groupe d'experts²⁴, composé de représentants des ministères dans le comité interministériel et par des représentants relevant de l'autorité des autres ministères lorsque l'investissement direct relève de leur compétence²⁵. Il résulte de ces dispositions que des représentants d'autres ministères auront accès à des données personnelles et seront impliqués dans leurs traitements.

Au vu de ces dispositions et en raison du manque de personnalité juridique propre du comité interministériel, la Commission se demande si ces acteurs, qui sont indépendants de la structure des responsables des traitements définis dans

²² Article 4 paragraphe 1 du projet de loi

²³ Article 1 paragraphe 1 du projet de règlement grand-ducal

²⁴ Article 4 paragraphe 2 du projet de loi

²⁵ Article l'article 1 paragraphe 7 du projet de règlement grand-ducal

6

l'article 13 paragraphe 1 du projet de loi, seraient considérés comme sous-traitants des « ministres », ou au contraire comme des tiers ? Rappelons que dans le cas de la sous-traitance, l'établissement d'un contrat ou d'un autre acte juridique du droit de l'Union ou droit d'un État membre entre le responsable de traitement et le sous-traitant est exigé par l'article 28 paragraphe 2 du RGPD qui prévoit un certain nombre de conditions à inclure dans cet acte juridique. Dans ce contexte la Commission nationale salue néanmoins l'inclusion de l'obligation de confidentialité pour ces acteurs dans l'article 3 paragraphe 2 du projet de règlement grand-ducal.

IV. Sur le droit des personnes concernées

Selon l'article 5 paragraphe (1) lettre (a) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (principe de licéité, loyauté, transparence). Ce principe implique notamment que les responsables de traitements devront respecter les dispositions de l'article 13 du RGPD pour les données collectées directement auprès de la personne concernée, sinon celles de l'article 14 du RGPD, lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée elle-même, par exemple celles collectées indirectement auprès du SRE.

En vertu de ces articles, le responsable du traitement devra fournir à la personne concernée des informations au sujet du traitement de données personnelles la concernant, notamment pour garantir un traitement équitable et transparent. Précisons que dans les cas où l'article 14 du RGPD

s'appliquerait, ces informations devront être fournies à la personne concernée au plus tard un mois après que le responsable du traitement ait obtenu les données.

En outre, selon article 15 du RGPD les personnes concernées ont le droit de recevoir certaines informations relatives aux données personnelles traitées du responsable de traitement (droit d'accès).

Dès lors, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que sans dérogation explicite dans le projet de loi, ces droits sont tous applicables intégralement. La CNPD comprend que des dérogations respectant les conditions de l'article 23 du RGPD pourraient s'avérer nécessaires lorsque les informations obtenues dans le cadre de la procédure de filtrage concernent des enquêtes ou instructions pénales en cours ou des informations transmises par le SRE. Si tel était le cas, alors il faudrait prévoir les détails des limitations, ainsi que leur durée dans le projet de la loi conformément à l'article 23 du RGPD.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 4 mars 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire



ANNEXES

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7872 portant modification de 1° la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; la loi générale des impôts («Abgabenordnung») ; la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 2° la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession ; 3° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.
(Délibération n°16/AV8/2022 du 13 mai 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général

sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

En date du 4 mars 2022, la Commission nationale a avisé le projet de loi n°7872 portant modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de certaines autres lois (ci-après le « projet de loi »)²⁶.

En date du 3 mai 2022, Monsieur le Ministre des Finances a invité la CNPD à se prononcer au sujet de deux amendements parlementaires au projet de loi qui ont été approuvés par la Commission des Finances et du Budget lors de sa réunion du 3 mai 2022 (ci-après les « amendements parlementaires »).

²⁶ Délibération n°2/AV2/2022 du 4 mars 2022.

6

1. Ad amendement 1^{er} concernant l'article 15bis nouveau

Dans son avis du 4 mars 2022 relatif à l'article 15bis nouveau, tel qu'introduit par le projet de loi, la CNPD s'était demandée si l'accès au « *registre des entreprises du ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions* », en vue de la vérification de l'exacte perception de la TVA, visait le registre des entreprises, tel que défini à l'article 32, paragraphe (1) de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Il y a lieu de saluer les auteurs des amendements parlementaires pour avoir précisé qu'il s'agissait effectivement du registre des entreprises visé à l'article 32, paragraphe (1), de la loi modifiée du 2 septembre 2011 précitée.

Néanmoins, bien que le registre pour lequel l'accès soit accordé ait été précisé, il y a lieu de regretter que les modalités d'accès à un tel registre ne soient pas précisées. Ce d'autant plus alors que l'article 15bis prévoit un accès direct par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA à

un tel registre.

Ainsi, il y a lieu de se demander si cet accès porte sur l'ensemble des données qui seraient traitées dans ce registre, à savoir les données énumérées à l'article 1^{er}, paragraphe (2), du règlement grand-ducal du 28 avril 2015 portant création des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exécution de l'article 32 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industrie ainsi qu'à certaines professions libérales²⁷.

En l'absence de telles précisions, la Commission nationale se permet de réitérer ses observations formulées dans son avis précité en ce qu'elle rappelle « *qu'en vertu du principe de minimisation des données, seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires à la réalisation des finalités poursuivies par le responsable du traitement, à savoir la vérification de l'exacte perception de la TVA, devraient être consultées* ».

2. Ad amendement 2 concernant l'article 15ter nouveau

Il y a lieu de féliciter les auteurs des amendements parlementaires pour avoir

²⁷ L'article 1^{er}, paragraphe 2, dispose que « [l]a base de données des personnes soumises à une autorisation d'établissement ou à une déclaration préalable comprend, conformément aux prescriptions de l'article 32, les informations suivantes :

- a) les noms, prénoms, coordonnées et, le cas échéant, la raison sociale des demandeurs et bénéficiaires d'une autorisation d'établissement ;
- b) les noms, prénoms et coordonnées du gérant technique de la personne morale demandeur ou bénéficiaire d'une autorisation d'établissement ;
- c) les dates de délivrance, de prolongation, de révocation ou d'annulation des autorisations d'établissement ;
- d) les activités autorisées dans le cadre d'une autorisation d'établissement ;
- e) toutes autres informations fournies par l'administré ou par d'autres administrations, qui sont requises par la loi du 2 septembre 2011 pour le traitement des dossiers d'autorisations d'établissement ».

ANNEXES

précisé les finalités des traitements envisagés à l'article 15^{ter} nouveau, tel que suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 1^{er} février 2022 relatif au projet de loi²⁸ et par la CNPD dans son avis précité.

Cet amendement entend encore préciser les catégories de données qui seraient visées par lesdites dispositions suite aux observations formulées par la Commission nationale dans son avis précité.

Ainsi, il est introduit un paragraphe (3) à l'article 15^{ter} nouveau qui dispose que « [p]our les besoins de la présente disposition, sont visées uniquement les informations figurant dans les procès-verbaux ou rapports dressés par les autorités publiques énoncées aux paragraphes 1^{er} et 2, notamment les nom, prénoms, adresse, matricule, date de naissance, activité économique et lieu d'exercice de cette activité ».

La CNPD comprend, dès lors, que les procès-verbaux et les rapports en eux-mêmes, qui seraient dressés par l'Agence pour de développement de l'emploi ou

par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, ne seraient pas transmis.

Pour le surplus, la Commission nationale tient à réitérer ses observations formulées dans son avis du 4 mars 2022 et plus précisément celles relatives aux dispositions de l'article 15^{quater}²⁹ ainsi que l'ensemble de ses développements relatifs au droit à l'information³⁰ et à la sécurité du traitement³¹.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 13 mai 2022.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

²⁸ Document parlementaire n°7872/04.

²⁹ Page 9, Point 5., C. intitulé « Sur l'article 14^{quater} », Délibération n°2/AV2/2022 du 4 mars 2022.

³⁰ Page 11, point 6. intitulé « Sur le droit à l'information », Délibération n°2/AV2/2022 du 4 mars 2022.

³¹ Page 11, point 7. intitulé « Sur la sécurité du traitement », Délibération n°2/AV2/2022 du 4 mars 2022.

6

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (Délibération n°17/AV9/2022 du 20 mai 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) n°2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Le 22 juillet 2020, la CNPD a avisé le projet de loi n°7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ainsi qu'au projet de règlement grand-ducal portant sur la qualité des services pour personnes âgées (ci-après le « projet de loi »)³².

En date du 27 septembre 2021, Madame la Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région a invité la Commission nationale à avisé les amendements gouvernementaux au projet de loi, approuvés par le Conseil du gouvernement dans sa séance du 29 septembre 2021 (ci-après les « amendements » ou les « amendements gouvernementaux »).

Le présent avis se limitera aux questions relatives aux aspects de la protection des données à caractère personnel soulevées par les amendements gouvernementaux.

I. Sur les traitements de données à caractère personnel effectués par les organismes gestionnaires

1. Sur la création d'un dossier individuel

³² Délibération n°19/2020 du 22/07/2020.

ANNEXES

a. Sur les finalités du traitement, les catégories de données à caractère personnel et le responsable du traitement

La Commission nationale félicite les auteurs du projet de loi d'avoir suivi ses observations formulées dans son avis du 22 juillet 2020³³. En effet, des précisions sont apportées en ce qui concerne les finalités du traitement et les catégories de données à caractère personnel qui seraient traitées dans le cadre de chacun des dossiers individuels visés par le projet de loi.

Ainsi, les amendements précisent pour chacun des dossiers individuels, que l'organisme gestionnaire est à qualifier de responsable du traitement, les finalités du traitement relatif à l'établissement et à la gestion du dossier individuel, et énumèrent avec plus de précision les catégories de données à caractère personnel qui seraient collectées ainsi que les destinataires des données comprises dans le dossier individuel³⁴.

Les amendements prévoient encore que chaque dossier individuel comprend « un dossier individuel de soins de santé structuré contenant l'ensemble des données, les évaluations et les informations de toute nature concernant l'état de santé du résident et son évolution. Un règlement grand-ducal en précise le contenu ».

Toutefois, il y a lieu de regretter que ce projet de règlement grand-ducal n'ait pas été communiqué en même temps que les amendements au projet de loi, de sorte que la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si celui-ci est susceptible de soulever des problématiques d'un point de vue de la protection des données.

b. Sur l'accès aux données

La Commission nationale regrette que les amendements gouvernementaux n'aient pas répondu à la question de savoir si l'accès aux données contenues dans le dossier individuel par les résidents ou usagers, et, le cas échéant, par leur représentant légal était similaire à celui prévu par l'article 15 du RGPD.

La CNPD tient dès lors à réitérer ses observations formulées dans son avis précité selon lesquelles elle suggère, si cet accès est similaire à celui prévu à l'article 15 du RGPD, que « les dispositions légales prévoyant que le résident ou usager, le cas échéant, son représentant légal, puisse accéder à son dossier individuel ou uniquement aux données le concernant pour le représentant légal, [le soient] dans les conditions et conformément à l'article 15 du RGPD »³⁵.

c. Sur la durée de conservation des données

Le projet de loi prévoit pour chacun des dossiers individuels une durée de

³³ Délibération n°19/2020 du 22 juillet 2020, voir point II.2.

³⁴ A savoir les amendements suivants : amendement 28 qui modifie l'article 12 du projet de loi, amendement 53 qui insère un nouvel article 27 paragraphe 1 pour les services d'aides et de soins à domicile, amendement 72 qui insère un nouvel article 42 pour les centres de jour pour personnes âgées, amendement 128 qui insère un nouvel article 87 pour les services téléalarme.

³⁵ Délibération n°19/2020 du 22 juillet 2020.

6

conservation de 10 ans à compter de la fin du contrat d'hébergement³⁶, du contrat de prise en charge³⁷ ou du contrat de services³⁸ « à des fins statistiques, de recherche et d'amélioration continue de l'organisme gestionnaire » et qu'« à l'issue de cette période, les données doivent être irrémédiablement détruites ou anonymisées ».

Quant aux critères qui justifieraient une telle durée, les auteurs du projet de loi se bornent à indiquer que lesdites dispositions s'inspirent « d'une formulation prévue de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière »³⁹. En effet, l'article 38 paragraphe (6) point 5 de ladite loi prévoit que le service de documentation médicale a pour mission de conserver les données produites pendant une durée de 10 ans.

Toutefois, des précisions mériteraient d'être apportées quant aux critères qui justifieraient qu'une telle durée est également pertinente et nécessaire en l'espèce, en vertu du principe de la limitation de la conservation des données institué par l'article 5.1.e) du RGPD.

Par ailleurs, en ce qui concerne la conservation à des fins statistiques et de recherche de catégories particulières de données à caractère personnel, telles que définies à l'article 9, paragraphe 1^{er} du RGPD, en l'espèce des données de santé, il y a lieu

de relever qu'une telle conservation à de telles fins constitue un traitement de données à caractère personnel.

Dès lors, il convient de rappeler que le paragraphe 2, lettre j), de l'article 9 du RGPD dispose que lorsque le traitement est nécessaire à « des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, conformément à l'article 89, paragraphe 1, sur base du droit de l'Union ou du droit d'un Etat membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée ».

En outre, l'article 64 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 précise que de tels traitements de catégories particulières de données peuvent être mis en œuvre par le responsable du traitement si celui-ci remplit les conditions de l'article 65 de la loi précitée. Cet article énumère les mesures appropriées additionnelles qui devraient être mis en œuvre pour de tels traitements.

Dès lors, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur la nécessité de la mise en œuvre de telles mesures appropriées additionnelles dans le cadre des traitements envisagés.

³⁶ Dernier alinéa du paragraphe (2) de l'article 12.

³⁷ Dernier alinéa du paragraphe (2) de l'article 26 et paragraphe (3) de l'article 40.

³⁸ Paragraphe (3) de l'article 81.

³⁹ Ad amendement 29, page 14 du document parlementaire n°7524/09.

ANNEXES

2. Sur le traitement de données à caractère personnel relatif à la condition d'honorabilité professionnelle des chargés de direction et du personnel encadrant

La Commission nationale regrette que les observations au sujet du manque de précision quant aux critères à prendre en compte pour apprécier l'honorabilité professionnelle des chargés de direction et du personnel encadrant n'aient pas été prises en considération par les auteurs du projet de loi.

Ainsi, la CNPD tient à réitérer ses remarques formulées dans son avis du 22 juillet 2020 selon lesquelles elle estimait que « [s]i la condition d'honorabilité professionnelle est appréciée sur base d'antécédents judiciaires, la CNPD comprend que celle-ci se fera conformément aux dispositions légales de l'article 8-5 de la loi du 23 juillet 2016 portant modification 1) de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, 2) du Code d'instruction criminelle, 3) du Code pénal. Si tel est le cas, elle suggère de préciser dans le texte du projet de loi pour plus de clarté le terme « judiciaires » juste après le terme « antécédents ». Par ailleurs, il serait important de préciser quel degré de gravité des antécédents judiciaires serait pris en compte par les organismes gestionnaires afin d'apprécier la condition d'honorabilité professionnelle du chargé de direction et du personnel encadrant.

La CNPD s'interroge notamment si toute inscription au casier judiciaire entraîne automatiquement une appréciation négative en matière d'honorabilité professionnelle ou si, par contre, les inscriptions doivent avoir atteint un certain niveau de gravité. Si cette condition d'honorabilité professionnelle ne se limite pas aux seuls antécédents judiciaires, la Commission nationale recommande de préciser dans le projet de loi les éléments à prendre en compte pour apprécier l'honorabilité professionnelle »⁴⁰.

En ce qui concerne les observations de la CNPD à l'égard des antécédents judiciaires, il y a lieu de relever que le Conseil d'État partage de telles observations en ce qu'il a considéré, dans son avis précité du 1^{er} avril 2022, que « si la preuve quant aux exigences linguistiques et qualifications requises semble facilement à rapporter à l'aide de certificats ou diplômes, il en est autrement pour ce qui concerne la condition d'honorabilité, et ce dans la mesure où le texte sous avis ne détermine ni de manière précise dans quelles conditions cette honorabilité fait défaut ni par quel moyen cette honorabilité peut être prouvée. Au vu des observations formulées par le Conseil d'État à l'égard des articles 4, paragraphe 8 et 5, paragraphe 4 relatives à la notion d'« honorabilité » et aux moyens de la documenter, le Conseil d'État demande dans un souci de sécurité juridique et sous peine d'opposition formelle, de renvoyer aux « antécédents judiciaires » »⁴¹.

⁴⁰ Délibération n°19/2020 du 22 juillet 2020, voir point II. 1).

⁴¹ Document parlementaire n°7524/13, avis du conseil d'Etat du 1^{er} avril 2022, p. 21.

6

II. Sur les traitements de données à caractère personnel effectués par le Ministre dans le cadre des demandes d'agrément qui lui sont adressées

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir suivi les observations formulées par la CNPD dans son avis précité en ce qui concerne la tenue d'un registre des dossiers d'agrément par le Ministre.

En effet, les amendements gouvernementaux entendent introduire un nouvel article 16 intitulé « Gestion des dossiers d'agrément », qui crée le principe de la création d'un registre tenu par le Ministre et qui concerne la gestion, le suivi administratif, le contrôle des demandes d'agrément ainsi que la gestion des dossiers d'agrément et des agréments accordés, conformément à l'article 6, paragraphe 3, du RGPD.

En ce qui concerne les dispositions du paragraphe (5) de l'article 16 concernant le traitement de données à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, il y a lieu de rappeler que les dispositions des articles 89 du RGPD et 65 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général trouvent application dans de tels cas.

Ces mesures prévoient notamment que le responsable du traitement doit mettre en œuvre des mesures appropriées

additionnelles. Le responsable du traitement devra, dès lors, veiller au respect de celles-ci.

Enfin, le paragraphe (6) de l'article 16 du projet de loi dispose que « *[L]es données traitées sont irrémédiablement anonymisées ou détruites au plus tard à l'issue d'une durée de cinq ans après la fin de l'agrément ou, dans l'hypothèse que la demande d'agrément a été refusée, après la décision de refus. Dans le cas où des données du dossier d'agrément sont remplacées par de nouvelles données, les données à remplacer sont irrémédiablement anonymisées ou détruites au plus tard à l'issue d'une durée de cinq ans à compter de leur remplacement* ».

S'il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir prévu une telle durée, il y a lieu de regretter que les critères qui justifieraient une telle durée n'aient pas été précisés dans le commentaire des articles, de sorte que la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de la limitation de la conservation serait respecté.

Pour le surplus, la CNPD réitère ses observations selon lesquelles elle avait considéré que les dispositions ci-après « *[L]e ministre peut demander tout autre document ou renseignement indispensable à l'établissement du dossier de la demande d'agrément* » mériteraient d'être précisées si celles-ci concernent des données à caractère personnel⁴².

⁴² Délibération n°19/2020 du 22 juillet 2020, voir point I.2).

ANNEXES

III. Sur la création d'un comité d'éthique

Les amendements gouvernementaux entendent introduire de nouvelles dispositions qui prévoient la création d'un comité d'éthique mis en place par un ou plusieurs (en association) organismes gestionnaires, qui « *est en droit d'obtenir communication des éléments médicaux, d'aides et de soins tout comme du dossier individuel du résident concerné dont il a besoin pour se prononcer en connaissance de cause* »⁴³ dans le cadre des missions qui lui sont conférées par le projet de loi⁴⁴.

Les auteurs du projet de loi précisent au sujet de ces dispositions que « *pour assurer le bon fonctionnement des comités d'éthique, il est précisé que l'organisme gestionnaire doit veiller de mettre à leur disposition tous les moyens nécessaires, qu'ils sont en droit d'obtenir communication des éléments médicaux, d'aides et de soins et du dossier individuel du résident* »⁴⁵.

En outre, si les personnes composant le comité d'éthique ne devaient pas être des professionnels de santé soumis au secret professionnel, la CNPD se demande si ces derniers ne devraient pas y être soumis notamment dans le cadre de certaines de leur mission⁴⁶, bien que la décision rendue par le comité d'éthique soit confidentielle, compte tenu de la nature de telles données (c'est-à-dire des catégories particulières de données au sens de l'article 9 du RGPD et plus précisément les données de santé des résidents ou des usagers).

Enfin, il y a lieu de relever que la consultation par le comité d'éthique des « *éléments médicaux, d'aides et de soins et du dossier individuel* » du résident ou de l'utilisateur, quand celui-ci est saisi par le chargé de direction ou le personnel d'un organisme de gestion, constitue une collecte indirecte de données par le comité d'éthique. Dans un tel cas, il faudra veiller au respect des dispositions de l'article 14 du RGPD. En vertu de cet article, le responsable du traitement devra fournir à la personne concernée des informations au sujet du traitement la concernant, notamment pour garantir un traitement équitable et transparent. Ces informations devront être fournies à la personne concernée au plus tard un mois après que le responsable du traitement, en l'espèce le comité d'éthique, ait obtenu les données.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 20 mai 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

⁴³ Voir articles 7, 22, 37 du projet de loi.

⁴⁴ Articles 7, paragraphe (3), article 22 paragraphe (3) et article 37, paragraphe (3) du projet de loi.

⁴⁵ Ad amendement 19, page 9 du document parlementaire n°7524/09.

⁴⁶ Les missions visées aux points 1° et 2° du paragraphe (3) des articles 7, 22 et 37 du projet de loi.

6

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques et modifiant les articles 1^{er} et 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics, ainsi qu'au projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'exécution des dispositions de la loi du xxx sur les services de transports spécifiques.
(Délibération n°26/AV10/2022 du 1^{er} juillet 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par courrier en date du 6 mai 2022, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 8005 sur les services de transports spécifiques et modifiant les articles 1^{er} et 12 de la loi

modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics (ci-après le « projet de loi »), ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'exécution des dispositions de la loi du xxx sur les services de transports spécifiques (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

Selon l'exposé des motifs, le programme gouvernemental 2018-2023 comprenait déjà une réforme des services de transports spécifiques et en date du 23 octobre 2019, le Gouvernement en Conseil a pris la décision de redéfinir l'accès au service, de mettre en place un système de planification centralisée et optimisée, de créer une commission d'évaluation nationale qui prendra les décisions relatives à l'accès au service, et d'accorder au bénéficiaire la gratuité du transport. D'après les auteurs du projet de loi, cette « réforme s'inscrit parfaitement dans les objectifs du programme gouvernemental qui poursuit une politique de cohésion sociale et promeut une « société inclusive et accueillante soutenant l'équité, la liberté individuelle et le respect mutuel » ».

Dès lors, l'objet du projet de loi consiste précisément « en l'introduction d'un cadre législatif dédié aux services de transports spécifiques organisés par le ministre ayant les Transports dans ses attributions. »

La Commission nationale félicite dès le départ les auteurs d'avoir intégré dans le projet de loi un chapitre 5 dédié spécifiquement aux traitements de données à caractère personnel, d'autant plus qu'il s'agit de traitements portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel encadrés par l'article 9 du RGPD, dites « données sensibles », et

ANNEXES

plus précisément des données de santé concernant les bénéficiaires d'un des services de transports spécifiques comme définis à l'article 1^{er} point 1° du projet de loi.

Elle limitera dès lors, sauf pour deux remarques préliminaires, ses observations audit chapitre 5, c'est-à-dire aux articles 17 à 20 du projet de loi sous examen et elle terminera par quelques commentaires sur le projet de règlement grand-ducal.

Remarques préliminaires

Tout d'abord, la CNPD constate que l'article 5 du projet de loi prévoit qu'au cas où la cellule d'évaluation décide que la vérification des conditions d'éligibilité au service de transports spécifiques à la demande nécessite un examen médical effectué par un médecin-membre de ladite cellule, il revient au ministre ayant les Transports dans ses attributions (ci-après : « le ministre ») d'adresser au requérant une convocation pour un tel examen.

Par contre, si dans le cadre d'un réexamen de la décision relative au refus d'accès au service de transports spécifiques, la commission de réexamen décide que la vérification des conditions d'éligibilité audit service nécessite un examen médical effectué par un médecin-membre de ladite commission, il revient non pas au ministre, mais au président de la commission de réexamen d'adresser au requérant une convocation pour un tel examen conformément à l'article 16.2 du projet de loi.

Afin de respecter dès lors le parallélisme des formes et en considérant que l'article 20 point 4 du projet de loi prévoit expressément

que le ministre n'a pas le droit d'accéder aux résultats des examens médicaux, ordonnés le cas échéant comme susmentionné par la cellule d'évaluation ou la commission de réexamen, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi de prévoir que le président de la cellule d'évaluation doit adresser au requérant la convocation à l'examen médical à effectuer par un médecin-membre de ladite cellule.

Ensuite, sur base de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article 10 du projet de loi, la CNPD comprend qu'à l'heure actuelle les transports dits CAPABS (Transports Complémentaires d'Accessibilité pour Personnes À Besoins Spécifiques), c'est-à-dire à destination des structures énumérées à l'article 10.1 du projet de loi (ci-après : « les structures »), sont régis par des contrats d'exploitation dont l'échéance a été reportée à la mi-2022.

L'article 11 du projet de loi prévoit que lesdites structures signent une convention avec l'État représenté par le ministre et qui détermine « 1° la forme et les délais de la demande de transport ; 2° les modalités d'organisation et d'exécution de ce service de transport spécifique régulier spécialisé à destination des structures ; 3° les modalités de coopération entre les parties contractantes ; 4° l'échange de données nécessaires à la demande de transport des bénéficiaires et à assurer leur sécurité pendant le transport. »

Ainsi, contrairement aux services de transports spécifiques réguliers spécialisés prévus aux articles 9, 12 et 13 du projet de loi et pour lesquels il est prévu que la forme, le contenu de la demande et les conditions de fonctionnement sont arrêtés par règlement

6

grand-ducal,⁴⁷ le cadre du service de transport vers les structures sera réglementé par une convention. Les auteurs du projet de loi précisent dans ce contexte que la « *forme de la demande de transport effectuée par les structures pour les requérants, les modalités d'organisation et d'exécution des transports faisant partie du présent chapitre sont à établir plutôt entre l'État et les structures desservies ; ainsi, et à l'instar des organismes bénéficiant d'une participation financière de l'État, il est proposé d'établir une convention-type et de conclure une telle convention avec chaque structure desservie, aussi pour permettre de respecter le règlement général sur la protection des données dans le cadre de l'échange de données.* »⁴⁸

Néanmoins, sans préjudice de la possibilité de conclure avec chaque structure une convention spécifique, la CNPD recommande de prévoir les quatre points susmentionnés et listés actuellement dans le projet de loi à l'article 11 dans le corps du projet de règlement grand-ducal. D'autant plus, comme dans ce cas spécifique la demande de transport n'est pas effectuée par le requérant, mais par les structures elles-mêmes comme prévu par l'article 10.3 du projet de loi, des précisions dans le projet de règlement grand-ducal sur l'échange de données à caractère personnel entre les structures et le ministre s'imposent.

Cet encadrement réglementaire serait un garant du principe de sécurité juridique au

profit des personnes concernées, c'est-à-dire les personnes handicapées à mobilité réduite qui se rendent à une des structures comme déterminé à l'article 10 du projet de loi.

Quant au chapitre 5 du projet de loi - Traitements de données à caractère personnel

D'après les auteurs du projet de loi, il est « *indispensable de traiter les données concernant la santé dans le cadre de la demande d'accès aux transports spécifiques, en particulier pour vérifier les critères d'éligibilité aux services.* »⁴⁹ La CNPD ne peut que se rallier au commentaire de l'article 20 du projet de loi en considérant que dans ce cas, la « *demande du consentement explicite en application de l'article 9, paragraphe 2 du règlement général sur la protection des données ne constitue guère une solution appropriée, alors que le consentement doit être donné librement et qu'il doit être spécifique, informé, non ambigu, clair et sans déséquilibre de pouvoirs. S'il ne donne pas son consentement, le requérant ne peut pas avoir accès au service de transport. Le consentement ne peut donc pas être considéré comme une base fiable et solide pour le traitement des données concernant la santé.* »

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi précisent que pour lever l'insécurité juridique à propos du traitement des données de santé, il est nécessaire d'introduire une

⁴⁷ Comme prévu par les articles 9, alinéa 3, 12, alinéa 2 et 13, alinéa 3 du projet de loi.

⁴⁸ Voir commentaire de l'article 11 du projet de loi.

⁴⁹ Voir commentaire de l'article 20 du projet de loi.

ANNEXES

disposition légale au niveau national sur la base de l'article 9.2 lettre g) du RGPD, car ils considèrent que l' « *organisation des transports spécifiques participent à une mission d'intérêt public puisqu'ils permettent de favoriser l'inclusion des personnes handicapées dans la société et remédier à la non accessibilité totale du réseau de transport public.* » La Commission nationale tient à souligner que cette base légale du droit luxembourgeois doit, en application précisément de l'article 9.2 lettre g) du RGPD, être proportionnée à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée. Elle constate que de telles mesures sont énumérées à l'article 20 du projet de loi et elle en félicite les auteurs.

Par contre, le fait que la liste des mesures à mettre en place est précédée par les mots « telles que » pourrait être interprété comme signifiant que cette liste a un caractère exemplaire et que le ministre peut simplement choisir sans justification quelles mesures il veut mettre en place. Or, une telle interprétation irait à l'encontre du but poursuivi par cette liste, consistant à énumérer des garanties additionnelles à prévoir par le ministre en sus des garanties juridiques et mesures techniques ou organisationnelles habituellement nécessaires conformément à l'état de l'art,

comme exigées par l'article 9.2 lettre g) du RGPD.

La CNPD constate par ailleurs que le libellé de l'article 20 du projet de loi sous examen s'inspire de l'article 65 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 et concernant le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel mis en œuvre à des fins de recherche scientifique ou historique. Or, contrairement à l'article 20 du projet de loi, ledit article 65 prévoit que le responsable du traitement doit documenter et justifier pour chaque projet de recherche l'exclusion, le cas échéant, d'une des mesures y énumérées. Sous réserve de ses commentaires sous « 1. Sur la relation entre le ministre et l'Administration des transports publics », la CNPD recommande dès lors aux auteurs du projet de loi de prévoir dans le corps du texte que cette liste des mesures a un caractère obligatoire et que le ministre en sa fonction de responsable du « *traitement de données à caractère personnel strictement nécessaires à l'organisation des services de transports spécifiques* »⁵⁰ peut uniquement y déroger s'il peut l'argumenter et le documenter.

Finalement, la Commission nationale remarque que l'article 20 point 4° du projet de loi impose une interdiction au ministre d'accéder aux certificats médicaux complémentaires et aux résultats des

⁵⁰ Comme prévu par l'article 17 du projet de loi sous examen.

6

examens médicaux demandés par la cellule d'évaluation ou la commission de réexamen.⁵¹ Par contre, même si l'article 3 du projet de loi précise que le certificat médical qui doit accompagner la demande d'accès au transport spécifique à la demande est à adresser au médecin-membre de la cellule d'évaluation sous pli fermé, la CNPD recommande d'ajouter au point 4° susmentionné une interdiction pour le ministre d'accéder auxdits certificats médicaux.

Sur la relation entre le ministre et l'Administration des transports publics

D'après l'article 17 du projet de loi sous examen, le ministre a la qualité de responsable du traitement de données à caractère personnel nécessaire à l'organisation des services de transports spécifiques. Par contre, l'article 21 du projet de loi prévoit que le « *ministre donne responsabilité à l'Administration des transports publics, dans le cadre de ses missions définies à l'article 6 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics, d'exécuter tout ou partie des obligations qui lui incombent en vertu de la présente loi.* » L'article 5 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics prévoit en effet la création de l'Administration des transports publics (ci-après : « ATP ») sous l'autorité du ministre, tandis que l'article 6 de ladite loi énumère ses différentes missions.

La CNPD constate dans ce contexte que le commentaire de l'article 21 du projet de loi précise que l'ATP peut se voir confier « *la gestion des traitements de données à caractère personnel pour les finalités prévues à l'article 17* » dans le cadre de sa mission de gestion organisationnelle, administrative, technique, financière et comptable ainsi que du contrôle des services de transports publics spécifiques.⁵² L'exposé des motifs mentionne à cet égard que l'ATP « *tient évidemment un registre des ayants-droit des transports spécifiques, et doit s'assurer régulièrement de sa mise à jour. Ce traitement de données est indispensable pour l'organisation et la bonne exécution du transport.* »

Or, même si l'ATP est soumise à l'autorité du ministre, la CNPD se demande si, comme l'ATP a sa propre direction et son personnel,⁵³ il s'agit d'un seul responsable du traitement ou de deux responsables du traitement distincts. Ainsi, faute de précision dans le texte du projet de loi, il n'est pas évident d'identifier le rôle exact de l'ATP dans le cadre de la gestion des données à caractère personnel en cause. La question de la définition du responsable du traitement est néanmoins essentielle pour les personnes concernées, car c'est auprès dudit responsable qu'elles doivent exercer leurs différents droits prévus aux articles 15 à 22 du RGPD. Trois différentes hypothèses apparaissent envisageables :

- On pourrait considérer que l'ATP agit en tant que sous-traitant⁵⁴ du ministre. Dans

⁵¹ Comme prévu par l'article 4.5, points 1° et 2° et par l'article 16.1 points 1° et 2° du projet de loi.

⁵² Comme prévu par l'article 6, point 8 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics.

⁵³ Voir articles 7 à 9 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics.

⁵⁴ Voir la définition du sous-traitant à l'article 4. Point 8 du RGPD: « *sous-traitant* » : la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement. »

ANNEXES

ce cas, il est important que le traitement de données à caractère personnel effectué par l'ATP pour le compte du ministre soit régi par un contrat ou un autre acte juridique conformément à l'article 28 du RGPD.

Par contre, si le ministre considère que l'ATP fait partie intégrante de son ministère et qu'en confiant la gestion des traitements de données à caractère personnel à l'ATP il ne fait qu'utiliser en tant que responsable du traitement de ses propres ressources au sein de son organisation, dans ce cas, il n'y a pas de sous-traitant. Le comité européen de la protection des données (ci-après : « CEPD ») précise dans ce contexte dans ses lignes directrices concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant que les « employés et les autres personnes qui agissent sous l'autorité directe du responsable du traitement, tels que le personnel intérimaire, ne sont pas considérés comme des sous-traitants puisqu'ils traitent des données à caractère personnel dans le cadre de l'entité du responsable du traitement. Conformément à l'article 29, ils sont également tenus de suivre les instructions du responsable du traitement. »⁵⁵

- La notion de « responsabilité conjointe » introduite par l'article 26 du RGPD, pourrait aussi être prise en compte dans ce contexte. La Commission nationale est d'avis qu'il pourrait, le cas échéant, ressortir

de l'économie générale du projet de loi sous avis, ainsi que de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics que le ministre, d'un côté, et l'ATP, de l'autre côté, participent conjointement à la réalisation des finalités et des moyens du traitement de données à caractère personnel opéré dans le cadre de l'organisation des services de transports spécifiques.

- Comme la qualité de responsable du traitement ou de sous-traitant doit être appréciée au regard de chaque ensemble de données ou d'opérations de traitement, il est aussi envisageable que le ministre et l'ATP sont des responsables du traitement indépendants en fonction du traitement de données à caractère personnel en cause. Le CEPD précise à cet égard qu'il « peut également arriver que divers acteurs traitent successivement les mêmes données à caractère personnel dans une chaîne d'opérations de traitement, chacun de ces acteurs ayant une finalité et des moyens indépendants dans leur partie de la chaîne. En l'absence d'une participation conjointe à la détermination des finalités et des moyens de la même opération de traitement ou d'un ensemble d'opérations, il y a lieu d'exclure une responsabilité conjointe du traitement et les différents acteurs doivent être considérés comme des responsables du traitement indépendants et successifs. »⁵⁶

L'identification du responsable du traitement est aussi importante afin de savoir qui doit

⁵⁵ Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, Version 2.0, Adoptées le 7 juillet 2021, point 78.

⁵⁶ Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, Version 2.0, Adoptées le 7 juillet 2021, point 72.

6

fournir les informations prévues aux articles 13 et 14 du RGPD à la personne concernée. Le commentaire de l'article 18 du projet de loi mentionne à cet égard que les « données personnelles sont collectées soit directement auprès du requérant par le biais d'un formulaire, soit auprès des structures concernées par un échange de données tel que prévu à l'article 11. »

La Commission nationale tient dès lors à souligner que dans le premier cas il s'agit d'une collecte directe de données à caractère personnel et le ministre (sous réserve des commentaires plus haut sur la fonction de l'ATP) doit fournir aux personnes qui font une demande pour bénéficier d'un service de transports spécifiques, au moment où les données en question sont obtenues, toutes les informations listées à l'article 13 du RGPD. Par contre, dans le deuxième cas, c'est-à-dire l'obtention par le ministre à travers les structures de données à caractère personnel des personnes qui ont accès à un des services précités, on est en présence d'une collecte indirecte de données à caractère personnel et le ministre doit fournir aux personnes concernées les informations prévues à l'article 14 du RGPD dans les délais prévus à l'article 14.3 du RGPD.

En ce qui concerne finalement la fonction des structures, la CNPD constate qu'elles adressent des demandes de transport au ministre au nom et pour les comptes des personnes qui se rendent dans une telle

structure conformément à l'article 10.3 du projet de loi, et qu'elles transmettent dès lors forcément au ministre des données à caractère personnel concernant lesdites personnes. Dans ce cas, et sauf explications supplémentaires de la part des auteurs du projet de loi, la CNPD estime que les structures sont à considérer comme responsables du traitement indépendants du ministre. Le CEPD mentionne précisément dans ce contexte que « l'échange des mêmes données ou ensembles de données entre deux entités sans qu'elle déterminent conjointement les finalités ou les moyens du traitement devrait être considéré comme une communication de données entre responsables de traitement distincts. »⁵⁷

Sur la qualité de sous-traitant des prestataires des services

L'article 18 du projet de loi prévoit que dans « la mesure où cela est requis pour assurer la gestion, l'organisation et la sécurité des services de transports spécifiques, les données à caractère personnel en question sont transmises aux prestataires des services en question qui les traitent en qualité de sous-traitants. » Le commentaire de l'article 18 ne contient aucune explication à cet égard.

La CNPD se demande dans ce contexte qui est concrètement visé par ces « prestataires des services ». S'agit-il des fournisseurs mettant en place la solution logicielle derrière le registre des ayants-droit des

⁵⁷ Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, Version 2.0, Adoptées le 7 juillet 2021, point 70.

ANNEXES

transports spécifiques⁵⁸ ou plutôt des sociétés de transports qui s'occupent d'amener les bénéficiaires des différents services de A à B ? Dans ce dernier cas, l'exposé des motifs précise que « le conducteur auquel un trajet est assigné soit au courant d'un certain nombre d'informations sur son passager, non seulement sur l'aide technique utilisée par le passager, mais encore sur une cécité ou malvoyance, ou encore d'une attention particulière qu'il faut le cas échéant assurer envers le passager et qui est liée à son handicap ; l'information est davantage plus importante en cas d'incident ou d'accident de la route. »

Comme il s'agit de transports spécifiques, la Commission nationale peut comprendre que, comme susmentionné, le conducteur a besoin de connaître certaines informations sur ses passagers. Néanmoins, elle tient à souligner dans ce contexte l'importance du principe de minimisation des données consacré par l'article 5.1. c) du RGPD, c'est-à-dire que le ministre peut uniquement leur transférer les données qui sont absolument nécessaires au regard des finalités de gestion, d'organisation et de sécurité des services de transports spécifiques.

Par ailleurs, elle se réfère de nouveau aux lignes directrices susmentionnées du CEPD qui rappellent que « tous les prestataires de services qui traitent des données à caractère personnel dans le cadre de la prestation d'un service ne sont pas des « sous-traitants » au sens du RGPD. Le rôle de sous-traitant

ne découle pas de la nature de l'entité qui traite les données, mais de ses activités concrètes dans un contexte précis. [...] Dans la pratique, lorsque le service fourni ne vise pas spécifiquement le traitement de données à caractère personnel ou lorsque ce traitement ne constitue pas un élément essentiel du service, le prestataire de services peut être en mesure de déterminer de manière indépendante les finalités et les moyens du traitement qui est nécessaire à la prestation du service. Dans ce cas, le prestataire de services doit être considéré comme un responsable du traitement distinct et non comme un sous-traitant. Une analyse au cas par cas reste toutefois nécessaire afin de déterminer le degré d'influence effectif de chaque entité sur la détermination des finalités et des moyens du traitement. » Par contre, un « prestataire de services peut toujours agir comme sous-traitant même si le traitement de données à caractère personnel n'est pas l'objet principal ou premier du service, à condition que le client du service détermine toujours les finalités et les moyens du traitement dans la pratique. »⁵⁹

Pour conclure, faute de précisions dans le texte actuel, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi de préciser pour des raisons de sécurité juridique qui sont ces prestataires de services et de vérifier au cas par cas s'ils agissent vraiment en tant que sous-traitants du ministre ou si, par contre, ils sont plutôt à considérer comme responsables du traitement distincts.

⁵⁸ L'exposé des motifs mentionne ce qui suit: « La solution logicielle mise en place par l'ATP prévoit déjà le traitement et le partage d'un certain nombre de données, et il est entendu que le contrat de fourniture y relatif contient les dispositions nécessaires en matière de protection de données personnelles, en particulier la définition des obligations du fournisseur sous-traitant en la matière »

⁵⁹ Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, Version 2.0, Adoptées le 7 juillet 2021, points 82 et 83.

6

Quant au projet de règlement grand-ducal

Tout d'abord, la CNPD tient à féliciter les auteurs du projet de règlement grand-ducal d'avoir explicitement mentionné sur le formulaire du certificat médical, comme prévu d'ailleurs à l'article 3 deuxième alinéa du projet de loi, que ledit certificat est « à joindre à la demande sous pli fermé et à destination du médecin-membre de la cellule d'évaluation. »

Elle constate ensuite que d'après l'article 2 quatrième alinéa du projet de règlement grand-ducal les membres et le secrétariat de la cellule d'évaluation « sont soumis au secret professionnel et ne peuvent divulguer à des tiers des informations qu'ils ont obtenues dans l'accomplissement de leur mission », tandis que l'article 6 dudit projet prévoit ce qui suit : « Les membres de la cellule d'évaluation, les membres de la commission de réexamen, les membres du secrétariat et les experts sont tenus à la confidentialité quant aux dossiers qui leur sont soumis. »

Pour des raisons de cohérence, elle recommande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de prévoir que toutes

les personnes impliquées mentionnées à l'article 6 précité sont astreintes au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 458 du Code pénal.

Finalement, la CNPD a remarqué que le formulaire pour demander un service de transports spécifiques réguliers spécialisés pour les élèves, comme prévu à l'article 12 du projet de loi, fait défaut dans le projet de règlement grand-ducal.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 1^{er} juillet 2022.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire



ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel (Délibération n° 27/AV11/2022 du 1^{er} juillet 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe (1), lettre (c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

Par courrier en date du 25 octobre 2021, Monsieur le Ministre de l'Energie et de l'Aménagement du territoire Claude Turmes a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi modifiant 1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à

l'organisation du marché du gaz naturel (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs le projet de loi a pour objet la transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (ci-après la « directive »), cette directive abroge la directive 2009/72/CE qui avait « *constitué jusque-là le cadre européen du Marché intérieur de l'électricité* ».

Il ressort de l'exposé des motifs que la directive « *présente les règles applicables à la génération, à la transmission, à la distribution, à l'approvisionnement et au stockage de l'électricité. Elle aborde également les aspects liés à la protection du consommateur, afin de créer au sein de l'Union européenne des marchés de l'électricité intégrés, concurrentiels, axés sur les consommateurs, souples, équitables et transparents* ».

Par ailleurs, il convient de relever que certaines dispositions du projet de loi traitent des aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Il s'agit des dispositions relatives à la plateforme informatique nationale de données énergétiques (I), celles relatives à l'enregistrement des conversations téléphoniques (II) et celles relatives au comptage intelligent (III).

I. Sur la mise en œuvre d'une plateforme informatique nationale de données énergétiques

Force est de constater que le principe de la mise en place d'une plateforme informatique



6

nationale de données énergétiques est déjà prévu par l'article 27, paragraphe (15) de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité⁶⁰.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis « prévoit une adaptation des dispositions existantes pour la mise en œuvre d'une plateforme informatique nationale de données énergétiques. Ainsi il prévoit qu'elle devra être mise en œuvre par le gestionnaire de réseau de transport à cause de son rôle central et sa neutralité sur le marché luxembourgeois. Il précise les finalités de la plateforme, les modalités d'application, les données à saisir, la protection des données ainsi que les règles d'accès à la plateforme et prévoit entre autres que la communication de marché est gérée par cette plateforme ».

Or, il y a lieu de s'interroger sur les motivations qui justifieraient qu'une entreprise privée gèrerait une telle plateforme dans l'intérêt public, plutôt que le ministre ayant l'énergie dans ses attributions ou encore l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après « l'ILR ») ?

En effet, confier la gestion d'une plateforme nationale dans l'intérêt public et le traitement de données y relatif par une loi à une entreprise privée constituerait un précédent.

Ne serait-il pas, par exemple, préférable compte tenu des missions de l'ILR, telles que visées à l'article 54, paragraphe (2)

de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, tel que modifié par le projet de loi, qu'en tant que régulateur dans le secteur de l'électricité⁶¹, l'ILR gère la plateforme envisagée par le projet de loi ?

L'article 21 du projet de loi entend introduire un nouvel article 27^{ter} qui précise la base légale pour la mise en œuvre de ladite plateforme et dispose que celle-ci « est déployée par le gestionnaire de réseau de transport qui en assure également, dans les limites prévues à l'alinéa 2 du présent paragraphe, le rôle de responsable de traitement visé par l'article 4, point 7, du [RGPD] ».

La Commission nationale comprend que cette plateforme aura également pour objet la centralisation de l'ensemble des données collectées par les acteurs du marché de l'électricité et assurera la conservation desdites données « à des fins archivistiques, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques »⁶².

Le commentaire des articles précise, en effet, à ce sujet que cette plateforme qui « sert de répertoire central de référence pour les données énergétiques » permettra un « archivage centralisé des données énergétiques, évitant ainsi une multiplication de données chez différents acteurs et servira de base pour des données à mettre à disposition à des fins de recherche et au grand public (open data) ».

⁶⁰ Cette disposition a été introduite par la loi du 3 février 2021 modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité pour laquelle l'avis de la CNPD ne semble pas avoir été demandée.

⁶¹ Article 1^{er}, (42) de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

⁶² Article 27^{ter}, paragraphe (2), lettre a) du projet de loi.

ANNEXES

Si l'introduction de telles dispositions est nécessaire au regard des dispositions de l'article 6, paragraphe (3), du RGPD, il y a lieu de constater que lesdites dispositions ne sont pas rédigées avec suffisamment de précisions.

La CNPD y reviendra plus particulièrement dans ses développements ci-après.

A. Sur le principe de licéité des traitements visés à l'article 27ter

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi sur le fait que, d'un point de vue de la sécurité juridique, le projet de loi instaure une base légale quant à la mise en œuvre d'une telle plateforme informatique nationale de données conformément à l'article 6, paragraphe (3), du RGPD.

En effet, lorsque le traitement de données à caractère personnel est « nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis »⁶³ ou « est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public »⁶⁴ alors le fondement d'un tel traitement est notamment défini par « le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis » conformément à l'article 6, paragraphe (3), du RGPD.

L'article 6, paragraphe (3), du RGPD dispose que « [l]e fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

- a. le droit de l'Union; ou
- b. le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. »

Cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité

⁶³ Article 6, paragraphe (1), lettre c) du RGPD

⁶⁴ Article 6, paragraphe (1), lettre e) du RGPD

6

publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « (...) appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal (...) ».

Le considérant (41) du RGPD énonce encore que « [l]orsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'Etat membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. ».

En vertu des dispositions précitées, ces bases légales devraient établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

Or, force est de constater que certaines de ces éléments ne figurent pas ou ne sont pas détaillés avec suffisamment de précision par l'article 27ter. La CNPD y reviendra dans ses développements ci-après.

En outre, la Commission nationale se doit de souligner l'importance fondamentale du principe de licéité d'un traitement de données à caractère personnel qui doit être lu à la lumière de l'article 8 paragraphe (2) de la Convention européenne des droits de l'homme concernant le droit au respect de la vie privée, ainsi que de l'article 52 paragraphes (1) et (2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En substance, ces deux articles, ensemble avec la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme, retiennent que toute limitation à l'exercice du droit à la protection des données à caractère personnel, tel que le traitement de données n'est admissible que si cette ingérence ou limitation peut être justifiée à condition qu'elle :

- soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante ;
- respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données ;

ANNEXES

- soit nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité ;
- réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Dans la mesure où certaines dispositions légales du projet de loi ne respectent pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁶⁵, la Commission nationale s'attardera plus particulièrement sur la première condition précitée.

Ainsi, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, la législation interne doit être « accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions »⁶⁶. Une règle est prévisible « si elle est formulée avec une précision suffisante pour permettre à toute personne – bénéficiant éventuellement d'une assistance appropriée – d'adapter son comportement »⁶⁷ ainsi que « [l]e degré

*de précision requis de la "loi" à cet égard dépendra du sujet en question »*⁶⁸.

Cet encadrement légal serait par ailleurs un garant du principe de sécurité juridique au profit des personnes concernées. La sécurité juridique constitue un principe général du droit de l'Union européenne, exigeant notamment qu'une réglementation entraînant des conséquences défavorables à l'égard de particuliers soit claire et précise et son application prévisible pour les justiciables. La réglementation doit permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose, doit leur permettre de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations ainsi que leur permettre de prendre leurs dispositions en conséquence⁶⁹.

C'est la raison pour laquelle, la Cour européenne des droits de l'homme au sein de sa jurisprudence affirme que « le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par l'article 8 paragraphe 1 »⁷⁰. Par conséquent, la législation interne « doit définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu

⁶⁵ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

⁶⁶ CouEDH, Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, 16 février 2000, para. 50 ; V. également CouEDH, Kopp c. Suisse, n° 23224/94, 25 mars 1998, para. 55 et CouEDH, Iordachi et autres c. Moldavie, n° 25198/02, 10 février 2009, para. 50.

⁶⁷ CouEDH, Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, 16 février 2000, para. 56 ; V. également CouEDH, Malone c. Royaume-Uni, n° 8691/79, 26 avril 1985, para. 66 ; CouEDH, Silver et autres c. Royaume-Uni, n° 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 25 mars 1983, para. 88.

⁶⁸ CouEDH, The Sunday Times c. Royaume-Uni, n° 6538/74, 26 avril 1979, para. 49 ; V. également CouEDH, Silver et autres c. Royaume-Uni, n° 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 25 mars 1983, para. 88.

⁶⁹ V. p.ex. Cour EDH, Aurubis Balgarie du 31 mars 2011, C-546/09, points 42-43 ; Arrêt, Alfamicro c. Commission du 14 novembre 2017, T-831/14, points 155-157

⁷⁰ Cour EDH, Amann c. Suisse [GC], n°27798/95 para 56.

6

du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire »⁷¹. La Cour de justice de l'Union européenne estime qu'en cas de limitation de la protection des données à caractère personnel ou du droit au respect de la vie privée, un texte légal « doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause et imposant un minimum d'exigences de sorte que les personnes dont les données ont été conservées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès et toute utilisation illicites de ces données »⁷².

En l'espèce, les dispositions légales qui entendent prévoir des traitements de données à caractère personnel via la plateforme électronique ne sont pas rédigées avec suffisamment de précisions, de sorte qu'il est difficile de comprendre quels seraient les traitements envisagés et effectués par quelles entités et pour quelles finalités. Or, de telles précisions s'avèrent nécessaires afin d'analyser si les principes visés à l'article 5, paragraphe (1), du RGPD seraient respectés et plus particulièrement les principes de limitation des finalités et de minimisation des données.

En outre, la Commission nationale est d'autant plus préoccupée par l'absence de telles précisions alors qu'elle s'interroge sur

ce qu'advierait les données issues des compteurs intelligents et conservées par le gestionnaire du réseau de transport dans le « répertoire central de référence ».

Il y a lieu de rappeler que le Contrôleur européen de la protection des données (ci-après le « CEPD ») dans son avis sur la recommandation de la Commission européenne relative à la préparation de l'introduction des systèmes intelligents de mesure a considéré que « sans l'adoption de mesures adéquates garantissant que seuls les tiers autorisés peuvent accéder aux données et les traiter pour des finalités clairement spécifiées et dans le respect de la législation applicable en matière de protection des données, le déploiement des systèmes intelligents de mesure pourrait donner lieu au suivi de la vie quotidienne des personnes dans leur propre logement et à l'établissement d'un profil détaillé de tous les individus sur la base de leurs activités domestiques. Compte tenu de la quantité même d'informations amassées par ces compteurs intelligents, de la disponibilité omniprésente de données d'autres sources et des avancées de la technologie d'exploration de données, le potentiel d'une exploration étendue des données est considérable. Des comportements de consommation peuvent être observés dans chaque ménage, mais aussi dans plusieurs ménages; rassemblés, agrégés et triés par région, selon la démographie, etc. Il est donc possible

⁷¹ Ibidem. V. également Cour EDH, *Malone c. Royaume-Uni*, série A n°82, du 2 août 1984, pp. 31-32, para.66 ; Cour EDH, *Fernández Martínez c. Espagne* CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, 12 juin 2014 para.117 ; Cour EDH, *Liberty et autres c. Royaume-Uni*, no 58243/00, du 1er juillet 2008, para. 62 et 63 ; Cour EDH, *Rotaru c. Roumanie*, App. N° 28341/95, 4 mai 2000, para. 57 à 59 et Cour EDH, *S et Marper c. Royaume-Uni*, Requêtes n° 30562/04 et 30566/04, du 4 décembre 2008 para. 99. ; *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie* n°11379/03, du 10 février 2011.

⁷² Arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a. C-293/12 et C-594/12*, EU :C :2014 :238, point 54.

ANNEXES

d'établir des profils et de les appliquer ensuite à des ménages ou à des membres de ces ménages »⁷³.

Le CEPD a également souligné que les comportements de consommation qui pourraient être tirés des données issues des compteurs intelligents pourraient, en outre, « *s'avérer très utiles pour analyser notre consommation d'énergie à des fins de conservation de l'énergie. En revanche, les tendances et les profils peuvent être utilisés à beaucoup d'autres fins, et notamment – c'est peut-être le point le plus important – pour des finalités commerciales et publicitaires »⁷⁴ et en a conclu qu'« [e]u égard aux risques pour la protection des données, la garantie d'un niveau élevé de protection des données à caractère personnel est l'une des conditions préalables principales au déploiement des systèmes intelligents de mesure »⁷⁵.*

Or, en l'état actuel de la formulation du projet de loi, il est difficile de comprendre, le cas échéant, si les données issues de compteurs intelligents seraient traitées pour des finalités ultérieures différentes de celles pour lesquelles elles ont été collectées initialement.

En outre, les dispositions du projet de loi ne permettent manifestement pas d'analyser si de tels traitements engendreraient des risques et dérives pour les personnes concernées, et notamment si de telles

données seraient le cas échéant utilisées pour des finalités commerciales et publicitaires.

A la lumière des développements ci-avant, il est, dès lors, indispensable que les dispositions de l'article 27ter soient rédigées avec suffisamment de précisions afin de permettre de répondre aux interrogations soulevées précédemment.

B. Sur les acteurs de la plateforme

En vertu des dispositions de l'article 27ter, paragraphe (1), du projet de loi, le gestionnaire de réseau de transport aurait le « rôle de responsable du traitement » au sens de l'article 4, point 7, du RGPD.

Lesdites dispositions précisent encore que « [l]e gestionnaire de réseau de transport n'est responsable que des traitements des données sur la plateforme. Lorsqu'une entreprise d'électricité ou de gaz naturel exécute un traitement en utilisant la plateforme, elle est responsable de la véracité et de l'exactitude des données. Néanmoins, le gestionnaire de réseau de transport doit prévoir une procédure qui permet de vérifier la véracité et l'exactitude des données sur la plateforme, d'effacer ou de rectifier les données inexactes sans tarder suite à une demande de rectification et de notifier toute rectification conformément à l'article 19 du règlement UE 2016/679 précité du 27 avril 2016 aux destinataires des données rectifiées ».

⁷³ Point 18

⁷⁴ Point 19

⁷⁵ Point 22

6

Selon le commentaire des articles le paragraphe (1) de l'article 27ter du projet de loi « charge le gestionnaire de réseau de transport de la mission de la mise en place d'une telle plateforme, et précise que ce dernier est responsable des traitements des données sur la plateforme. Il est donc responsable de l'implémentation et du bon fonctionnement de la plateforme. Par contre, les entreprises d'électricité et de gaz naturel, en tant qu'utilisateurs de la plateforme, tiennent la responsabilité pour la véracité et l'exactitude des données qu'ils introduisent ou modifient sur la plateforme. Ceci s'explique par le fait que certains traitements de données sur la plateforme se jouent entre acteurs du marché sans que le gestionnaire de réseau de transport y soit directement impliqué ».

Or, tant les dispositions légales prévues par le projet de loi que les explications fournies par les auteurs du projet de loi ne permettent pas de déterminer clairement les rôles respectifs du gestionnaire de réseau de transport et des entreprises d'électricité ou de gaz d'un point de vue de la protection des données.

Il convient encore de rendre attentifs les auteurs du projet de loi sur le fait qu'« [i]l peut y avoir des responsables conjoints du traitement lorsque plus d'un acteur intervient dans le traitement. Le RGPD introduit des règles spécifiques pour les responsables conjoints du traitement et établit un cadre qui régit leur relation. Le critère essentiel

pour qu'il y ait responsabilité conjointe du traitement est la participation conjointe de deux entités ou plus dans la détermination des finalités et des moyens d'une opération de traitement. Une participation conjointe peut prendre la forme d'une décision commune prise par deux entités ou plus ou découler de décisions convergentes adoptées par deux entités ou plus, lorsque les décisions se complètent et sont nécessaires à la réalisation du traitement de telle sorte qu'elles ont un effet concret sur la détermination des finalités et des moyens du traitement »⁷⁶.

En outre, « [l]a responsabilité conjointe du traitement exige également que deux entités ou plus aient exercé une influence sur les moyens du traitement. Cela ne signifie pas que, pour qu'il existe une responsabilité conjointe du traitement, chaque entité concernée doive dans tous les cas déterminer tous les moyens du traitement. En effet, comme l'a précisé la CJUE, différentes entités peuvent intervenir à des étapes différentes du traitement et à des degrés divers. Par conséquent, différents responsables conjoints du traitement peuvent définir les moyens de celui-ci dans une mesure variable, en fonction de celui qui est effectivement en mesure de le faire »⁷⁷.

Il convient encore de relever que le sous-traitant est « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère

⁷⁶ Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, adoptées le 7 juillet 2021 par le Comité Européen de la Protection des Données, page 3

⁷⁷ Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, adoptées le 7 juillet 2021 par le Comité Européen de la Protection des Données, §63, page 24.

ANNEXES

personnel pour le compte du responsable du traitement. Il existe deux conditions de base pour être considéré comme un sous-traitant: il doit s'agir d'une entité distincte du responsable du traitement et il doit traiter les données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement »⁷⁸.

Dans la mesure où les dispositions sous avis entendent viser une pluralité de traitements pour des finalités différentes et qui, d'après la compréhension de la CNPD, seraient effectués par différents acteurs, le rôle de l'ensemble des utilisateurs de cette plateforme devrait être déterminé à la lumière des développements ci-avant.

En effet, il y a lieu de s'interroger sur le rôle du gestionnaire de réseau de transport si celui-ci ne se charge que de la mise à disposition de la plateforme. De plus, quel serait son rôle si celui-ci est amené à tenir le « répertoire central de référence » et conserve les données recueillies par les acteurs du marché ? Qu'en serait-il encore du rôle des entreprises d'électricité et de gaz si « certains traitements de données sur plateforme se jouent entre acteurs du marché sans que le gestionnaire de réseau de transport y soit directement impliqué » ?

En outre, la détermination du responsable du traitement est primordiale alors que c'est sur ce dernier que pèse le respect de l'ensemble des principes énoncés à l'article 5 du RGPD. L'article 24 du RGPD dispose encore à ce

sujet que « le responsable du traitement met en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer que le traitement est effectué conformément au présent règlement ».

Or, en l'espèce et compte tenu de la formulation actuelle du projet de loi, il est impossible de savoir sur quel acteur pèserait de telles obligations ni si celles-ci seraient respectées.

Enfin, les dispositions sous avis ne devraient pas décharger le ou les responsables du traitement des obligations qui leur incombent en vertu du RGPD. Ainsi, si le gestionnaire de réseau de transport devait être le responsable du traitement alors les dispositions de l'article 27ter, paragraphe (1), du projet de loi ne devraient pas exclure sa responsabilité quant à la « la véracité et l'exactitude des données » qui seraient utilisées via la plateforme.

En tout état de cause, pour une meilleure compréhension du texte sous avis et afin de respecter le principe de prévisibilité auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire⁷⁹, la CNPD estime indispensable de clarifier à la lumière des développements précédents le rôle des différents acteurs dans le contexte de l'article 27ter du projet de loi.

La Commission nationale se permet, par ailleurs, de réitérer ses observations

⁷⁸ Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, adoptées le 7 juillet 2021 par le Comité Européen de la Protection des Données, page 4.

⁷⁹ En ce sens, V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

formulées sous le point I du présent avis en ce qu'elle s'interroge sur l'entité qui devrait être chargée de la gestion d'une telle plateforme.

C. Sur les « objectifs » poursuivis par la plateforme

Il y a lieu de relever que le paragraphe (2) de l'article 27ter énumère les « objectifs » de la plateforme qui sont les suivants :

- « servir comme répertoire central de référence »⁸⁰ : il est précisé dans le commentaire des articles que ce répertoire central de référence « assurera un accès efficace, convivial et sécurisé pour les entreprises d'électricité et de gaz naturel »⁸¹ ;
- assurer « la conservation des données à des fins archivistiques, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques »⁸² ;
- assurer « une gestion centralisée de la communication de marché »⁸³ (la communication de marché est définie comme étant « un échange, par le biais d'une communication

électronique et standardisée, entre les gestionnaires de réseau⁸⁴ et les acteurs du marché, de toutes les données et informations visées à l'article 27ter, paragraphe (3), alinéa 1^{er}, point c) » ;

- assurer une « exécution efficace des contrats ainsi que des obligations légales et de permettre aux intervenants de faire face à l'évolution du marché en termes de flexibilité »⁸⁵ ;
- « permettre l'élaboration et la mise à disposition de statistiques et de données anonymisées à des fins de surveillance, de transparence et de recherche »⁸⁶.

Bien qu'il y ait lieu de saluer l'effort d'énumération des objectifs poursuivis, force est de constater que certaines desdites dispositions ne respectent pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁸⁷.

Cette difficulté de compréhension est d'autant plus accentuée, alors que les

⁸⁰ Article 27ter, paragraphe (2), lettre a) du projet de loi.

⁸¹ Voir AD Article 21, commentaire des articles

⁸² Article 27ter, paragraphe (2), lettre a) du projet de loi.

⁸³ Article 27ter, paragraphe (2), lettre b), i) du projet de loi.

⁸⁴ Article 1, paragraphe (25) de la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, texte coordonné, qui dispose qu'un gestionnaire de réseau est « indifféremment un gestionnaire de réseau de transport ou un gestionnaire de réseau de distribution ou un gestionnaire d'un réseau industriel ou un gestionnaire d'une ligne directe ».

⁸⁵ Article 27ter, paragraphe (2), lettre b), i) du projet de loi.

⁸⁶ Article 27ter, paragraphe (2), lettre c) du projet de loi.

⁸⁷ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

ANNEXES

données semblent être traitées pour une pluralité de finalités différentes. Par ailleurs, la CNPD se demande si les données qui seraient collectées via la plateforme le seraient pour des finalités ultérieures qui seraient différentes de celles pour lesquelles elles ont été collectées initialement.

Sur ce principe il convient de rappeler que conformément au principe de limitation des finalités⁸⁸, les données doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne doivent pas, en principe, être traitées pour des finalités « incompatibles » avec ces finalités d'origine.

Il y a lieu de relever que le CEPD, dans son avis sur la proposition de la Commission modifiant la directive (UE) 2015/849 et la directive 2009/101/CE intitulé « Accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et conséquences sur la protection des données »⁸⁹, a souligné l'importance d'un tel principe. Le CEPD estime, en effet, que la disposition du RGPD relative au principe de limitation des finalités est « particulièrement importante en ce qui concerne l'ingérence de l'ordre public dans la protection des données à caractère personnel, car la proportionnalité de leur traitement devra être évaluée en fonction de l'objectif politique défini par le législateur.

A cet égard, nous considérons que des instruments législatifs permettant le traitement multiple et/ou simultané de données à caractère personnel par différents

responsables du traitement des données et à des fins incompatibles, sans préciser dans quel but chaque traitement de données est effectué, risque de causer une très grande confusion en ce qui concerne l'application du principe de proportionnalité.

C'est pourquoi le respect du principe de limitation des finalités est essentiel, en particulier pour les cas dans lesquels la législation autorise deux catégories de responsables à traiter des données, tâche qu'ils n'accomplissent pas forcément aux mêmes fins.

Dans les cas pour lesquels les finalités du traitement des données sont définies par des termes généraux ou vagues, ou pour lesquels les divers responsables du traitement des données ont une relation complètement différente avec la finalité poursuivie tant sur le plan de la structure ou des ressources que de la capacité de chaque responsable à respecter les règles dans certaines circonstances données, le principe de limitation des finalités est compromis formellement et de façon substantielle et, par conséquent, le principe de proportionnalité ne sera pas non plus dûment appliqué »⁹⁰.

Dans la mesure où la Commission nationale estime que de telles observations sont pertinentes compte tenu des dispositions légales sous avis, il y a lieu de s'interroger sur le respect du principe de limitation des finalités en l'espèce.

⁸⁸ Article 5, paragraphe (1), lettre b) du RGPD.

⁸⁹ Avis 1/2017 du CEPD, sur la proposition de la Commission modifiant la directive (UE) 2015/849 et la directive 2009/101/CE – accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et conséquences sur la protection des données

⁹⁰ Avis 1/2017 du CEPD, sur la proposition de la Commission modifiant la directive (UE) 2015/849 et la directive 2009/101/CE – accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et conséquences sur la protection des données.

6

En outre, il y a lieu de rappeler que si des données à caractère personnel devaient être collectées pour des finalités ultérieures différentes de celles pour lesquelles elles ont été collectées initialement, alors les dispositions de l'article 6, paragraphe (4), du RGPD auraient vocation à s'appliquer.

Ainsi, l'article 6, paragraphe (4), du RGPD dispose que « *[l]orsque le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe (1)⁹¹, le responsable du traitement, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, tient compte, entre autres :*

a) de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à

caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé ;

b) du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement ;

c) de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10 ;

d) des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées ;

e) de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation ».

⁹¹ L'article 23, paragraphe (1), du RGPD dispose que « *[l]e droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir :*

a) la sécurité nationale ;

b) la défense nationale ;

c) la sécurité publique ;

d) la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;

e) d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale ;

f) la protection de l'indépendance de la justice et des procédures judiciaires ;

g) la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ;

h) une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) à e) et g) ;

i) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui ;

j) l'exécution des demandes de droit civil ».

ANNEXES

Dès lors, dans l'hypothèse où des données seraient collectées pour des finalités ultérieures différentes de celles pour lesquelles elles ont été collectées initialement, les dispositions précitées auront vocation à s'appliquer.

Enfin, il convient encore d'attirer plus particulièrement l'attention des auteurs du projet de loi sur le respect du principe de limitation des finalités par le gestionnaire de réseau de transport si celui-ci est amené à tenir un répertoire central de référence.

En effet, si celui-ci est une entreprise privée investie d'une mission d'intérêt public, il est important de veiller à ce que les données figurant dans ce répertoire central et qui seraient collectées initialement pour des finalités nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public, ne soient pas réutilisées ultérieurement par le gestionnaire de réseau à des fins commerciales.

Sur l'opportunité de désigner une entreprise privée gestionnaire d'une telle plateforme, il est renvoyé aux observations formulées au point I du présent avis.

D. Sur les catégories des données à caractère personnel « stockées sur la plateforme »

L'article 27ter paragraphe (3) dispose que :
« La plateforme comprend les données suivantes :

a) les noms, adresses, données de contact et l'identifiant unique prévu au paragraphe (6) des utilisateurs du réseau et des preneurs de raccordement visés par la présente loi ainsi que par l'article 1^{er}, paragraphes (41), respectivement (33bis), de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du

marché du gaz naturel, et, dans la mesure où les personnes énumérées ci-avant sont des personnes morales, les noms, adresses et données de contact de la personne de contact désignée par eux ;

b) les données collectées à l'occasion du comptage visé à l'article 29 de la présente loi ainsi qu'à l'article 35 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel ;

c) les données et informations nécessaires au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel ainsi que des réseaux interconnectés telles que définies par voie de règlement par le régulateur après une procédure de consultation organisée conformément à l'article 59 ; la Commission nationale pour la protection des données étant demandée en son avis ;

d) les données visées à l'article 17, paragraphe (1) ;

e) toutes autres données nécessaires au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel qui ne sont pas des données à caractère personnel ».

S'il convient de saluer l'énumération des catégories de données qui seraient collectées, il y a lieu de relever, compte tenu de la pluralité des traitements envisagés, qu'il aurait été préférable, pour une meilleure compréhension des dispositions, que le texte sous avis précise les finalités pour lesquelles chacune de ces catégories de données seraient collectées.

Par ailleurs, il y a lieu de regretter que les catégories de données visées par la lettre



6

c) des dispositions précitées ne soient pas précisées. S'il est indiqué qu'un projet de règlement grand-ducal préciserait de telles données et informations, il convient de regretter qu'un tel projet de règlement grand-ducal n'a pas été transmis en même temps que le projet de loi.

Quant aux dispositions qui disposent que « la Commission nationale pour la protection des données étant demandée en son avis », il y a lieu de préciser que ses missions sont fixées par 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. Ainsi, celle-ci « 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 »⁹². Dès lors, si les dispositions sous avis prévoient que la Commission nationale soit demandée en son avis au sens des dispositions de l'article 8, point 4° de la loi du 1^{er} août 2018 précitée, la CNPD estime que de telles dispositions sont superfétatoires.

Néanmoins, si le texte sous avis entend prévoir une consultation spécifique de la CNPD et, non visée par 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, il y a lieu de rappeler que depuis

l'entrée en application du RGPD, la CNPD n'a pas pour mission de valider a priori des traitements de catégories de données (principe de responsabilisation).

E. Sur les traitements à des fins archivistiques, de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques et la mise à disposition des données au grand public

Il ressort du commentaire des articles que le répertoire central « permettra aussi un archivage centralisé des données énergétiques, évitant ainsi une multiplication de données chez différents acteurs et servira de base pour des données à mettre à disposition à des fins de recherche et au grand public (open data) » et qu'encore la « plateforme permettra la mise à disposition de statistiques et de données servant à la surveillance du secteur, l'assurance d'une transparence suffisante et à des fins de recherche ».

En ce qui concerne les traitements à des fins de recherche scientifique, historique ou à des fins statistiques, il y a lieu de rappeler que l'article 89, paragraphe (1), du RGPD dispose que « [l]e traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques est soumis, conformément au présent règlement, à des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Ces

⁹² Article 8, point 4° 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

ANNEXES

garanties garantissent la mise en place de mesures techniques et organisationnelles, en particulier pour assurer le respect du principe de minimisation des données. Ces mesures peuvent comprendre la pseudonymisation, dans la mesure où ces finalités peuvent être atteintes de cette manière. Chaque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière. ».

En outre, l'article 65 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données dispose que « [c]ompte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable d'un traitement mis en œuvre à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques, doit mettre en œuvre les mesures appropriées additionnelles suivantes :

1° la désignation d'un délégué à la protection des données ;

2° la réalisation d'une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel ;

3° l'anonymisation, la pseudonymisation au sens de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/679 ou d'autres mesures de séparation fonctionnelle garantissant que les données collectées à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques, ne puissent être utilisées

pour prendre des décisions ou des actions à l'égard des personnes concernées ;

4° le recours à un tiers de confiance fonctionnellement indépendant du responsable du traitement pour l'anonymisation ou la pseudonymisation des données ;

5° le chiffrement des données à caractère personnel en transit et au repos, ainsi qu'une gestion des clés conformes à l'état de l'art ;
6° l'utilisation de technologies renforçant la protection de la vie privée des personnes concernées ;

7° la mise en place de restrictions de l'accès aux données à caractère personnel au sein du responsable du traitement ;

8° des fichiers de journalisation qui permettent d'établir le motif, la date et l'heure de la consultation et l'identification de la personne qui a collecté, modifié ou supprimé les données à caractère personnel ;

9° la sensibilisation du personnel participant au traitement des données à caractère personnel et au secret professionnel ;

10° l'évaluation régulière de l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles mises en place à travers un audit indépendant ;

11° l'établissement au préalable d'un plan de gestion des données ;

12° l'adoption de codes de conduite sectoriels tels que prévus à l'article 40 du règlement (UE) 2016/679 approuvés par la Commission européenne en vertu de l'article 40, paragraphe 9, du règlement (UE) 2016/679.



6

Le responsable de traitement doit documenter et justifier pour chaque projet à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques l'exclusion, le cas échéant, d'une ou plusieurs des mesures énumérées à cet article. »

Dès lors, la CNPD estime indispensable que le responsable du traitement veille au respect des dispositions précitées et s'assure notamment de la mise en œuvre de garanties appropriées additionnelles visées à l'article 65 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données.

De plus, il ressort encore du commentaire des articles que « [c]e répertoire permettra aussi un archivage centralisé des données énergétiques, évitant ainsi une multiplication de données chez différents acteurs et servira de base pour des données à mettre à disposition à des fins de recherche et au grand public (open data) ».

En l'absence de plus de précisions à ce sujet et dans la mesure où le projet de loi n'est pas rédigé avec suffisamment de précision, la CNPD ne peut apprécier les problématiques d'un point de vue de la protection des données qui seraient, le cas échéant, soulevées.

Il y a encore lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que les dispositions légales de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique ou celles de la loi modifiée du 17 août 2018 relative à l'archivage seraient, le cas échéant, susceptibles de s'appliquer.

Enfin, les auteurs du projet de loi devraient veiller sur ce point à la bonne articulation avec les dispositions de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, si celle-ci a vocation à s'appliquer. De plus, bien qu'un règlement grand-ducal soit visé au paragraphe (8) de l'article 27^{ter} et a pour objet de définir « *la cadence de publication et l'étendue minimales* » des données sur les secteurs de l'électricité et du gaz naturel selon les principes des données publiques ouvertes, il y a lieu de regretter qu'un tel projet de règlement grand-ducal n'ait pas été transmis en même temps que le projet de loi.

F. Sur les mesures de sécurité

Conformément à l'article 5 paragraphe (1), lettre f), du RGPD les données à caractère personnel doivent être « *traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité)* ».

L'article 32 du RGPD dispose encore que « *le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque* ». Pareilles mesures doivent être mises en œuvre afin d'éviter notamment des accès non-autorisés aux données, des fuites de données ou des modifications non désirées.

Il y a lieu de rappeler qu'il est vivement recommandé de définir une politique de gestion des accès, afin de pouvoir identifier

ANNEXES

dès le début la personne ou le service, au sein de chaque entité concernée, et à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès.

En outre, il est nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès. Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

La CNPD souligne aussi l'importance d'effectuer proactivement des contrôles en interne. A cet effet, il convient conformément à l'article 32, paragraphe (1), lettre d) du RGPD de mettre en œuvre une procédure « *visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement* ».

Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre d'échanges de données via la plateforme visée par le projet de loi, de telles mesures de sécurité devraient être mises en œuvre par le ou les différents responsable(s) du traitement afin d'assurer la confidentialité et la sécurité des données.

La mise en œuvre de ces mesures devraient tenir compte des spécificités de chacun des accès envisagés par le projet de loi.

En effet, il y a lieu de relever que différents accès via cette plateforme seraient envisagés :

- Un accès par les entreprises d'électricité et de gaz naturel, tel que visé au paragraphe (5) de l'article 27ter ;

- Un accès « individuel et sécurisé » à la plateforme pour les personnes visées au paragraphe (3), alinéa 1^{er}, point a) de l'article 27ter, tel que visé au paragraphe (6) de l'article 27ter ;

- Un accès « *via une interface standardisée à des extraits et informations au ministre, au régulateur, au Commissaire du Gouvernement à l'Energie ou à l'Institut national de la statistique et des études économiques qui en font la demande aux fins de l'exécution de leurs missions respectives* », tel que visé au paragraphe (7) de l'article 27ter.

Par ailleurs, dans le cadre des différents accès envisagés par le projet de loi, le principe de minimisation devrait être respecté, de sorte que seules les données adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles seraient traitées soient communiquées.

Enfin, il convient de relever qu'un règlement grand-ducal visé au paragraphe (14), de l'article 27ter, entendrait « *préciser les fonctionnalités, les spécifications techniques et organisationnelles, les modalités relatives à l'accessibilité aux données* ». Cependant, il y a lieu de regretter qu'un tel projet de règlement grand-ducal n'ait pas été transmis en même temps que le projet de loi.

G. Sur la conservation des données

Selon l'article 5, paragraphe (1), lettre e), du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.



6

Le projet de loi ne donne pas de précisions quant à la durée de conservation des catégories de données collectées à travers l'utilisation de la plateforme visée à l'article 27^{ter}. En l'absence de telles précisions, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données serait respecté concernant la collecte de ces données.

En outre, dans la mesure où les données collectées, dans le cadre de la mise en œuvre de la plateforme, le sont pour des finalités différentes, il conviendrait de préciser une durée de conservation adéquate pour chacune des catégories de données à caractère personnel.

Par ailleurs, les données collectées devront être supprimées ou anonymisées dès que leur conservation n'est plus nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

Dès lors, même si les durées de conservation ne sont pas définies dans le projet de loi, celui-ci devrait a minima préciser les critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour chaque catégorie de données à caractère personnel qui serait collectée dans le cadre du projet de loi.

II. Sur l'enregistrement de conversations téléphoniques par les gestionnaires de réseau d'électricité

Il y a lieu de relever que les dispositions de l'article 27, paragraphe (6), de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du

marché de l'électricité, ont été introduites par le projet de loi n°7266 modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Dans la mesure où la Commission nationale n'a pas été saisie afin d'aviser ce projet de loi, elle se permet toutefois de commenter de telles dispositions, dans le cadre de sa saisine du projet de loi sous avis.

L'article 27, paragraphe (6), dispose que « [s]ans préjudice de la mise en œuvre de tout autre traitement légalement admis, le gestionnaire d'un réseau d'électricité, détenteur d'une concession au sens de l'article 24 de la présente loi peut, dans le cadre de l'exécution de sa mission de service public, de l'exécution d'obligations de service public et des relations de travail, plus particulièrement mettre en œuvre un traitement au sens du [RGPD], sous la forme d'un enregistrement des conversations téléphoniques, même sans le consentement des personnes concernées. Cet enregistrement doit concerner les conversations téléphoniques visant à assurer les flux d'énergie électrique sur les réseaux, ou à signaler au gestionnaire de réseau une panne, un dysfonctionnement ou toute autre anomalie généralement quelconque affectant les réseaux, ou visant toutes manœuvres et opérations techniques relatives aux réseaux.

Les personnes concernées par ce traitement sont les représentants et interlocuteurs des autres gestionnaires de réseau et des fournisseurs, les personnes signalant une panne, un dysfonctionnement ou toute autre anomalie affectant les réseaux et les personnes et salariés impliquées dans

ANNEXES

les manœuvres et opérations techniques relatives aux réseaux.

La finalité de ce traitement consiste à assurer la continuité du service public, l'exécution des obligations de service public, la sécurité des usagers et du public, la prévention des accidents, la sécurité et la santé des travailleurs et la protection des biens du gestionnaire de réseau.

La durée de conservation des données est limitée à un mois, sauf en cas de procédure judiciaire.

Dans ce cas, les données peuvent être conservées jusqu'à la clôture définitive de la procédure ».

Il ressort du commentaire des articles du projet de loi n°7266 que « *le gestionnaire de réseau, disposant d'une concession, peut mettre en œuvre un traitement sous la forme d'enregistrement des conversations téléphoniques nécessaire à l'exécution d'une mission de service public ou à l'exécution d'obligations de service public. Le [RGPD] admet expressément en son article 6 que les Etats membres peuvent prendre des dispositions spécifiques en matière de traitement nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public. Par ailleurs, selon l'article 88 de ce même règlement, les Etats membres peuvent prévoir des règles plus spécifiques en matière de traitement de données dans le cadre des relations de travail* ».

S'il est vrai que l'article 6, paragraphe (1), lettres c) et e) prévoit que la licéité du traitement peut reposer sur « *une obligation légale à laquelle est soumise le responsable*

du traitement » ou est « *nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement* », encore faut-il que ces bases de licéité remplissent les conditions visées au paragraphe (3) de l'article 6 du RGPD. Ces bases de licéité définies par le droit des Etats membres doivent notamment répondre à « *un objectif d'intérêt public et [être] proportionné à l'objectif légitime poursuivi* ».

La CNPD se demande ainsi si les dispositions légales prévues à l'article 27, paragraphe (6) de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité précitée, répondent à un objectif d'intérêt public et sont proportionnées à l'objectif légitime poursuivi.

En ce qui concerne l'article 88 du RGPD, il y a lieu de relever que les dispositions légales actuelles, prévoyant des règles plus spécifiques en matière de traitement de données dans le cadre des relations de travail, sont actuellement visées à l'article L.261-1 du Code du travail. Dès lors, il y a lieu de s'interroger sur l'articulation des dispositions prévues à l'article 27, paragraphe (6) de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité avec celle de l'article L.261-1 du Code du travail.

En outre, dans quelle mesure les dispositions de l'article 27, paragraphe (6), de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, s'articulent avec les dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ?

6

En effet, il y a lieu de relever que les enregistrements de conversations téléphoniques tombent dans le champ d'application de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

L'article 4, paragraphe (2), de la loi précitée dispose qu'« [i]l est interdit à toute autre personne que l'utilisateur concerné d'écouter, d'intercepter, de stocker les communications et les données relatives au trafic y afférentes, ou de les soumettre à tout autre moyen d'interception ou de surveillance sans le consentement de l'utilisateur concerné ».

Le paragraphe (3), lettre d) de la même loi précise que le paragraphe (2) précité « n'affecte pas l'enregistrement de communications et des données relatives au trafic y afférentes, lorsqu'il est effectué dans le cadre des usages professionnels licites, afin de fournir la preuve d'une transaction commerciale ou de toute autre communication commerciale. Les parties aux transactions ou à toutes autres communications commerciales sont informées au préalable de ce que des enregistrements sont susceptibles d'être effectués, de la ou des raisons pour lesquelles les communications sont enregistrées et de la durée de conservation maximale des enregistrements. Les communications enregistrées sont à effacer dès que la finalité

est atteinte, et en tout état de cause, lors de l'expiration du délai légal de recours contre la transaction ».

S'il pourrait être concevable que certains des enregistrements visés à l'article 27 paragraphe (16) soient possibles, sous réserve de concerner l'exception visée au paragraphe (3), lettre d), de l'article 4 de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, il convient de s'interroger sur l'articulation des dispositions de l'article 27, paragraphe (16), de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, avec celles de l'article 4, paragraphe (2) de la loi modifiée du 30 mai 2005 précitée, qui pose le principe de l'interdiction des enregistrements téléphoniques sans le consentement de l'utilisateur concerné ?

Enfin, il y a lieu de relever qu'une société active dans le domaine de la gestion des réseaux de gaz et d'électricité avait fait un recours contre une décision de la CNPD qui avait refusé les traitements de données envisagés par l'article du projet de loi précité.

A l'issue d'un recours formé par ladite société à l'encontre de la décision, la position de la Commission nationale avait d'ailleurs été confirmée par jugement du 19 mai 2016 rendu par le Tribunal administratif de Luxembourg⁹³.

⁹³ Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg en date du 19 mai 2016, 2^{ème} chambre, numéro 35399 du rôle

ANNEXES

Les juges avait ainsi considéré que la mise en place, par une entreprise de réseau de transport et de distribution de gaz et d'électricité, « d'un système d'écoutes téléphoniques et d'enregistrement des appels effectués au Centre de Dispatching à partir duquel l'ensemble des réseaux nationaux d'électricité et de gaz seraient gérés en pratique, ce qui engendrerait la nécessité d'effectuer certaines coupures lors d'interventions à réaliser sur le terrain, telles que la maintenance du réseau, la réparation de pièces défectueuses sur un pylône électrique ou encore une conduite de gaz », viole les dispositions spéciales de l'article 4 de la loi du 30 mai 2005 dès lors que les enregistrements ne sont pas effectués dans le cadre des usages professionnels licites afin de fournir la preuve d'une transaction commerciale ou de toute autre communication commerciale.

Par conséquent, il est pour le moins étonnant de constater que les dispositions de l'article 27, paragraphe (16), de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité dérogent aux dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005 précitée en prévoyant que l'enregistrement des conversations téléphoniques visé par lesdites dispositions serait permis afin d'« assurer la continuité du service public, l'exécution des obligations de service public, la sécurité des usagers et du public, la prévention des accidents, la sécurité et la santé des travailleurs et la protection des biens du gestionnaire de réseau ».

III. Sur le système de comptage intelligent

Le projet de loi introduit de nouvelles dispositions au paragraphe (7) de l'article 29

de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Ces dispositions ont pour objet de transposer l'article 20, point a), de la directive « en tenant compte de la définition du « temps quasi réel » prévue à l'article 2, point 26, de la Directive. L'accès à ces données en temps quasi réel est effectué via une interface qui se trouve sur le compteur intelligent de l'utilisateur du réseau ».

Ainsi, et tel que cela est prévu par le projet de loi, les clients finals peuvent avoir accès « aux données non validées relatives à sa consommation en temps quasi réel, c'est-à-dire une courte période ne dépassant habituellement pas quelques secondes ou atteignant au plus la période de règlement des déséquilibres sur le marché de l'électricité. L'accès à ces données est effectué de manière sécurisée, sans frais supplémentaires, via une interface normalisée sur le compteur, afin de favoriser les programmes automatisés d'amélioration de l'efficacité énergétique, la participation active de la demande et d'autres services ». Il est encore précisé que « les gestionnaires de réseau peuvent offrir, le cas échéant contre rémunération, un dispositif aux utilisateurs du réseau qui permet un accès à distance à ces données ».

En ce qui concerne l'accès à distance, la CNPD se demande s'il s'agit d'une transposition correcte de la directive alors que l'article 20, point a), dispose que « [l]es clients finals doivent également pouvoir accéder facilement aux données non validées relatives à la consommation en temps quasi réel et de manière sécurisée, sans frais supplémentaires, via



6

une interface normalisée ou via un accès à distance ».

Enfin, la Commission nationale comprend que l'accès à ces données, qui seraient chiffrées, ne serait possible qu'au moyen d'une clé électronique qui serait fournie sur demande par le gestionnaire de réseau. Il y a lieu de saluer la mise en place d'un tel système.

Par ailleurs, en ce qui concerne le système de comptage intelligent, la Commission nationale réitère ses préoccupations formulées dans son avis relatif au projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités de comptage de l'énergie électrique et du gaz naturel en ce qui concerne la conservation des données issues des compteurs intelligents en ce qu'elle avait estimé qu'« *une conservation des données au « quart-horaire » pour l'électricité et « horaire » pour le gaz naturel pour une période de quinze ans permet d'obtenir un profilage extrêmement détaillé des habitudes des individus, de sorte que les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée prévalent sur les intérêts des gestionnaires de réseaux et des fournisseurs. De plus, comme la Commission nationale l'a déjà exprimé dans le présent avis, les risques de dérives liés à l'utilisation des données ainsi collectées sont attentatoires à la vie privée des individus, de sorte qu'il y a lieu de réduire le plus possible la durée de conservation des données* »⁹⁴.

Par ailleurs, il y a également lieu de souligner que le CEPD dans son avis sur la recommandation de la Commission relative à la préparation de l'introduction des systèmes intelligents de mesure, avait souligné que la base juridique pour le déploiement des systèmes intelligents de mesure « *n'est pas en tant que telle suffisamment spécifique pour être considérée comme une « obligation légale » au sens de l'article 7, point c), de la directive 95/46/CE. Pour garantir la sécurité juridique, le CEPD recommande dès lors d'opérer une distinction claire entre les finalités i) pour lesquelles les données sur la consommation d'énergie peuvent être traitées pour des raisons d'intérêt public (article 7, point e)) ou pour d'autres intérêts légitimes (article 7, point f)) sans le consentement du client, d'une part, et ii) les finalités pour lesquelles le consentement du client est requis, d'autre part* »⁹⁵.

Il avait encore recommandé que « *le modèle ou la législation applicable spécifient clairement que i) le suivi de la consommation énergétique (pour d'autres finalités que les objectifs élémentaires décrits au paragraphe précédent), ii) le suivi des individus (sauf pour la détection des cas de fraudes consistant en la consommation non payée de l'énergie fournie), iii) la publicité ciblée, iv) les services à valeur ajoutée et v) le transfert ultérieur des données pour de telles finalités requièrent un consentement spécifique et distinct* »⁹⁶.

⁹⁴ Délibération n°566/2013 du 13 décembre 2013.

⁹⁵ Point 45 de l'avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la recommandation de la Commission relative à la préparation de l'introduction des systèmes intelligents de mesure du 8 juin 2012.

⁹⁶ Point 46 de l'avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la recommandation de la Commission relative à la préparation de l'introduction des systèmes intelligents de mesure du 8 juin 2012.

ANNEXES

Or, dans la mesure où les données issues de compteurs intelligents seraient amenées à être traitées pour d'autres finalités, tel que cela semble envisagé via l'utilisation de ladite plateforme, la CNPD ne peut que partager de telles observations et s'interroger sur les garanties qui seraient mis en œuvre afin de limiter les risques et dérives liés à l'utilisation des données collectées.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 1^{er} juillet 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire



6

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7877 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (Délibération n°28/AV12/2022 du 1^{er} juillet 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par courrier en date du 2 septembre 2021, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (ci-après le « projet de loi »). Par courrier du 16 novembre 2021, la Commission nationale a informé Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, qu'elle n'avait pas pu identifier des questions

relatives à la protection des données de sorte qu'elle n'estimait pas nécessaire de rendre un avis relatif à ce projet de loi. Par courrier en date du 19 mai 2022, la CNPD a été invitée à se prononcer sur les amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle lors de sa réunion du 2 mai 2022. Par courriel du 14 juin 2022, les amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle dans sa réunion du 20 mai 2022 ont été soumis à l'avis de la CNPD.

Le présent avis limitera ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données, soulevées plus particulièrement par les amendements parlementaires qui ont été adoptés le 20 mai 2022 (ci-après les « amendements parlementaires »).

La loi électorale modifiée du 18 février 2003 prévoit en son alinéa 3 que « *[t]out citoyen peut prendre inspection et demander par écrit une copie des listes actualisées ainsi que des pièces mentionnées ci-dessus au secrétariat de la commune jusque et y compris le cinquante-huitième jour avant le jour des élections. La copie sera délivrée ou bien sous forme papier ou numérique en mains propres du demandeur ou bien par un moyen de communication sécurisé de façon appropriée. Les données des citoyens contenues dans les listes ne peuvent pas être utilisées à des fins autres qu'électorales* ». Le projet de loi, tel que déposé initialement, proposait de donner aux citoyens la possibilité de se faire délivrer une copie des listes électorales dès le lendemain de leur arrêt provisoire, pendant la période de l'inspection des listes électorales par le public, qui s'étend du 54^e au 47^e jour avant

ANNEXES

les élections. Ainsi, il aurait été possible de prendre inspection et de se faire délivrer une copie des listes électorales provisoires pendant la période du 54^e au 47^e jour, puis dans une deuxième phase, de prendre inspection et de se faire délivrer une copie des listes électorales actualisées du 44^e au 30^e jour avant les élections.

Les amendements parlementaires visent à supprimer le droit des citoyens de demander, dans le cadre de l'inspection des listes électorales, la délivrance d'une copie des listes. Le commentaire des articles précise à cet égard que « *[l]a délivrance de copies des listes électorales constitue dans notre pays une tradition de longue date qui fait partie intégrante de notre système électoral et qui a été maintenue jusqu'à ce jour. Comme la loi électorale limite l'utilisation des données à caractère personnel contenues dans les listes électorales à des fins purement électorales, elle a en fait servi aux intérêts des partis politiques pour en faire usage à des fins de prospection politique dans le cadre des périodes électorales. Or, eu égard aux règles applicables en matière de protection des données à caractère général et à la tendance générale qui va de plus en plus vers un renforcement de la protection des données à caractère personnel, le maintien du droit au profit de tout citoyen de demander une copie intégrale des listes électorales n'est plus approprié de nos jours. Il est partant proposé de l'abolir puisque le droit pour le citoyen de prendre*

inspection de la liste électorale au secrétariat de la commune qui est maintenu satisfait à lui seul déjà à la finalité électorale poursuivie. »

Dans son avis relatif au projet de loi n°5859 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003⁹⁷, la Commission nationale avait déjà mis en garde contre le risque que les données des listes électorales, après communication aux citoyens, puissent être traitées ultérieurement de manière incompatible avec leur finalité électorale. Plus récemment, la CNPD a publié une communication au sujet de l'utilisation des listes électorales à des fins de prospection électorale⁹⁸ ainsi que des lignes directrices ayant pour objectif de sensibiliser les acteurs politiques sur les risques liés en particulier à la collecte et au traitement des données à caractère personnel des électeurs à des fins électorales⁹⁹. Il y a encore lieu de noter que la CNPD a reçu dans le passé des réclamations en lien avec l'utilisation des données à caractère personnel figurant sur les copies des listes électorales.

La finalité de la tenue des listes électorales consiste notamment en la constatation de la qualité d'électeur des personnes physiques remplissant les conditions prévues par la loi électorale modifiée du 18 février 2003. La Commission nationale estime que le droit de prendre inspection des listes électorales rentre dans le cadre de cette finalité, notamment aux fins de vérifier

⁹⁷ Avis de la CNPD du 28 octobre 2008, doc. parl. 5859/2

⁹⁸ <https://cnpd.public.lu/fr/actualites/national/2018/08/communication-administres.html>

⁹⁹ <https://cnpd.public.lu/fr/dossiers-thematiques/campagnes-electorales.html>

6

l'exactitude des listes électorales, sans qu'il soit forcément nécessaire de prévoir, en plus, un droit d'en prendre copie. En supprimant la possibilité de demander une copie des listes électorales, le risque d'un traitement ultérieur incompatible avec la finalité électorale est réduit. La Commission nationale accueille donc favorablement les amendements parlementaires.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 1^{er} juillet 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7882 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA », et modification du Code de procédure pénale (Délibération n°29/AV13/2022 du 01/07/2022)

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, paragraphe 1^{er}, lettre (c) de la directive (UE) n°2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après la « Directive ») 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 courrier en date du 20 août 2021, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA », et modification du Code de procédure pénale (ci-après le « projet de loi »).

Il convient de rappeler que bien avant le dépôt du projet de loi sous avis, l'autorité de contrôle judiciaire (ci-après l'« ACJ »), instauré par l'article 40 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 et au sein de laquelle la CNPD siège en tant que membre, avait déjà publié en date du 31 juillet 2020 un avis sur l'application JU-CHA¹⁰⁰ (ci-après l'« avis de l'ACJ de 2020 »).

Dans cet avis, l'ACJ avait notamment retenu que « [d]epuis l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, l'application JUCHA et les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les autorités répressives sont encadrés par cette loi-cadre [la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale], sans contenir des dispositions spécifiques concernant les traitements de

¹⁰⁰ Avis de l'autorité de contrôle judiciaire créée par la loi du 1er août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale sur l'application JUCHA.

6

données mis en œuvre par les différentes autorités compétentes visées par ladite loi », et qu'il « ne fait aucun doute que les traitements de données effectués par les autorités compétentes en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale constituent une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données et que les dispositions pénales, en particulier le Code pénal et le Code de procédure pénale, constituent une base légale suffisante pour la collecte de données à caractère personnel dans l'exécution des missions essentielles du ministère public et des juridictions judiciaires ».

Dans son avis de 2020, l'ACJ a analysé « si l'application JUCHA ne constitue pas un traitement de données distinct, et allant au-delà, des traitements de données basés sur les procédures pénales décrites ci-dessus, en ce qu'elle facilite l'exploitation et la mise en relation d'informations sur la base de procédures judiciaires distinctes et permet des rapprochements entre ces différents traitements de données ayant des finalités connexes, de sorte que les conditions et les modalités de ce traitement de données « JUCHA » devraient être prévues dans la loi afin de conférer une plus grande sécurité juridique aux justiciables » ainsi que « si les dispositions de ladite loi sont suffisamment précises quant aux exigences en particulier de l'article 11, paragraphe 3, lu à la lumière l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, de l'article 8, paragraphe 2,

de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 52, paragraphes 1 et 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la jurisprudence s'y référant ».

Les analyses de l'ACJ ont abouti à la conclusion que « [n]onobstant une gestion de JUCHA ancrée dans des procédures internes, qui, dans l'ensemble, répond aux exigences de la loi du 1er août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et nonobstant le fait que la majorité des traitements de données relatifs aux dossiers papier s'articulent autour des missions principales des juridictions répressives, il apparaît que ni les dispositions du Code de procédure pénale et ni d'autres dispositions légales n'encadrent de manière explicite l'ensemble des caractéristiques des traitements couverts par l'application JUCHA »¹⁰¹. En guise de conclusion, l'ACJ retient encore qu'

« [é]tant donné que l'application JUCHA regroupe diverses finalités en opérant en fin de compte un rapprochement entre ces différents traitements de données, il pourrait être envisagé d'adopter une disposition générale définissant les éléments essentiels des traitements de données effectués sur base de l'application JUCHA. Une telle démarche pourrait accroître l'accessibilité et la prévisibilité de la loi. De surcroît, afin que cette démarche permette de tenir compte

¹⁰¹ *Idem.*

ANNEXES

pleinement des exigences constitutionnelles et conventionnelles découlant de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la jurisprudence telle que citée en début de cet avis, les conditions et modalités desdits traitements devraient être définies dans une base légale spécifiquement dédiée »¹⁰².

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis vise à prendre en compte les préoccupations soulevées par l'ACJ, notamment en ce qu'il dispose que

« [u]ne ingérence dans le droit au respect de la vie privée ou dans le droit à la protection des données peut être justifiée à condition qu'elle 1) soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante ; 2) soit nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité ; 3) respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données ; 4) réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Le projet de loi sous rubrique entend dès lors répondre à ces obligations et balancer d'une part, la nécessité de munir les autorités judiciaires des outils indispensables au bon fonctionnement de la Justice et d'autre part, garantir le respect

au droit à la vie privée et plus spécialement celui au droit à la protection des données personnelles ».

Par ailleurs, l'objectif du projet de loi est d'« encadrer le traitement de données à caractère personnel effectué par les autorités judiciaires à l'aide de l'application JU-CHA, permettant la gestion des dossiers répressifs du premier acte de procédure jusqu'à l'exécution des décisions de justice, conformément aux dispositions du droit européen et international, du Code pénal, du Code de procédure pénale et des autres lois spéciales applicables ».

Toujours selon l'exposé des motifs, le projet de loi poursuit l'objectif d'apporter des « modifications au Code de procédure pénale afin de régler la transmission d'informations en matière pénale, en donnant notamment une base légale non équivoque à la communication par le Ministère public des décisions de condamnation aux administrations, personnes morales de droit public ou aux ordres professionnels compétents chargés d'en assurer l'exécution. Le texte introduit encore la possibilité pour le Ministère public d'alerter des personnes de droit public ou privé d'un risque de commission d'infraction par un de leurs subordonnés ».

De manière générale, la Commission nationale salue l'initiative législative, visant à encadrer les traitements effectués

¹⁰² *Idem.*



6

par les autorités judiciaires sur base de l'application JU-CHA, qui prétend combler l'absence de base légale spécifiquement dédiée définissant les éléments essentiels des traitements effectués par les autorités judiciaires sur base de l'application JU-CHA.

En prenant en compte l'avis de l'ACJ de 2020 auquel les membres de l'ACJ issus de la CNPD ont activement contribué, le projet de loi suscite néanmoins des observations et interrogations que la Commission nationale souhaite aborder dans le présent avis.

Quant à l'introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application JU-CHA

Sur les finalités des traitements de données personnelles

La CNPD note que le 1^{er} article du projet de loi entend fixer les finalités poursuivies par les traitements de données personnelles dans l'application JU-CHA tel que recommandé par l'ACJ dans son avis de 2020¹⁰³.

Elle constate que le commentaire des articles décrit certaines finalités poursuivies, tout en

relevant qu'il ne prétend pas à l'exhaustivité. Or, la description des finalités à l'article 1^{er} du projet de loi reste plus que vague.

La CNPD rappelle que l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre b) 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, transposant la Directive en droit national, exige que les données à caractère personnel sont « collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées d'une manière incompatible avec ces finalités ». 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.

Elle estime que la rédaction actuelle de la disposition ne précise pas suffisamment en détail les finalités pour répondre à cette exigence. Dans ce contexte, la Commission nationale soulève que l'avis de l'ACJ de 2020 avait relevé quatre grandes catégories de finalités de traitements¹⁰⁴, et se demande si le projet de loi ne devrait pour le moins pas contenir ces grandes catégories de finalités.

¹⁰³ Voir avis de l'ACJ de 2020, p.27

¹⁰⁴ Avis de l'ACJ de 2020, pp. 2 et 3 : « L'application JUCHA couvre tout le processus d'une affaire pénale, depuis la communication du fait au parquet jusqu'à la décision définitive sur l'action publique, y compris l'inscription au casier judiciaire. Elle couvre encore le volet de l'exécution des peines. Par ailleurs, l'application JUCHA intègre la gestion des dossiers du Service central d'assistance sociale (ci-après « SCAS »), de la probation, de la tutelle, de la protection de la jeunesse, de l'aide aux victimes et des demandes de grâce.

[...]

Eu égard à l'imbrication de multiples traitements de données au sein de l'application JUCHA s'appuyant en grande partie sur les mêmes données à caractère personnel collectées, cette analyse doit s'effectuer en distinguant les finalités. Quatre grandes catégories de finalités ont pu être identifiées :

A. La gestion du procès pénal

- a. Assurer la gestion des dossiers répressifs du premier acte de procédure jusqu'à l'exécution des décisions de justice,
- b. Permettre la gestion informatique des affaires pénales ouvertes au sein des parquets,
- c. Permettre aux procureurs d'Etat d'apprécier l'opportunité des poursuites,
- d. Permettre de retracer une affaire en cas de découverte d'éléments nouveaux,

ANNEXES

La CNPD note avec que le projet de loi ainsi que les explications fournies par le commentaire des articles reflètent la structure actuelle de l'application JU-CHA. Or, elle s'interroge si le projet de loi ne devrait pas d'ores et déjà prendre en compte le développement futur de l'application JU-CHA, en particulier en ce qui concerne la dématérialisation des dossiers tel qu'envisagé par le projet « e-justice ». Concrètement, on peut se poser la question si les termes « traitement des procédures » et « y compris numériques » du paragraphe 1^{er} de la disposition actuelle suffisent pour couvrir une éventuelle évolution de l'application JU-CHA au vue de la mise en œuvre du projet « e-justice ». En se référant de nouveau à ce qu'avait soulevé l'ACJ dans son avis de 2020¹⁰⁵, la CNPD se demande si le projet de loi ne devrait pas être complété par une catégorie de finalités couvrant cet aspect.

Sur la désignation du responsable du traitement

La Commission nationale note que l'article 2 du projet de loi désigne le procureur général d'Etat comme responsable du traitement pour les traitements de données personnelles effectués dans l'application JU-CHA.

Elle regrette cependant que les auteurs du projet de loi n'ont pas justifié leur choix dans le commentaire des articles.

Pour rappel, il ressort de l'avis de l'ACJ de 2020, que malgré l'alimentation et le recours à l'application JU-CHA par de nombreuses autorités judiciaires, le Parquet général estime que le rôle de responsable du traitement lui incombe¹⁰⁶. Dans ce même avis, l'ACJ avait néanmoins soulevé une interrogation par rapport à cette affirmation, en se demandant « si les différentes juridictions ne devraient pas être considérées comme responsables de traitement conjoints, au moins pour certaines parties des traitements reprises dans l'application JU-CHA »¹⁰⁷.

¹⁰⁴ e. Permettre une gestion des audiences de nature répressive,
f. Permettre la gestion du casier judiciaire avec les différents extraits,
g. Gérer les dossiers du Service central d'assistance sociale (ci-après « SCAS ») (module SCAS).

B. La protection de la jeunesse

C. La coopération internationale en matière pénale et judiciaire

a. Gérer et garder une trace des mandats d'arrêt européens et des autres instruments européens de reconnaissance mutuelle adressés au Luxembourg,

b. Gérer et garder une trace des commissions rogatoires avec mesure de coercition adressées au Luxembourg.

D. Les autres missions des parquets

a. Permettre la restitution d'objets retrouvés,

b. Permettre aux procureurs d'État d'apprécier la moralité et l'honorabilité d'une personne,

c. Garder une trace des dossiers papier transmis aux archives,

d. Les interactions en dehors d'une procédure judiciaire en cours du parquet avec des personnes physiques ou morales. »

¹⁰⁵ Avis de l'ACJ de 2020, p. 2 : « Outre les traitements d'ores et déjà dématérialisés repris dans l'application JU-CHA, il apparaît que celle-ci est appelée à évoluer, en intégrant au fur et à mesure davantage de dossiers dématérialisés liés à la mise en œuvre de l'« e-justice ». S'il est envisagé d'intégrer, à terme, une version dématérialisée des dossiers papier dans l'application JU-CHA, les règles relatives à ladite application doivent couvrir également cette nouvelle réalité. »

¹⁰⁶ Voir avis de l'ACJ de 2020, p.10.

¹⁰⁷ *Idem*.



La CNPD regrette que les auteurs du projet de loi n'ont pas saisi l'occasion pour répondre à l'interrogation de l'ACJ, en particulier en fournissant des explications pourquoi la qualification de responsables du traitement conjoints ne leur paraissait pas applicable dans le présent contexte.

Sur le délai maximal d'accès aux données du module 'dossiers répressifs'

Selon l'article 5 du projet de loi, l'accès aux données contenues dans le module 'dossiers répressifs' peut s'effectuer « dans un délai maximum de deux ans pour les contraventions, de cinq ans pour les délits et de dix ans pour les crimes à partir de la dernière inscription dans le système ».

La CNPD se demande s'il ne serait pas utile de clarifier ce que l'élément déclencheur du délai, à savoir la « dernière inscription », signifie exactement. Le commentaire des articles n'apportant pas non plus de précisions à cet égard, la Commission nationale estime néanmoins que cette clarification contribuera à la transparence vis-à-vis des personnes concernées. Par ailleurs, une explication permettrait de déterminer exactement si une simple consultation pourrait faire repousser le délai.

Sur la réforme de la protection de la jeunesse

Dans un souci de veiller à la cohérence des projets de loi actuellement en procédure législative, il convient de soulever que le module 'protection de la jeunesse' devrait le cas échéant être adapté en fonction des développements à intervenir lorsque les projets de loi afférents aboutiront¹⁰⁸.

Sur le délai maximal d'accès aux données du module 'Service central d'assistance sociale'

Selon l'article 9 du projet de loi, l'accès aux données contenues dans le module 'Service central d'assistance sociale' « n'est plus possible au plus tard cinq ans à partir de la clôture du dossier ».

La CNPD se demande s'il ne serait pas utile de clarifier ce que l'élément déclencheur du délai, à savoir la « clôture du dossier », signifie exactement. Le commentaire des articles n'apportant pas de précisions à cet égard, elle estime que cette clarification contribuerait à la transparence vis-à-vis des personnes concernées.

Sur le module 'contrôle des accès'

La Commission nationale note que le module 'contrôle des accès' prévu à l'article 10 du projet de loi « contient les journaux des opérations de traitements effectuées par les utilisateurs de l'application »¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs et portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne ; 4° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire et projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

¹⁰⁹ Voir art. 10, paragraphe 1^{er}, du projet de loi.

ANNEXES

A ce titre, il convient de rappeler l'article 24 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, transposant la Directive en droit national :

« (1) Des journaux sont établis au moins pour les opérations de traitement suivantes dans des systèmes de traitement automatisé : la collecte, la modification, la consultation, la communication, y compris les transferts, l'interconnexion et l'effacement. 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. »

En outre, il y a lieu de souligner que les conclusions de l'ACJ dans son avis de 2020 qui, sur ce sujet, constatent que « le mécanisme de journalisation devrait être mis à jour et prévoir que les utilisateurs renseignent avec précision le motif d'une consultation et/ou modification »¹¹⁰ et qu'« il serait recommandé que le législateur adopte une/des disposition(s) spécifique(s) précisant : [...] la journalisation et les délais de conservation de logs »¹¹¹.

Or, à la lecture de l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi, la Commission nationale

constate que les journaux « doivent renseigner au minimum l'identité, le cas échéant à travers un identifiant numérique, des utilisateurs ainsi que la nature des informations consultées et la date et l'heure de la consultation », et cette disposition n'exige dès lors pas explicitement que les journaux contiennent un « motif d'une consultation et/ou modification » tel que recommandé par l'ACJ dans son avis de 2020 et comme exigé par l'article 24 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.

Le commentaire des articles ne fournissant pas d'explications à ce sujet, la CNPD se demande dès lors pour quelles raisons ils n'ont pas suivi la recommandation de l'ACJ.

Il convient de rappeler que les « journaux sont utilisés uniquement à des fins de vérification de la licéité du traitement, d'autocontrôle, de garantie de l'intégrité et de la sécurité des données à caractère personnel et à des fins de procédures pénales ». Au vu du nombre important de consultations dans l'application JU-CHA, il se pose la question de savoir comment le responsable du traitement peut efficacement utiliser les journaux à des fins d'autocontrôle dans le contexte des revues de logues régulières pour rechercher et détecter, le cas échéant, des consultations illicites dans l'application JU-CHA. La CNPD estime dans

¹¹⁰ Voir avis de l'ACJ de 2020, p.26.

¹¹¹ Voir avis de l'ACJ de 2020, p.27.

6

ce contexte qu'il est nécessaire de prévoir obligatoirement un motif de consultation, afin de permettre de retracer avec une précision suffisante la raison et la légitimité de l'accès aux données. Il faudrait dès lors adapter l'article 10, paragraphe 2, du projet de loi, afin de prévoir qu'un motif suffisamment précis soit généré ou inséré pour que les « journaux des opérations de consultation et de communication permettent d'établir le motif ».

Sur la distinction entre différentes catégories de personnes concernées

La CNPD note avec satisfaction que l'article 11 du projet de loi liste les catégories de données pouvant être traitées et que le « fichier doit distinguer entre différentes catégories de personnes, selon la nature de leur intervention dans l'affaire concernée ».

Si l'ACJ avait déjà conclu dans son avis de 2020 que « l'application JUCHA semble respecter cette disposition¹¹², en ce qu'elle fait la distinction [...] », il convient néanmoins de rappeler que l'ACJ estimait aussi qu'« il convient de clarifier quelles différences de traitement s'attachent à cette distinction, notamment en ce qui concerne la possibilité d'effectuer une recherche sur lesdites personnes et les informations affichées en fonction des différentes catégories de personnes »¹¹³.

La CNPD regrette donc que les auteurs du projet de loi n'ont pas fourni de

clarifications sur ce point dans le projet de loi sous avis.

Quant à la modification du Code de procédure pénale

L'article 12 du projet de loi entend introduire trois nouveaux articles dans le Code de procédure pénale visant à donner une base légale à la transmission d'informations par le Ministère public, en particulier à des personnes de droit public ou privé afin de les alerter qu'un de leurs subordonnés risque de commettre une infraction.

La CNPD entend limiter ses observations aux questions liées à la protection des données et de la protection de la vie privée.

Ainsi, elle s'interroge sur les conséquences d'une transmission de ce type d'informations aux employeurs. En effet, ce projet de loi ne précise en rien comment l'employeur doit réagir à ce type d'informations, en considération du principe de la présomption d'innocence, d'un éventuel classement sans suite de l'affaire pénale ou d'une décision d'acquiescement. Quelles garanties entourent le traitement de ce type d'informations par l'employeur (exactitude et mise à jour des données, durée de conservation...etc.) ? Le projet de loi reste muet à ce sujet.

Il convient de signaler que la transmission d'une information du procureur général d'Etat ou/et du procureur d'Etat à l'employeur

¹¹² Voir art. 5 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, qui dispose qu'il faut établir, dans la mesure du possible et le cas échéant, une distinction claire entre les données à caractère personnel de différentes catégories de personnes concernées.

¹¹³ Voir avis de l'ACJ de 2020, p.13.

ANNEXES

aura comme conséquence que le régime légal de protection des données applicable changera. En effet, l'employeur n'est pas une autorité compétente en vertu 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. Le RGPD est donc applicable aux traitements de données personnelles qu'il effectue, y compris les traitements qu'il effectue pour stocker, consulter ou encore détruire une telle donnée personnelle.

Dans ce contexte, la CNPD souhaite rappeler que le régime légal de protection des données applicable aux autorités compétentes en vertu 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 permet, en cas de nécessité, de restreindre l'étendue des obligations de transparence incombant au responsable du traitement ainsi que les droits de personnes concernées.

Tel ne serait plus le cas si les données personnelles seraient transmises à l'employeur, qui devrait appliquer le RGPD. Les auteurs du projet de loi se limitent à indiquer dans le commentaire des articles qu'il est inutile de prévoir un droit à l'information supplémentaire de la transmission de ses données à la personne concernée étant donné que cette information lui sera notifiée.

Or, se pose la question de savoir, s'il ne faudrait pas limiter les droits de la personne concernée/du présumé auteur, sur base de l'article 23 du RGPD et suivant les lignes directrices du Comité européen de la Protection des Données¹¹⁴. Le projet de loi sous examen reste muet à ce sujet.

Ainsi, afin de ne pas permettre un contournement des règles normalement applicables à une donnée personnelle traitée lors d'une instruction, d'une enquête ou d'un procès en cours, il serait indiqué de prévoir des restrictions, le cas échéant temporaires, aux droits des personnes concernées (notamment au droit à l'information, au droit à l'effacement et au droit d'accès) en vertu de l'article 23 du RGPD et en prenant en compte les lignes directrices de l'EDPB à cet égard.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 1^{er} juillet 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

¹¹⁴ Voir les « Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR ».

6

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant : 1° la loi modifiée communale du 13 décembre 1988 ; 2° la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise ; 3° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et service de l'État ; 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et portant abrogation de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire (Délibération n°30/AV14/2022 du 21 juillet 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) n°2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par courrier en date du 6 septembre 2021, Monsieur le Ministre de la Défense a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant : 1° la loi modifiée communale du 13 décembre 1988 ; 2° la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise ; 3° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et service de l'État ; 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et portant abrogation de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire (ci-après le « projet de loi »).

D'après l'exposé des motifs, « *le projet de loi a comme objectif de*

- *renforcer l'opérationnalité et la réactivité de l'Armée,*
- *mettre à jour l'organisation de l'Armée,*
- *moderniser et d'étendre les carrières militaires ».*

ANNEXES

L'exposé des motifs relève en outre que « par ce biais, l'Armée entend relever les défis actuels et futurs, dont le plus important réside dans le recrutement d'un nombre suffisant de personnels militaires et civils afin de mener à bien un éventail croissant de missions dans son domaine d'action traditionnel (composante terrestre), mais également dans les domaines d'action plus récents, tels les domaines espace et cyber pour ne citer que ceux-ci. La modernisation, l'extension et la diversification des carrières militaires devraient notamment contribuer à l'augmentation de l'attractivité de l'Armée ».

La Commission nationale entend limiter ses observations aux questions soulevées par les dispositions du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sous examen qui traitent des aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, c'est-à-dire les articles 17 et 18.

L'article 17 vise à instaurer une base légale pour l'accès des membres du personnel de l'Armée au registre national des personnes physiques (ci-après « RNPP ») et au fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs (géré par le Centre commun de la sécurité sociale, ci-après « CCSS »), dans le cadre du recrutement et de la gestion du personnel de l'Armée.

L'article 18 a quant à lui pour objet de mettre en place une enquête d'honorabilité qui est effectuée à l'égard de chaque candidat qui souhaite intégrer l'Armée luxembourgeoise, nécessaire à l'exécution des fonctions du personnel de l'Armée.

I. Ad article 17

a. Paragraphe 1^{er}

D'après le commentaire des articles, cet article constitue la base légale pour l'accès des membres du personnel de l'Armée au RNPP et au fichier géré par le CCSS dans le cadre du recrutement et de la gestion du personnel de l'Armée.

Les auteurs du projet de loi expliquent que cet article s'inspire de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Cependant, si ce dernier article prévoit l'accès au RNPP, au fichier géré par le CCSS et à d'autres fichiers aux membres de la Police grand-ducale ayant la qualité d'officier de police judiciaire ou d'officier de police administrative dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire et de police administrative, il y a lieu de relever que l'accès à de tels fichiers par les membres du personnel de l'Armée ne s'effectuerait pas dans le même cadre mais dans le cadre du recrutement et de la gestion du personnel de l'Armée.

Or, si la CNPD peut comprendre l'accès à ces fichiers à des fins de missions de police judiciaire et de police administrative, elle ne voit pas le besoin d'accéder à ces fichiers pour des finalités de gestion des ressources humaines.

En effet, en ce qui concerne le fichier géré par la CCSS, la Commission nationale comprend que les candidats doivent en tout état de cause fournir les données nécessaires, pour permettre à l'Armée (comme tout employeur qui embauche du personnel dans le secteur public), d'effectuer une déclaration d'entrée

6

au CCSS¹¹⁵. Elle ne comprend dès lors pas pourquoi l'Armée devrait avoir accès au fichier géré par le CCSS.

Elle ne comprend pas non plus le besoin pour l'Armée d'accéder au RNPP à des fins de recrutement et de gestion des ressources humaines.

Dans l'hypothèse où les auteurs du projet de loi entendraient malgré tout maintenir cette disposition, la CNPD rappelle, à l'instar de ce qu'elle avait déjà relevé dans son avis relatif au projet de loi n°7543 portant modification de cette loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale¹¹⁶, que l'accès au RNPP devrait en tout état de cause s'effectuer conformément à la procédure prévue par l'article 10 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi que les articles 5 à 7 du règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi précitée.

b. Paragraphe 2

Selon le commentaire des articles, « *le paragraphe 2 vise les conditions et limites dans lesquelles le système informatique de l'Armée doit être aménagé afin de garantir la conformité aux dispositions légales en matière du traitement des données à caractère personnel* ».

Dans l'hypothèse où le premier paragraphe

de cet article 17 serait maintenu malgré l'absence aux yeux de la CNPD de nécessité de l'accès au RNPP et au fichier géré par le CCSS à des fins de recrutement et de gestion du personnel, de telles conditions et limites paraîtraient alors indispensables. Elle relève en outre que la liste des administrations qui ont consulté des données personnelles dans le RNPP au cours des 6 derniers mois peut en tout état de cause être consultée dans l'espace privé du site MyGuichet.lu auquel chaque usager a accès.

Le paragraphe (2), premier alinéa, 1° instaure une procédure de traçage des accès, ce qui permet d'éviter notamment des accès non-autorisés aux données, des fuites de données ou des modifications non désirées. Une telle procédure constitue une garantie au regard du principe d'intégrité et de confidentialité, consacré à l'article 5, paragraphe (1), lettre (f) et de l'obligation de sécurité des traitements détaillée à l'article 32 du RGPD. Elle consiste à s'assurer que seules les personnes qui en ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs tâches professionnelles soient habilitées à avoir accès aux données nécessaires à des fins de recrutement et de gestion du personnel.

Le paragraphe (2), premier alinéa, 2° prévoit quant à lui un système de journalisation des accès. Ainsi, il sera possible de retracer tout accès non justifié ou disproportionné aux données par les membres du personnel de l'Armée. Dans ce contexte, la CNPD souligne

¹¹⁵ Comme indiqué sur le site internet de la CCSS, à la page suivante : <https://ccss.public.lu/fr/employeurs/secteur-public/engager-personnel.html>.

¹¹⁶ Document parlementaire 7543/4.

ANNEXES

l'importance d'effectuer pro-activement des contrôles en interne. A cet effet, il convient conformément à l'article 32, paragraphe (1), lettre d) du RGPD de mettre en œuvre une procédure « *visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement* ».

Le deuxième alinéa se réfère aux principes de nécessité et de proportionnalité, en lien avec celui de minimisation des données consacré à l'article 5, paragraphe (1), lettre (c) du RGPD.

Enfin, le troisième alinéa prévoit que la Commission nationale pour la protection des données contrôle et surveille le respect des conditions d'accès prévu par l'article sous examen. A ses yeux, cette disposition apparaît cependant superfétatoire, alors que cela relève de ses missions conformément à l'article 57 du RGPD.

Par ailleurs, bien que la CNPD comprenne que cela relève effectivement de ses compétences, elle se demande pourquoi les auteurs ont fait référence à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 15, lettre a, 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. En effet, s'agissant de traitement de données à des fins de gestion du recrutement et des ressources humaines, cela ressort des missions « générales » de la CNPD, détaillées à l'article 12 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, qui renvoie à l'article 58 du RGPD.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que sur base du principe de responsabilité prévu à l'article 5, paragraphe (2) du RGPD, c'est en premier lieu au responsable du traitement lui-même, c'est-à-dire à l'Armée luxembourgeoise, à s'assurer du respect des principes du RGPD et notamment de ceux précités (à savoir les principes d'intégrité et de confidentialité, de nécessité et de proportionnalité).

Dans ce contexte, la CNPD estime nécessaire que l'Armée assure un suivi régulier des données accédées via le traçage des accès, afin d'identifier et de remédier à tout accès non nécessaire ou disproportionné, le cas échéant en communiquant une éventuelle violation de données aux personnes concernées ou à la CNPD, conformément aux articles 33 et 34 du RGPD. Ce n'est qu'*a posteriori* que la Commission nationale sera amenée à exercer son pouvoir d'enquête ou à adopter des mesures correctrices, conformément à l'article 58, paragraphe (2) du RGPD.

A cet égard, la Commission nationale s'interroge sur la plus-value de consacrer une partie spécifique ayant trait à l'exécution de sa mission de contrôle qui sera exercée au titre de l'article sous examen, dans le cadre de son rapport transmis annuellement au ministre ayant la protection des données dans ses attributions, en exécution de l'article 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. En effet, comme indiqué plus haut, cela ressort en tout état de cause des missions générales de la CNPD. Par ailleurs, il ne lui paraît pas logique de consacrer une section spécifique

relative à son pouvoir de contrôle des mesures de sécurité et confidentialité mises en place par l'Armée, alors que d'autres administrations sont pourtant tenues aux mêmes principes de sécurité et confidentialité

II. Ad article 18

a. Paragraphe 1^{er}

D'après le commentaire des articles, « l'article 18 met en place une enquête d'honorabilité qui est effectuée à l'égard de chaque candidat qui souhaite intégrer l'Armée luxembourgeoise, peu importe le statut auquel il veut accéder, qui vise à vérifier que le candidat à un emploi dans une des catégories de traitement et d'indemnité du personnel militaire et civil ou au service volontaire, ne constitue pas une menace pour soi-même ou autrui, voire même à la sécurité nationale ». Sur la notion d'enquête d'honorabilité, la Commission nationale renvoie à son avis relatif au projet de loi n°7691¹¹⁷.

La CNPD se félicite que cet article, d'un point de vue de la sécurité juridique, constitue la base légale de l'enquête d'honorabilité effectuée par l'Armée luxembourgeoise dans ce contexte, conformément à l'article 6 paragraphe (3) du RGPD.

Le deuxième alinéa du paragraphe 1^{er} liste les éléments à prendre en compte lors de cette enquête d'honorabilité, cela « pour des

raisons de transparence et de clarté quant aux critères vérifiés » d'après le commentaire des articles. Cependant, parmi ces critères, certains posent question.

Ainsi, le troisième critère (qui tombe sous la compétence du Service de renseignement de l'Etat, selon le commentaire des articles), à savoir « la relation de l'intéressé avec des personnes suspectées d'agir au nom ou d'obéir aux ordres d'un service secret étranger et qui peuvent menacer la sécurité nationale » mériterait d'être précisé, afin de savoir ce qu'il faut plus exactement entendre par « relation ».

Par ailleurs, le cinquième critère (« la mise en accusation dans des affaires judiciaires ») pose question au regard du principe de la présomption d'innocence. En effet, comme relevé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du Conseil d'Etat du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi N°7425 sur les armes et munitions¹¹⁸, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait qu'« un procès-verbal ou un rapport ne sont pas l'équivalent d'une décision de justice ayant retenu une personne dans les liens de la prévention et que le principe de la présomption d'innocence doit prévaloir ». Par ailleurs, les termes « affaires judiciaires » manquent de précision aux yeux de la CNPD : s'agit-il d'une mise en accusation à l'égard de toute contravention, délit et/ou crime ? Est-il tenu compte de la gravité de l'infraction pénale ? A partir de quel stade

¹¹⁷ Document parlementaire 7691/3, point I.1, page 3.

¹¹⁸ V. avis complémentaire du Conseil d'Etat du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi N°7425 sur les armes et munitions, document parlementaire n°7425/08, développements sous « Amendement 14 ».

ANNEXES

de l'instruction criminelle une telle mise en accusation sera prise en compte dans l'évaluation du candidat ?

De même, le sixième critère (« l'existence d'un ou plusieurs antécédents disciplinaires de l'intéressé ») est assez vague, alors que cette notion pourrait recouvrir une variété de faits de gravités très diverses. S'agit-il de sanctions disciplinaires prononcées par l'Armée, par d'autres administrations et/ou par des employeurs privés, au Luxembourg ou à l'étranger ? Est-il tenu compte de la gravité de ces sanctions disciplinaires, et le cas échéant si elles peuvent être constitutives d'infractions pénales en droit luxembourgeois ? Qu'en est-il si ces sanctions disciplinaires ont été contestées, le cas échéant devant le tribunal administratif ou le tribunal du Travail ? Quelle serait la portée du secret de l'instruction par rapport aux règles de la procédure administrative non contentieuse et contentieuse¹¹⁹ ?

Pour ces raisons, la Commission nationale se demande si les critères visés au paragraphe (1), 2^{ème} alinéa, 3^o, 5^o et 6^o ne seraient pas trop vagues et par conséquent, s'ils respecteraient le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire¹²⁰.

Enfin, le dernier alinéa du paragraphe 1^{er} prévoit que le candidat ne disposant pas de l'honorabilité requise pourra se voir refuser l'admission au poste visé.

Or, sans préjuger de l'appréciation in concreto qui serait effectuée en la matière, il y a lieu de regretter que ni le projet de loi sous avis, ni les commentaires des articles ne précisent quels critères ou quel degré de gravité des antécédents sont pris en compte par le chef d'état-Major de l'Armée pour apprécier l'honorabilité des personnes concernées. En l'absence de telles précisions, il est difficile d'apprécier si le principe de minimisation des données serait respecté. Il y a lieu de rappeler qu'en vertu de ce principe, seules peuvent être traitées les données à caractère personnel qui sont strictement nécessaires à la réalisation des finalités poursuivies.

b. Paragraphe 2

Le commentaire des articles explique que « les recherches et le rassemblement des informations dans le cadre de l'enquête d'honorabilité ne sont pas effectuées par l'Armée elle-même. En effet, le paragraphe 2 prévoit que les informations sont rassemblées par la Police grand-ducale, sur demande du chef d'état-major de l'Armée, qui dispose de par la loi des bases légales lui permettant d'accéder aux bases de données, pour autant que cette consultation soit nécessaire par rapport à la finalité recherchée ».

La Commission nationale se félicite de la mise en place d'un tel mécanisme, qui évite que les membres du personnel de l'Armée obtiennent un accès direct et non délimité

¹¹⁹ Voir dans ce sens, l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi N°7425 sur les armes et munitions, document parlementaire n°7425/08, développements sous « Amendement 14 ».

¹²⁰ Voir à ce sujet M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619.

6

aux fins de la détermination de l'honorabilité tel que définie au paragraphe 1^{er}.

Néanmoins, il convient de relever à cet égard le 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 SRE et 3° du Code pénal, déposé le 30 décembre 2020. Ledit projet de loi a notamment pour objet d'encadrer les traitements des données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale, et plus précisément dans le fichier central. Une attention particulière devrait être portée sur l'accès à la partie passive du fichier central. Son accès est, en effet, strictement limité aux finalités énumérées au paragraphe (19) de l'article 43- 2 du projet de loi n°7741 (les enquêtes administratives n'y sont pas visées) et est soumis à l'accord du procureur général d'Etat. Dès lors, les auteurs du projet de loi devraient s'assurer de la bonne cohérence et articulation entre les deux textes en projet.

Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi précisent que « *l'autorité effectuant sur base de son attribution cette enquête administrative, doit garantir le respect de la vie privée au sens de l'article 11 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales d'une part et les dispositions nationales et européennes en ce qui concerne le*

traitement des données à caractère personnel de l'autre »¹²¹.

Comme déjà évoqué ci-dessus¹²², en ce qui concerne la mise en accusation dans des affaires judiciaires, ainsi que l'existence d'un ou de plusieurs antécédents disciplinaires de l'intéressé, les auteurs du projet de loi devraient en outre porter une attention particulière au secret de l'instruction.

La Commission nationale se félicite toutefois que le premier alinéa encadre temporellement les faits auxquels se rapportent les informations fournies par la Police grand-ducale, en ce qu'il prévoit des délais maxima entre la commission d'un fait, susceptible d'être pris en compte dans le cadre de l'enquête d'honorabilité, et le moment où il peut être pris en compte.

Le second alinéa du paragraphe 2 se réfère quant à lui au principe de limitation des finalités, prévu par l'article 5, paragraphe (1), lettre b du RGPD, qui serait applicable dans ce cas à la Police grand-ducale. La Commission nationale comprend que la Police agirait dans ce contexte comme sous-traitant au sens du RGPD, alors que le chef d'état-major de l'Armée restera responsable du traitement et à ce titre, également soumis au principe de limitation des finalités.

Enfin, l'alinéa 3 dispose que « *[l]es informations concernant les faits visés à l'alinéa 1er sont communiquées au chef*

¹²¹ Commentaire des articles, ad article 18, page 67.

¹²² Ad article 18, paragraphe 1^{er}.

ANNEXES

d'état-major de l'Armée sous forme de l'intégralité ou d'extraits de procès-verbaux ou rapports de police, ou tout autre document ou acte de procédure contenant les informations concernées ». Rappelons à ce sujet que l'article 10 du RGPD dispose que « [l]e traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes fondé sur l'article 6, paragraphe 1, ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique, ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées ». Ledit article précise encore que « [t]out registre complet des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique ».

Dans ce contexte, il est essentiel que des garanties soient prévues dans le projet de loi, en particulier en cas de transmission de telles données sous forme de l'intégralité de procès-verbaux ou de rapports de police. Dans le cas contraire, les personnes concernées (candidats et membres du personnel de l'Armée) verraient une duplication de leurs données relatives à des condamnations pénales ou des mises en accusation aux mains de plusieurs autorités. La collecte de telles données lors de l'enquête administrative pourrait aboutir à la tenue d'une sorte de nouveau « casier bis » par le chef d'état-major de l'Armée.

Celui-ci disposerait, le cas échéant, à l'issue de l'enquête de la copie de l'intégralité ou d'extraits de rapports de police, de procès-verbaux, de jugements, ou encore des informations qui seraient nécessaires fournies par le SRE (telles que visées au paragraphe 5 du même article).

En outre, il y a encore lieu de s'interroger sur la question de l'exactitude et de la mise à jour des données qui seraient transmises par la Police grand-ducale ou par le SRE au chef d'état-major, alors que le système envisagé ne prévoit pas un retour de ces autorités vers l'Armée. Par exemple, cette question pourrait se poser dans l'hypothèse où des données transmises par la Police grand-ducale ou le SRE, et relatives à des faits concernant un candidat aboutiraient à une décision de non-lieu, ou un classement sans suite^{123 124}.

La CNPD estime donc essentiel que des garanties soient prévues par les auteurs du projet de loi, à l'instar de celles visées au paragraphe 7, deuxième alinéa du même article. La transmission d'un avis circonstancié de la Police grand-ducale à la place des transmissions de l'intégralité ou d'extraits de procès-verbaux, actuellement prévues par le projet de loi, pourrait constituer une alternative¹²⁵.

c. Paragraphe 3

Selon le commentaire des articles, ce paragraphe a pour conséquence de faire

¹²³ Cf. *infra*, point i.

¹²⁴ Voir dans ce sens, l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi N°7425 sur les armes et munitions, document parlementaire n°7425/08, développements sous « Amendement 14 », p.6.

¹²⁵ Comme cela a été proposé par la Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 19 décembre 2020 relatif au projet de loi N°7425 sur les armes et munitions, document parlementaire n°7425/08, développements sous « Amendement 14 », p.8.

6

en sorte que la Police grand-ducale ne communique pas de données qui iraient au-delà des éléments qui sont pris en compte par l'Armée dans son enquête d'honorabilité. La Commission nationale se félicite de l'introduction de ce paragraphe, en lien avec le principe de limitation des finalités consacré par l'article 5, paragraphe (1), lettre b du RGPD. Pour le surplus, elle renvoie à ses développements au paragraphe 2.

d. Paragraphe 4

Le paragraphe 4 octroie la possibilité pour le Ministre et le chef d'état-major de l'Armée de demander la délivrance d'un extrait du bulletin N° 2, conformément aux articles 8 et 8-1 de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire.

Il convient de s'interroger sur la plus-value de ce paragraphe, si ce n'est de répéter les dispositions précitées. En effet, l'article 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander un bulletin N°2 ou N°3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée, point 15 dispose que « *[[]e bulletin N° 2 peut être délivré sur demande et avec l'accord exprès de façon écrite ou électronique de la personne concernée (...) au ministre ayant la Défense dans ses attributions pour l'instruction des demandes d'emploi de la carrière militaire*

et civile et des demandes d'engagement au service volontaire de l'Armée ».

Par ailleurs, l'article 8-1 concerne le bulletin N° 3, et la Commission nationale se demande dès lors pourquoi le paragraphe 4 du projet de loi sous examen ne fait quant à lui référence qu'au bulletin N° 2.

e. Paragraphe 5

Ce paragraphe est à lire en lien avec le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, points 2 et 3, qui concerne deux critères pris en considération afin de vérifier si le candidat dispose de l'honorabilité nécessaire à l'exécution des fonctions du personnel de l'Armée, à savoir l'appartenance de l'intéressé à un groupement susceptible d'être considéré comme terroriste ou extrémiste, d'une part, et les relations de l'intéressé avec des personnes suspectées d'agir au nom ou d'obéir aux ordres d'un service secret étranger, d'autre part.

Outre les considérations exprimées supra concernant la notion de « relations »¹²⁶, il y a lieu de se demander comment des données à caractère personnel seront transmises en pratique, alors que le paragraphe 5 prévoit simplement qu'elles seront échangées « sur demande ou de façon spontanée ».

Par ailleurs, la Commission nationale se demande si cette collaboration avec le Service de renseignement de l'Etat s'inscrit dans le cadre de la coopération de ce

¹²⁶ Cf. *infra*, point a.

ANNEXES

dernier avec les administrations, telle que visée à l'article 9 de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État. Si tel était le cas, il pourrait être utile d'y faire référence dans ce paragraphe du projet de loi.

f. Paragraphe 7

Selon le commentaire des articles, le paragraphe 7 vise à « établir une base légale permettant au chef d'état-major de l'Armée, de diligenter une enquête d'honorabilité en cas d'indice qu'un membre du personnel de l'Armée est susceptible de constituer une telle menace ». Or, il convient de regretter que ni le texte du projet de loi ni le commentaire des articles ne précisent quels pourraient être les « informations susceptibles de mettre en doute l'honorabilité d'un membre du personnel militaire ou civil ».

Toutefois, le commentaire des articles explique que « l'enquête d'honorabilité effectuée par le chef d'état-major en cours d'engagement d'un membre du personnel de l'Armée sera soumise à l'autorisation du Ministre, précédée d'une demande motivée du chef d'état-major », ce qui permettrait d'après les auteurs du projet de loi de « limiter, voire même d'éviter les abus ». La CNPD accueille favorablement la mise en place d'une telle garantie, même si selon elle, tout abus ne pourrait être définitivement écarté.

Le second alinéa du paragraphe 7, quant à lui, prévoit la possibilité pour le chef

d'état-major de l'Armée de recevoir des informations nécessaires de la part du procureur général d'Etat concernant d'éventuelles enquêtes préliminaires ou instructions préparatoires en relation avec les faits visés au paragraphe 1^{er}.

Les auteurs du projet de loi reconnaissent qu'il s'agit d'une « situation plutôt délicate, alors que ces informations tombent généralement sous le secret de l'instruction ». Néanmoins, ils justifient cette exception au principe du secret de l'instruction par le fait qu'« il serait contraire à la finalité de la présente enquête d'honorabilité de ne pas pouvoir recourir à ces renseignements, alors qu'il importe d'éviter qu'une personne, à l'encontre de laquelle une instruction préparatoire ou une enquête préliminaire est en cours en raison d'un fait récent, puisse occuper un poste au sein de l'Armée. » Par ailleurs, ils indiquent que cette exception « sera strictement encadrée et limitée au strict nécessaire, notamment en ce qui concerne les informations que le procureur général d'Etat transmettra au chef d'état-major de l'Armée ». Ainsi, les données à caractère personnel qui seraient le cas échéant transmises à l'état-major de l'Armée pendant la durée où les faits en cause sont couverts par le secret de l'instruction, sont limitativement énumérées dans le second alinéa du paragraphe 7.

La CNPD renvoie à ce sujet à ses développements relatifs au secret de l'instruction¹²⁷. Elle estime essentiel que des

¹²⁷ Cf. *supra*, point b.

6

garanties soient prévues par les auteurs du projet de loi. A cet égard, elle salue le fait que l'enquête d'honorabilité effectuée par le chef d'état-major en cours d'engagement d'un membre du personnel de l'Armée soit soumise à l'autorisation du Ministre, précédée d'une demande motivée du chef d'état-major. En outre, elle note avec satisfaction que contrairement à la procédure applicable aux nouveaux candidats visée au paragraphe 2 du même article, le chef d'état-major ne recevra pas l'intégralité ou des extraits de procès-verbaux ou rapports de police, mais seulement le nom, prénom, numéro d'identification nationale ainsi que la qualification juridique des faits qui lui sont reprochés et qui sont incriminés par les dispositions légales visées au paragraphe 3.

Elle se demande toutefois pourquoi ces garanties ne sont pas prévues dans le cadre du recrutement prévu au paragraphe 2 du même article, au regard des nouveaux candidats¹²⁸.

En tout état de cause, il conviendra d'être particulièrement attentif au respect des principes de la limitation de la conservation, ainsi que celui d'exactitude et de mise à jour des données, détaillés aux paragraphes suivants du présent avis.

g. Sur le principe de la limitation de la conservation

Selon l'article 5, paragraphe (1), lettre e) du RGPD, les données à caractère personnel ne

doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

Or, l'article 18 du projet de loi n'indique pas pendant combien de temps les données qui seraient collectées par l'Armée ou transmises au chef d'état-major seraient conservées. Dès lors, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données serait respecté.

Il est essentiel que des précisions à ce sujet soient apportées et ce d'autant plus eu égard à la nature des données à caractère personnel en cause. Ainsi, la durée de conservation devrait être définie dans le projet de loi ou celui-ci devrait *a minima* préciser les critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour chaque catégorie de données à caractère personnel qui serait collectée lors des enquêtes administratives.

h. Sur le principe d'exactitude des données

Conformément à l'article 5, paragraphe (1), lettre d) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être « *exactes et, si nécessaire, tenues à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui*

¹²⁸ Cf. *supra*, point b.

ANNEXES

sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder ».

Or, il y a lieu de constater que le dispositif sous avis ne prévoit aucune disposition relative à la mise à jour des données obtenues dans le cadre des enquêtes administratives. Or, compte tenu des données collectées, il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait qu'il existe un risque important que des données relatives à une personne dont l'affaire a été classée sans suite ou qui a entretemps été acquittée d'une infraction dont elle a été accusée se trouvent toujours dans les dossiers de l'administration, sans une mise à jour ou rectification afférente, et ce d'autant

plus qu'aucune durée de conservation n'est actuellement prévue dans le projet de loi sous examen¹²⁹.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 21 juillet 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

¹²⁹ Cf. *supra*, point h.



6

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg (Délibération n° 31/AV15/2022 du 21 juillet 2022)

1. Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement européen 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après le « RGPD »), ainsi qu'à l'article 46, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après la « directive 2016/680 »), chaque autorité de contrôle a pour mission de conseiller « *conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

2. L'article 7 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 prévoit précisément que la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») exerce les missions dont elle est investie en vertu de l'article 57 du RGPD, tandis que l'article 8, point 3^o, de ladite loi du 1^{er} août 2018 se base sur l'article 46, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la directive 2016/680 précitée en prévoyant que 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* ».
3. En date du 17 décembre 2019, la Commission nationale a avisé le projet de loi N°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare (ci-après le « projet de loi »), d'une part, et le projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »), d'autre part¹³⁰.

¹³⁰ Voir délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. N°7475/01.

ANNEXES

4. En date du 20 octobre 2021, le Conseil de Gouvernement a adopté une série d'amendements gouvernementaux relative aux projet de loi et au projet de règlement grand-ducal.

5. Dans la mesure où les dispositions amendées ont été commentées par la Commission nationale dans son avis précité et que cette dernière n'a pas été saisie pour avis, elle s'autosaisit afin de faire part de ses observations ci-après.

I. Remarques générales

1. **Sur la conformité des dispositions légales du projet de règlement grand-ducal à la Constitution**

6. Si le projet de loi précise le responsable du traitement, le projet de règlement grand-ducal semble encadrer les modalités du traitement de données à caractère personnel qui serait mis en œuvre à travers la vérification des antécédents.

Le projet de règlement grand-ducal entend notamment prévoir les éléments sur lesquels porteront les demandes de vérification des antécédents ainsi que les « informations considérées et critères de décision »¹³¹ relatifs auxdites demandes.

7. Il convient de se demander si l'encadrement normatif, tel que prévu par les textes sous avis, est susceptible

d'être conforme à la Constitution. En effet, il y a lieu de relever que l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution érige en matière réservée à la loi les exceptions à la garantie par l'Etat de la protection de la vie privée¹³².

De plus, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dispose que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ».

Depuis la révision du 18 octobre 2016 dudit article, « la Cour constitutionnelle considère que dans les matières réservées les éléments essentiels sont du domaine de la loi, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués à des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc. Elle fait ainsi sienne la position du constituant, partagée par le Conseil d'Etat, qui consiste à assurer au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails des matières réservées, les principes et les points essentiels restant du domaine de la loi. D'après le constituant, de simples lois-cadres fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution ne satisfont pas à ces exigences constitutionnelles. Si des éléments essentiels sont du domaine de la loi, les mesures

¹³¹ Article 14 nouveau du projet de règlement grand-ducal.

¹³² Voir en ce sens M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°619.

6

d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails, peuvent être du domaine du pouvoir réglementaire grand-ducal »¹³³.

8. Par ailleurs, il résulte d'un arrêt n°114/14 du 28 novembre 2014, de la Cour constitutionnelle, que les éléments essentiels ne doivent pas figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale.

Néanmoins, la Commission nationale estime que les dispositions du règlement d'exécution (UE) 2019/103 du 23 janvier 2019 modifiant le règlement (UE) 2015/1998 en ce qui concerne la clarification, l'harmonisation et la simplification ainsi que le renforcement de certaines mesures de sûreté aérienne spécifiques, en ce qui concerne la vérification des antécédents ne seraient pas suffisamment précises.

En effet, le règlement d'exécution précitée précise :

- en ce qui concerne la vérification ordinaire des antécédents que celle-ci doit au moins « a) établir l'identité de la personne sur la base de documents ; b) prendre en considération le casier judiciaire dans tous les États de résidence au cours des cinq dernières années ; c) prendre en considération les emplois, les études et les

interruptions au cours des cinq dernières années »¹³⁴ ;

- en ce qui concerne la vérification renforcée des antécédents, que celle-ci doit au moins prendre en considération les éléments précités ainsi que « *prendre en considération les informations des services de renseignement et toute autre information pertinente dont les autorités nationales compétentes disposent et estiment qu'elles peuvent présenter un intérêt pour apprécier l'aptitude d'une personne à exercer une fonction qui requiert une vérification renforcée de ses antécédents* »¹³⁵.

9. Or, il y a lieu de relever que le projet de règlement grand-ducal entend notamment prévoir que des données soient collectées pour des finalités différentes de celles d'origines, et que l'accès, le cas échéant aux propres fichiers de la Police grand-ducale soit prévu dans le cadre de la vérification des antécédents.

Dès lors, ne faudrait-il pas que de tels éléments soient prévus dans une loi et non dans un règlement grand-ducal ?

10. Ainsi, il y a lieu de se demander si le projet de règlement grand-ducal est susceptible de ne pas être conforme au dispositif constitutionnel précité. Ne faudrait-il pas veiller à une application des principes d'encadrement normatif

¹³³ Voir M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°19.

¹³⁴ Article 11.1.4. du règlement d'exécution (UE) 2019/103 du 23 janvier 2019.

¹³⁵ Article 11.1.3., lettre d) du règlement d'exécution (UE) 2019/103 du 23 janvier 2019.

ANNEXES

susmentionnés s'agissant de la distinction entre ce qui doit relever, par essence, de la loi au sens stricte et ce qui peut faire l'objet d'un encadrement normatif par un texte réglementaire ?¹³⁶

2. Sur l'articulation entre les dispositions du RGPD et 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

11. Il convient de s'interroger sur l'articulation des dispositions du RGPD et celles 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 alors que certains traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les textes sous avis sont susceptibles d'être initialement soumis aux dispositions de la loi du 1^{er} août 2018 précitée puis soumis ultérieurement aux dispositions du RGPD.

12. Cette problématique ne se pose cependant pas pour les traitements qui seraient mis en œuvre par la Police grand-ducale dans le cadre du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal. En effet, il ressort de l'article 1^{er}, paragraphe 2, lettre a), 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, que les traitements effectués par la Police grand-ducale, dans le cadre de la vérification des antécédents, tombent dans le champ d'application de ladite loi.

13. Cette problématique semble se poser pour les traitements de données à caractère personnel effectués par le ministre ainsi que par la commission, instaurée par l'article 1 du projet de loi.

En effet, il ressort du commentaire des articles en ce qui concerne l'échange d'informations entre la Police grand-ducale et le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions (ci-après le « ministre ») qu'il s'agit « *d'un échange de données en matière policière en vue d'une décision administrative* », dès lors, le RGPD aurait vocation à s'appliquer au ministre pour les traitements effectués dans ce cadre-là.

14. Par ailleurs, en ce qui concerne la commission instaurée par l'article 1 du projet de loi, celle-ci est amenée à être saisie par le ministre afin qu'elle émette un « avis motivé à l'intention du ministre » et celle-ci pourrait « *prendre en considération toute information communiquée au ministre ayant la Police dans ses attributions* ». Ainsi, les traitements effectués dans ce cadre-là

¹³⁶ Voir en ce sens M. Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture Larcier, 2019, n°619.

6

seraient amenés à tomber dans le champ d'application du RGPD alors que les conditions visées à l'article 1^{er} 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 ne semblent pas trouver application.

15. Ainsi, il y a lieu de constater que des données initialement collectées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuite en la matière ou d'exécution de sanctions pénales seraient ultérieurement soumis au RGPD dans le cadre des traitements effectués par le ministre et la commission précitée.
16. Par conséquent, dans un tel contexte, il y a lieu de s'interroger sur l'articulation des dispositions du RGPD avec celles 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.

3. Sur le principe de la licéité des traitements de données à caractère personnel

a. Sur les traitements de données effectués par la Police grand-ducale

17. Comme relevé par la CNPD dans son avis précité, il y a lieu de rappeler que « *la Directive 2016/680 dispose que pour être licite, le traitement doit être nécessaire à l'exécution d'une mission de l'autorité compétente, correspondre aux finalités pour lesquelles il a été mis en place, mais aussi et surtout, il doit être prévu soit par le droit de l'Union, soit par le droit d'un Etat membre*¹³⁷. En outre, la Directive 2016/680 précise que la disposition nationale qui régit le traitement doit au moins préciser : les objectifs du traitement, les données à caractère personnel devant faire l'objet du traitement et les finalités du traitement¹³⁸. Il ressort de cette disposition que ces trois éléments constituent le seuil minimal qu'une disposition nationale réglementant un traitement tombant dans le champ d'application de la Directive 2016/680 doit respecter. La CNPD tient à renvoyer à ses observations formulées à cet égard dans son avis relatif au fichier central de la Police grand-ducale au regard de la législation sur la protection des données émis le 13 septembre 2019¹³⁹ »¹⁴⁰.
18. Par ailleurs, il convient encore de relever que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 3 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, dispose que « *[I]es traitements effectués*

¹³⁷ Article 8, paragraphe 1^{er}, de la Directive 2016/680.

¹³⁸ Article 8, paragraphe 2, de la Directive 2016/680.

¹³⁹ Délibération n°45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7741/04.

¹⁴⁰ Délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7475/01.

ANNEXES

par le même ou par un autre responsable du traitement, pour l'une des finalités énoncées à l'article 1^{er} autre que celles pour les données ont été collectées, sont autorisés s'ils sont nécessaires et proportionnés à cette finalité, sous réserve du respect des dispositions prévues par le présent chapitre et par les chapitres IV et V ».

19. Il résulte encore du commentaire des articles du projet de loi N°7168 devenu la loi du 1^{er} août 2018 précitée, quant aux dispositions ayant abouti aux dispositions précitées, que le paragraphe 2 de l'article 3 précité « prévoit les conditions à remplir afin qu'un responsable du traitement puisse utiliser des données à caractère personnel pour une finalité de l'article 1^{er} qui n'est pas la finalité de l'article 1^{er} pour laquelle ces données ont été collectées, à savoir que (a) ce traitement de données à caractère personnel soit prévu par une disposition légale nationale ou européenne, et que (b) cet autre traitement de données à caractère personnel soit nécessaire et proportionné à cette finalité ».

20. Ainsi, il résulte de ce qui précède que les dispositions sous avis devraient préciser les modalités du traitement de données à caractère personnel qui serait mis en œuvre dans le cadre des demandes de vérifications des antécédents par la Police grand-ducale.

21. Or, certaines précisions mériteraient d'être apportées notamment en ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel qui seraient collectées ainsi que des précisions quant à l'origine de telles données. Dès lors, il s'avère indispensable que des dispositions légales prévoient expressément de telles précisions. La CNPD y reviendra infra dans son avis.

b. Sur les traitements de données effectués par le ministre et la commission

22. L'article 6 du RGPD définit les différentes conditions de licéité pour lesquelles un traitement est possible. En d'autres termes, le responsable du traitement doit préalablement et pour chaque traitement de données personnelles, déterminer la condition de licéité y applicable.

Sur ce point-là, la CNPD se permet de réitérer ses observations formulées au point 1 de son avis du 17 décembre 2019 relatif au projet de loi n°7475¹⁴¹.

Sur l'article 8 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

¹⁴¹ Délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7475/01.

6

23. L'article 8, paragraphe 1^{er}, 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, dispose que « *[L]es données à caractère personnel collectées par les autorités compétentes pour les finalités énoncées à l'article 1^{er} ne peuvent être traitées à des fins autres que celles y énoncées, à moins qu'un tel traitement ne soit autorisé par le droit de l'Union européenne ou par une disposition du droit luxembourgeois.* ».

24. La Commission nationale comprend que tant le ministre que la commission pourraient avoir accès « à la totalité des informations accessibles à la Police dans le cadre de la vérification des antécédents »¹⁴² pour le ministre et « à toute information communiquée au ministre »¹⁴³ pour la commission.

Ainsi, le ministre et la commission pourraient notamment être amenés à traiter des données qui proviennent du Service de renseignement de l'Etat (ci-après le « SRE ») et de la Cellule de renseignement financier (ci-après la « CRF ») ainsi que des données qui proviennent de fichiers détenus par la Police grand-ducale.

25. Conformément aux dispositions légales précitées, si les auteurs du projet de loi

considèrent que les données traitées par le ministre et la commission seraient amenées à être traitées pour des finalités ultérieures différentes alors cela devrait être reflété plus clairement dans le texte sous avis. En effet, de telles données seraient alors initialement collectées par les autorités précitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, puis seraient dans le cadre des textes sous avis traitées, le cas échéant, pour des finalités ultérieures différentes.

c. Sur les dispositions du Chapitre 2, section 2, de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

26. Il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sur l'article 8, paragraphe 3, 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 qui dispose que « *[L]orsque le droit de l'Union européenne ou une disposition du droit luxembourgeois applicable à l'autorité compétente qui transmet les données soumet leur traitement à des conditions spécifiques, l'autorité compétente qui transmet les données*

¹⁴² Commentaire de l'amendement gouvernemental du projet de loi.

¹⁴³ Article 1^{er}, paragraphe 3, alinéa 5, du projet de loi.

ANNEXES

informe le destinataire de ces données à caractère personnel de ces conditions et de l'obligation de les respecter ».

27. Ainsi, il convient de constater que la transmission d'informations directement disponibles ou directement accessibles par la Police grand-ducale au ministre ou à la commission, visée au paragraphe 3, article 1^{er} du projet de loi, est soumise aux conditions posées par le Chapitre 2, section 2, de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière.

L'article 24 de ladite loi dispose notamment qu'une telle transmission est soumise aux conditions cumulatives suivantes :

- « 1) elle doit être nécessaire à l'exécution d'une mission de service public dont l'administration destinataire de la transmission est chargée en vertu de la loi ;
 2) les raisons pour lesquelles les données et informations transmises sont considérées comme étant nécessaires à l'exécution de la mission de l'administration destinataire doivent faire partie de la documentation visée à l'article 25, paragraphe 2 ;
 3) elle ne peut comporter que les données et informations qui sont nécessaires, pertinentes et proportionnelles eu égard à la mission concernée de l'administration destinataire ;
 4) lorsqu'il s'agit de données et d'informations qui proviennent d'une enquête ou d'une instruction préparatoire en cours, l'autorisation écrite visée à l'article 20, paragraphe 2, est requise préalablement à la transmission ;
 5) lorsqu'il s'agit de données et d'informations qui ont été communiquées aux personnes visées à l'article 18, paragraphe 1^{er}, au

*préalable par une entité visée à l'article 1^{er}, l'accord écrit de cette entité est requis préalablement à la transmission ;
 6) aucun des motifs visés à l'article 7, paragraphe 1^{er}, ne s'y oppose ».*

28. Les auteurs du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal devront, dès lors, veiller à la bonne articulation entre les dispositions sous avis et celles visées par la loi du 22 février 2018 précitée, mais qui est antérieure à 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.

II. Ad amendement gouvernemental relatif au projet de loi

29. Cet amendement gouvernemental a pour objet d'amender l'article unique du projet de loi. Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire de l'amendement que ces nouvelles dispositions ont notamment pour objet d'apporter des clarifications quant à la vérification des antécédents et « en particulier en ce qui concerne les rôles respectifs du ministre ayant la Police dans ses attributions et de cette dernière dans ce contexte ».
30. Ainsi, un nouveau paragraphe 3 est introduit à l'article 1^{er} du projet de loi. Celui-ci traite « exclusivement [de] la vérification des antécédents ».

Les auteurs du projet de loi précisent que dans ce nouveau paragraphe 3, « il est proposé d'insérer un alinéa 1^{er} qui précise



6

que la vérification des antécédents est exécutée au vu de la base règlementaire européenne en tant que mesure de prévention contre les menaces pour la sécurité publique. Le gouvernement propose cet amendement au vu de l'avis du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), qui a relevé la question du régime de protection des données. Ceci clarifie notamment la finalité du traitement et que les données traitées tombent sous le champ d'application 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 ».

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir apporté de telles précisions.

1. Sur les responsables des traitements de données à caractère personnel

31. Comme soulevé dans son avis du 17 décembre 2019 précité, la CNPD avait estimé que des précisions devaient être apportées quant à la détermination du responsable du traitement et de l'éventuel sous-traitant, voire même d'une responsabilité conjointe dans le cadre du traitement des demandes de vérification des antécédents.

Les auteurs du projet de loi précisent à ce sujet, dans le commentaire des amendements, que « [q]uant à l'interrogation de la CNPD sur le responsable du traitement, il y lieu de remarquer que le ministre ayant la Police

dans ses attributions prend la décision finale sans avoir accès à la totalité des informations accessibles à la Police dans le cadre de la vérification des antécédents. Par conséquent, il devient évident qu'il y a une séparation de la responsabilité du traitement pour les traitements respectifs ».

Ils précisent encore que l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi « attribue le pouvoir de décision pour les vérifications des antécédents au ministre ayant la Police dans ses attributions. Cette décision se base sur l'avis de la Police qui peut être complémenté par l'avis de la commission ».

32. Il résulte de ce qui précède que le ministre serait, dès lors, à considérer comme responsable du traitement des traitements de données effectués dans le cadre de la décision finale, alors que la Police grand-ducale serait à qualifier de responsable du traitement des traitements de données effectués dans le cadre de la vérification-même des antécédents.
33. Cependant, bien que les auteurs du projet de loi répondent dans le commentaire de l'amendement aux interrogations soulevées par la CNPD, cela n'est toutefois pas reflété expressément dans le texte sous avis. En effet, l'alinéa 2, paragraphe 3, de l'article 1^{er} dispose que « [l]e ministre ayant la Police dans ses attributions prend les décisions relatives à la vérification des antécédents sur avis de la Police et sur avis de la commission instaurée à l'alinéa 4 en cas de saisine ».

ANNEXES

L'alinéa 3 dudit paragraphe dispose quant à lui que « [l]a Police est responsable pour la vérification des antécédents. A cet effet, elle émet un avis motivé basé sur une évaluation de la fiabilité du requérant, qu'elle transmet au ministre ayant la Police dans ses attributions ».

34. Dès lors, la CNPD réitère ses observations formulées, dans son avis du 17 décembre 2019 précité, en ce qu'elle avait recommandé aux auteurs du projet de loi de « préciser dans le corps du texte du projet de loi qui a la qualité de responsable du traitement et, le cas échéant, de sous-traitant, en matière de vérifications des antécédents ».

35. Par ailleurs, il convient de rappeler à ce titre que l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 8°) 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, dispose que « lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union européenne ou le droit luxembourgeois, le responsable du traitement ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union européenne ou le droit luxembourgeois ».

2. Sur la consultation du registre spécial

36. L'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi dispose que « [l]orsque le requérant est âgé de moins de vingt-trois ans au moment de l'introduction de la demande, la Police est autorisée

à consulter le registre spécial prévu par l'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ». L'accès au registre spécial serait justifié, selon les auteurs du projet de loi, afin « de garantir au mieux la sécurité aéroportuaire ».

37. L'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse dispose que les décisions et condamnations figurant sur le registre spécial « peuvent également être portées à la connaissance des autorités administratives dans les cas où ces renseignements sont indispensables pour l'application d'une disposition légale ou réglementaire, ainsi que des tiers lésés, s'ils le demandent ».

38. Sans préjuger de l'appréciation in concreto qui serait faite par la Police grand-ducal dans le cadre d'une vérification des antécédents, il y a lieu de rappeler que selon le principe de minimisation des données, seules les données à caractère personnel nécessaires à la réalisation des finalités doivent être traitées, compte tenu du risque que le traitement fait peser pour la vie privée des personnes concernées.

39. En outre, il y a lieu de relever que le considérant 50 de la directive 2016/680 énonce qu'« [i]l importe en particulier que le responsable du traitement soit tenu de mettre en œuvre des mesures appropriées et effectives et soit à même de démontrer que les activités de traitement respectent la présente directive. Ces mesures devraient tenir



6

compte de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que du risque que ceux-ci présentent pour les droits et libertés des personnes physiques. Les mesures prises par le responsable du traitement devraient comprendre l'établissement et la mise en œuvre de garanties spécifiques destinées au traitement de données à caractère personnel relatives aux personnes physiques vulnérables telles que les enfants ». Dès lors, de telles garanties devraient être mises en œuvre lors du traitement de telles données par la Police grand-ducale.

40. Par ailleurs, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le projet de loi N°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs et portant modification d'autres lois, qui prévoit notamment l'abrogation de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

L'article 60 du projet de loi précité prévoit de nouvelles dispositions quant au registre spécial. Le paragraphe 4 dudit article énumère les autorités, sur autorisation du procureur général d'Etat, qui pourraient prendre connaissance des informations contenues dans le registre spécial. Or, il y a lieu de relever que ces nouvelles dispositions ne prévoient pas que la Police grand-ducale puisse prendre connaissance des informations figurant sur le registre spécial.

41. Ainsi, afin de veiller à une meilleure cohérence entre les deux textes, ne faudrait-il pas prévoir expressément la consultation par la Police grand-ducale

du registre spécial visé à l'article 60 du projet de loi N°7991 ?

3. Sur l'avis émis par la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents

42. L'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi dispose que dans le cadre de la vérification des antécédents, la Police grand-ducale « *émet un avis motivé basé sur une évaluation de la fiabilité du requérant, qu'elle transmet au ministre ayant la Police dans ses attributions* ».
43. Il ressort de l'article 15 nouveau du projet règlement grand-ducal que « *le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions aura accès à [un système informatique centralisé pour la gestion des demandes de vérification des antécédents] pour consulter l'avis de la Police grand-ducale et sur demande, pour consulter l'entièreté d'un dossier concerné* ».

Ainsi, il y a lieu de s'interroger sur l'articulation des dispositions précitées avec les précisions apportées par les auteurs du projet de loi, dans le commentaire de l'amendement gouvernemental, dans la mesure où ces derniers précisent que « *le ministre ayant la Police dans ses attributions prend la décision finale sans avoir accès à la totalité des informations accessibles à la Police dans le cadre de la vérification des antécédents* ».

Dès lors, en l'absence de précisions, quels seraient les éléments qui justifieraient

ANNEXES

que le ministre puisse avoir accès à la totalité des informations accessibles à la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents ?

44. Afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire¹⁴⁴, les critères précisant dans quelles conditions le ministre aurait, le cas échéant, accès aux informations accessibles par la Police grand-ducale devraient être reflétés clairement dans les dispositions du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal. De même, ne faudrait-il pas préciser quel serait le contenu de « l'avis motivé » émis par la Police grand-ducale et transmis au ministre dans le cadre de la vérification des antécédents ?
45. En tout état de cause, ne serait-il pas préférable de prévoir que la Police grand-ducale communique au ministre un avis circonstancié se référant qu'aux éléments pertinents auxquels la Police grand-ducale aurait accès ? Un tel système permettrait, en effet, d'éviter une duplication des données concernant les antécédents judiciaires de la personne concernée, entre les mains du ministre, tout en permettant au ministre d'obtenir les informations nécessaires et pertinentes, afin de lui permettre de prendre une décision.

4. Sur la création d'une commission instaurée par l'article 1^{er} du projet de loi

46. Il ressort du projet de loi qu'en cas d'avis négatif de la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents renforcée, le ministre se verra communiquer un avis par la commission visée à l'alinéa 4 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi.

L'alinéa 4 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi prévoit la création d'une commission qui serait chargée « d'émettre un avis à l'intention du ministre ayant la Police dans ses attributions en cas de saisine par ce dernier. Cette commission s'inspire du modèle de la commission prévue dans le projet de loi n°6961 ».

L'alinéa 5 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi dispose que lorsqu'elle est saisie par le ministre, la commission pourrait « prendre en considération toute information communiquée au ministre ayant la Police dans ses attributions ».

Il est précisé dans le commentaire de l'amendement qu'« au vu de la nature sensible des informations discutées, il est proposé que tout membre de la commission soit en possession d'une habilitation de sécurité correspondant au moins au niveau « secret » » et qu'« [à] l'instar du projet de loi n°6961 précité,

¹⁴⁴ En ce sens, V. M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larquier, 2019, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015

l'alinéa 6 prévoit les modalités d'accès au dossier en cas d'une décision négative, ceci afin de permettre au requérant de suivre les éléments ayant mené au refus ».

47. Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir prévu que les membres de cette commission soient en possession d'une habilitation de sécurité correspondant au moins au niveau « secret ». Néanmoins, il y a lieu de regretter que le contenu de l'avis émis par cette commission ne soit pas détaillé par le projet de loi. Comme indiqué ci-avant, il est préférable qu'un avis circonstancié soit communiqué au ministre.
48. Par ailleurs, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou règlementaire¹⁴⁵, le contenu d'un tel avis devrait être reflété clairement dans les dispositions du projet de loi.
49. Enfin, il ressort du commentaire de l'amendement gouvernemental que

« [l']alinéa 5 attribue les droits d'accès nécessaires à la commission, qui a notamment accès à toute information communiquée au ministre ayant la Police dans ses attributions dans le cadre de la demande. Par conséquent toute demande d'autorisation adressée au Procureur d'Etat dans ce contexte inclut l'indication que ladite commission est aussi destinataire des informations concernées ». Il y a lieu de s'interroger sur l'autorisation du Procureur d'Etat visée dans le commentaire de l'amendement gouvernemental, est-ce que celle-ci est celle visée à l'article 24 de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière ?¹⁴⁶

5. Remarques finales

50. Il y a lieu de relever que l'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi dispose que « [l]a Police est responsable pour la vérification des antécédents. A cet effet, elle émet un

¹⁴⁵ En ce sens, V. M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015

¹⁴⁶ L'article 24 de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière dispose que « [l]a transmission visée à l'article 23, qui peut avoir lieu sur demande ou de façon spontanée, est soumise aux conditions cumulatives suivantes :

1) elle doit être nécessaire à l'exécution d'une mission de service public dont l'administration destinataire de la transmission est chargée en vertu de la loi ;

2) les raisons pour lesquelles les données et informations transmises sont considérées comme étant nécessaires à l'exécution de la mission de l'administration destinataire doivent faire partie de la documentation visée à l'article 25, paragraphe 2 ;

3) elle ne peut comporter que les données et informations qui sont nécessaires, pertinentes et proportionnelles eu égard à la mission concernée de l'administration destinataire ;

4) lorsqu'il s'agit de données et d'informations qui proviennent d'une enquête ou d'une instruction préparatoire en cours, l'autorisation écrite visée à l'article 20, paragraphe 2, est requise préalablement à la transmission ;

5) lorsqu'il s'agit de données et d'informations qui ont été communiquées aux personnes visées à l'article 18, paragraphe 1^{er}, au préalable par une entité visée à l'article 1^{er}, l'accord écrit de cette entité est requis préalablement à la transmission ;

6) aucun des motifs visés à l'article 7, paragraphe 1^{er}, ne s'y oppose ».

ANNEXES

avis motivé basé sur une évaluation de la fiabilité du requérant, qu'elle transmet au ministre ayant la Police dans ses attributions. L'analyse de la fiabilité du requérant consiste dans une évaluation globale de la situation individuelle ».

Or, l'utilisation des termes « fiabilité du requérant » ou « évaluation globale de la situation individuelle » sont généraux et imprécis et pourraient être susceptibles d'accentuer le risque de confusion dans l'esprit du lecteur au sujet de ce que pourrait recouvrir la vérification des antécédents. Ce d'autant plus alors que les articles du projet de règlement grand-ducal ont pour objet de détailler de telles vérifications et ne reprennent pas des terminologies similaires.

Ainsi, il y a lieu de s'interroger sur la cohérence et l'articulation de telles dispositions avec celles du projet de règlement grand-ducal.

51. Par ailleurs, la Commission nationale renvoie à ses considérations développées aux paragraphes 17 à 21 du présent avis en ce qui concerne les éléments qui devraient figurer dans le projet de loi et dans le projet de règlement grand-ducal.

III. Ad amendements gouvernementaux relatifs au projet de règlement grand-ducal

1. Sur le « Laissez-passer journalier »

52. L'amendement 1 du projet de règlement grand-ducal a pour objet de modifier l'article 6 du projet de règlement grand-ducal intitulé « Le Laissez-passer journalier ». Il y a lieu de constater que les dispositions relatives à la remise d'un document d'identité demeurent inchangées¹⁴⁷.
53. Dès lors, la CNPD se permet de réitérer ses observations formulées dans son avis du 17 décembre 2019 précitée, dans lequel celle-ci avait estimé qu'« *au vu du principe de minimisation des données, il apparaît excessif de conserver le document pendant le temps de présence de la personne en cause dans la zone aéroportuaire, alors que lux-Airport n'est pas en mesure de vérifier si le document d'identité est, le cas échéant, falsifié, et qu'il serait suffisant, après vérification de l'identité de la personne à l'aide de la pièce d'identité, d'ajouter le numéro du document d'identité dans le répertoire précité à côté de l'inscription du titulaire du laissez-passer* »¹⁴⁸.

2. Sur les dispositions de l'article 7 du projet de règlement grand-ducal

54. L'amendement 2 a pour objet de modifier l'article 7 du projet de règlement grand-ducal intitulé « Les visiteurs et la presse ». Les auteurs du projet de

¹⁴⁷ Article 6, paragraphe (3) du projet de règlement grand-ducal, tel qu'amendé.

¹⁴⁸ Voir observations formulées sous le point « Ad art. 6. Le laissez-passer », de la délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire 7475/01.

6

règlement grand-ducal précisent dans le commentaire de l'amendement qu' « [a]u vu du commentaire de la Commission nationale pour la protection des données au sujet des critères de décision de la Police grand-ducale pour les visites et la presse visées à l'article 7, le Gouvernement propose d'amender l'article 7 afin de clarifier l'appréciation de cette décision par la Police grand-ducale ».

Ainsi, à la fin de l'alinéa de l'article précité, il a été rajouté les termes suivants « sur base d'une évaluation des conditions de sécurité ».

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent encore à ce sujet que « [c]ette autorisation spécifique préalable de la part de la Police grand-ducale pourra seulement être accordée si elle n'entrave pas la sécurité de l'aéroport. Ceci implique notamment le respect des conditions d'accompagnement et la prise en considération de toute autre contrainte sur la sécurité aéroportuaire ».

55. S'il y a lieu de saluer les efforts de clarification des auteurs du projet de règlement grand-ducal, de telles précisions ne permettent toutefois pas de lever les interrogations de la CNPD formulées dans son avis du 17 décembre 2019.

56. Ainsi, la Commission nationale se permet de réitérer ses interrogations selon lesquelles elle s'interrogeait sur les critères sur lesquels reposeraient la délivrance, ou non, par la Police grand-ducale d'une autorisation et le cas échéant, quels fichiers nationaux ou systèmes d'information de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) ou de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) seraient consultés¹⁴⁹.

3. Sur la demande de vérification des antécédents

57. L'amendement 3 a pour objet de modifier l'article 13 du projet de règlement grand-ducal intitulé « Demande de vérification des antécédents ». Il y a lieu de relever que suite aux amendements une partie des dispositions de l'article 13 ont été supprimées et ont été introduites dans un nouvel article 14 intitulé « Information considérées et critères de décision ».
58. L'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 13 du projet de règlement grand-ducal énumère en douze points quels éléments une demande de vérification des antécédents doit contenir ainsi que les documents devant être transmis à la Police grand-ducale à l'appui de cette demande.

¹⁴⁹ Voir les observations formulées sous le point « Ad art. 7. Les visiteurs et la presse », de la délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire 7475/01.

ANNEXES

Les amendements viennent apporter certaines précisions en ce qui concerne les documents listés au paragraphe 1 de l'alinéa 2 de l'article 13 du projet de règlement grand-ducal, qui doivent être transmis à la Police grand-ducale lors d'une telle demande.

a. Sur l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 3^o

59. L'article 13, paragraphe 1^{er}, point 3, du projet de règlement grand-ducal dispose que « *la déclaration écrite du requérant contenant l'autorisation de procéder à une vérification des antécédents et de demander toute information relative à la demande disponible et directement accessible aux autorités compétentes nationales, ou tout document équivalent auprès des autorités des pays de résidence des cinq dernières années ou dont il a la nationalité* » (dispositions nouvelles soulignées).

En l'espèce, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de conditionner un tel traitement de données à caractère personnel à « *l'autorisation de procéder à une vérification des antécédents* » du requérant alors que selon l'article 7, paragraphe 1^{er}, 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, dispose que le « [I]

e traitement n'est licite que si et dans la mesure où il est nécessaire à l'exécution des missions de l'autorité compétente définie à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 7^o, pour une des finalités énoncées à l'article 1^{er} et lorsque cette mission est effectuée en application de dispositions législatives régissant l'autorité compétente visée ».

Ainsi, la vérification des antécédents ne devrait pas se baser sur l'accord préalable du requérant comme cela semble être prévu par les dispositions précitées du projet de règlement grand-ducal.

60. En tout état de cause de telles dispositions sont formulées de manière trop vague de sorte qu'elles ne sont pas susceptibles de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire¹⁵⁰. Afin d'éviter tout risque de confusion dans l'esprit du lecteur, il est recommandé aux auteurs du projet de règlement grand-ducal d'omettre les dispositions précitées.

b. Sur l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 5^o

61. L'article 13, paragraphe 1^{er}, point 5^o, du projet de règlement grand-ducal dispose que la demande de vérification doit contenir « un extrait du casier judiciaire des pays énoncés au point 3, à l'exception du Luxembourg, datant de moins de trois mois ».

¹⁵⁰ En ce sens, V. M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larquier, 2019, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

6

Il ressort du commentaire des articles que « [l]e point 5 est adapté en fonction de la modification du point 3. Afin de simplifier les démarches administratives, il est prévu qu'un casier judiciaire luxembourgeois n'est pas requis ».

62. Le point 6° dudit article précise que la demande de vérification doit contenir « l'accord du requérant que le bulletin n° 2 du casier judiciaire puisse être délivré directement à la Police grand-ducale ».

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal, afin de simplifier les démarches administratives, entendent donc prévoir la possibilité pour la Police grand-ducale de se voir délivrer directement un bulletin N°2 lorsque le requérant (résident luxembourgeois) a donné son accord.

63. Il y a lieu de saluer l'introduction de telles dispositions alors qu'une telle possibilité ne semble actuellement pas prévue par l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire qui précise que le bulletin N°2 d'une personne physique est délivré sur demande « aux administrations de l'Etat, administrations communales et personnes morales de droit public saisies, dans le cadre de leurs missions légales, d'une demande présentée par la personne physique ou morale concernée, laquelle a donné son accord de manière écrite ou électronique afin que le bulletin N° 2 soit délivré directement à l'administration ou à la personne morale de droit public. La liste des administrations et personnes morales de droit public et les motifs d'une

demande de délivrance sont fixés par règlement grand-ducal ». Ledit règlement ne vise, en effet, pas une telle hypothèse.

c. Sur l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 12°

64. Il y a lieu de relever que les dispositions de l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 12°, du projet de règlement grand-ducal demeurent inchangées par les amendements.

Il ressort du commentaire des articles que les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent dans l'amendement 3 à ce sujet que « [a]u vu du commentaire de la Commission nationale pour la protection des données concernant le contenu du questionnaire biographique, il convient de préciser que ledit questionnaire recense les éléments visés aux articles 13 paragraphe 1^{er} et 14 paragraphe 3 en relation avec le requérant ».

Il y a lieu de saluer les auteurs du projet de règlement grand-ducal pour avoir apporté de telles précisions.

65. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la pertinence du renvoi aux éléments qui seraient visés au paragraphe 3 de l'article 14 nouveau du projet de règlement grand-ducal alors que la CNPD comprend que de telles données seraient obtenues de manière indirecte par la Police grand-ducale et non recueillies directement auprès du requérant.

4. Sur les informations considérées et les critères de décision dans le cadre d'une vérification des antécédents

ANNEXES

66. Il ressort du commentaire de l'amendement 4 que « *le Gouvernement propose d'insérer un nouvel article 14 pour donner suite à la demande de la Commission nationale pour la protection des données de clarifier les critères de décision, les informations considérées et les autorités compétentes* ». S'il y a lieu de saluer les efforts du Gouvernement à ce sujet, il convient cependant de regretter que certaines des considérations émises par la CNPD dans son avis précité n'aient pas été prises en considération.
- a. Sur le paragraphe 1^{er} de l'article 14 nouveau**
67. L'article 14, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal dispose que « *la Police grand-ducale consulte les autorités policières étrangères et judiciaires nationales. La Police grand-ducale peut également consulter tout employeur ou tout établissement d'éducation antérieur ou actuel afin de vérifier l'authenticité des informations fournies. Dans le cadre de la vérification renforcée des antécédents, la Police grand-ducale consulte en outre le Service de renseignement de l'Etat et la Cellule de renseignement financier.* ».
68. S'il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir précisé que le SRE ainsi que la CRF seraient consultés dans le cadre de la vérification renforcée
- des antécédents, il convient de regretter que le texte sous avis ne précise pas quelles seraient les autorités judiciaires étrangères et nationales qui seraient consultées. En effet, s'agit-il des autorités judiciaires pénales et/ou civiles?
69. Sur ce point, la Commission nationale se permet de réitérer ses observations formulées dans son avis précité en ce qu'elle avait relevé qu'« *[i]l paraît indispensable pour la CNPD que le texte précise quelles sont les entités visées par les termes susmentionnés « les autorités nationales compétentes ».* En effet, il ne devrait pas y avoir de difficultés pour identifier les autorités compétentes dans ce contexte. A titre de comparaison, la loi allemande concernant la sécurité aérienne (« *Luftverkehrsgesetz* ») énumère en sa section 7 paragraphe (3) quelles autorités nationales l'administration de la sûreté du transport aérien (« *Luftverkehrsbehörde* ») peuvent contacter dans le cadre d'une vérification des antécédents et pour autant que ceci soit nécessaire pour l'évaluation de la fiabilité de la personne en cause¹⁵¹.
- Sur base de la section 2 de la loi modifiée du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière, la transmission de données à caractère personnel et d'informations de la Police

¹⁵¹ Il s'agit des autorités suivantes : « *Polizeivollzugs- und den Verfassungsschutzbehörden der Länder sowie, soweit im Einzelfall erforderlich, dem Bundeskriminalamt, dem Zollkriminalamt, dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst und der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik* ».

6

grand-ducale aux autres administrations de l'État est possible, si une loi autorise ce transfert et si les autres conditions cumulativement prévues à l'article 24 de ladite loi sont respectées. Or, il ne ressort pas clairement de l'article 13 paragraphe (4) du projet de règlement grand-ducal s'il vise effectivement la transmission de données de la Police grand-ducale vers ces autorités nationales compétentes, ou plutôt l'inverse, c'est-à-dire le transfert de données desdites autorités vers la Police grand-ducale. Dans les amendements gouvernementaux du 1^{er} août 2017, les auteurs du projet de loi n°6976 devenu la loi du 22 février 2018 précitée ont précisé que la section 2 vise uniquement les « transmissions » à sens unique », c'est-à-dire de la part de la Police grand-ducale vers des administrations de l'Etat – la transmission des données et informations dans l'autre sens étant d'ores et déjà prévue par l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale. ». Or, comme les autorités compétentes n'auront pas connaissance si une personne déterminée a introduit une demande de vérification des antécédents auprès de la Police grand-ducale, cette dernière devra les contacter de sa propre initiative. Ainsi, il apparaît nécessaire d'inclure dans le projet de règlement grand-ducal une liste qui détermine les autorités que la Police grand-ducale devra contacter systématiquement en cas de réception d'une demande de vérification des antécédents »¹⁵².

70. En outre, il y a encore lieu de regretter que lesdites dispositions ne précisent pas :
- quelles seraient les informations qui seraient communiquées par les « autorités policières étrangères et judiciaires nationales » ni par le SRE ou la CRF, s'agit-il des informations énumérées au paragraphe 3 de l'article 14 nouveau du règlement grand-ducal ? ;
 - ni sous quelle forme lesdites informations seraient communiquées à la Police grand-ducale ? Les informations seraient-elles transmises dans leur intégralité, sous forme d'extrait ou un avis est-il envoyé à la Police grand-ducal par lesdites autorités ?
71. Pour une meilleure lisibilité et compréhension du texte, il serait préférable d'indiquer quelles informations seraient communiquées par quelles autorités et sous quelle forme celles-ci seraient communiquées à la Police grand-ducale.
72. Par ailleurs, il y a également lieu de regretter que le texte ne précise pas quels fichiers nationaux seraient le cas échéant accessible par la Police grand-ducale.

Sur ce point il convient de réitérer les observations formulées par la Commission nationale dans son avis précité en ce qu'elle avait relevé qu'« [i]l ne ressort pas clairement du projet du texte réglementaire sous avis si la Police

¹⁵² Voir observations formulées sous le point « Ad. Art. 13 Demande de vérification des antécédents », délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. N°7475/01

ANNEXES

grand-ducale entend dans le cadre d'une demande de vérification renforcée des antécédents accéder aux données à caractère personnel contenues dans ses propres fichiers ou traitements de données nationaux (au nombre de 62¹⁵³), comme par exemple le fichier dit « central »,¹⁵⁴ le « fichier stupéfiants »¹⁵⁵ le « fichier des avertissements taxés »¹⁵⁶, etc., ainsi qu'aux données issues des systèmes d'information européens et internationaux comme les systèmes d'information précités Schengen, Europol ou INTERPOL. Au vu des inquiétudes récentes des citoyens quant au respect des libertés publiques et la protection de leurs données personnelles dans le domaine policier et judiciaire, il est d'autant plus important que des clarifications sur les accès aux fichiers et systèmes susmentionnés se retrouvent au niveau de la loi au sens formel, donc dans le projet de loi n° 7475 également sous avis, surtout si on considère le communiqué du 22 juillet 2019 du

ministère ayant la Police grand-ducale dans ses attributions sur la refonte complète de la législation nationale relative à la vérification des antécédents à l'aéroport de Luxembourg qui précise ce qui suit : « Vu la complexité du dossier, bon nombre de questions se posent et doivent être tranchées, notamment dans le contexte de l'accès au fichier central de la Police et de la conservation des données. »¹⁵⁷.

En France, les articles L. 6342-2 et L. 6342-3 du Code des transports précisent que les accès aux zones de sûreté à accès règlementé d'un aérodrome sont soumis à une habilitation qui est précédée d'une enquête administrative donnant lieu, le cas échéant, à consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et des traitements automatisés de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978

¹⁵³ Comme révélé dans un article d'actualité intitulé « 62 TYPES DE FICHIERS » publié le 7 novembre 2019 sur le site de la Chambre des députés : <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/Actualite/ALaUne/?current=true&urile=wcm%3Apath%3Aactualite.public.chd.lu/ST-www.chd.lu/sa-actualites/3532ef0a-6f63-45c6-9894-186e876dd120> (consulté en dernier lieu le 5 décembre 2019).

¹⁵⁴ D'après la réponse commune de monsieur le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions François BAUSCH et de monsieur le ministre de la Justice Félix BRAZ à la question parlementaire n°752 du 4 juin 2019 le « fichier dit « central » comporte tous les procès-verbaux et rapports rédigés par les officiers et agents de police judiciaire dans le cadre de leur mission de police judiciaire ».

¹⁵⁵ Qui d'après la réponse du ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions à question N°1190 du 10 septembre 2019 concernant le fichier en matière de stupéfiants auprès de la Police grand-ducale contient « des informations pertinentes en matière de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants qui peuvent ou non être des données à caractère personnel ».

¹⁵⁶ D'après la réponse de monsieur le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions François BAUSCH à la question parlementaire n°1068 du 16 août 2019, le « fichier des avertissements taxés (AT) a été créé dans le cadre du règlement grand-ducal du 21 décembre 2004 portant autorisation de la création d'un fichier des personnes ayant subi un avertissement taxé en matière de circulation routière et modification du règlement grand-ducal du 7 juin 1979 déterminant les actes, documents et fichiers autorisés à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques et morales ».

¹⁵⁷ Communiqué par le ministère ayant la Police grand-ducale dans ses attributions du 22 juillet 2019 disponible sur le site internet du gouvernement : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/articles/2019/07-juillet/22-bausch-legislation-aeroport.html (accédé en dernier lieu le 17 octobre 2019).

6

relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification. D'après ledit article, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat et qui soit intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, soit ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté, incluant ainsi les traitements opérés par les services de police et de gendarmerie nationales, doivent être autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après publication d'un avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (l'homologue français de la CNPD). Lesdits traitements sont ainsi tous encadrés légalement, comme par exemple le fichier des antécédents judiciaires¹⁵⁸, le fichier d'analyse sérielle¹⁵⁹ ou encore le fichier des personnes recherchées¹⁶⁰ »¹⁶¹.

En outre, quant aux fichiers tenus par la Police grand-ducale, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le 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

SRE et 3° du Code pénal, a été déposé le 30 décembre 2020. Ledit projet de loi a notamment pour objet d'encadrer les traitements des données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale, et plus précisément dans le fichier central. Dès lors, les auteurs du projet de loi devraient veiller à une bonne cohérence et articulation entre les deux textes.

73. En tout état de cause, la formulation actuelle de l'article 14, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal est trop vague de sorte que le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire¹⁶² ne serait pas susceptible d'être respecté.

b. Sur l'article 14 nouveau, paragraphe 2

74. Cet article dispose que « [t]outes les informations fournies dans le cadre de la demande d'une vérification des antécédents, ainsi que toutes les informations reçues des autorités et acteurs prévus au paragraphe premier ou recueillis lors de vérifications des antécédents antérieures sont prises en compte pour la décision finale relative à la vérification des antécédents ».

¹⁵⁸ Prévu par les articles 230-6 à 11 du Code de procédure pénale français.

¹⁵⁹ Prévu par les articles 230-12 à 18 du Code de procédure pénale français.

¹⁶⁰ Prévu par l'article 230-19 du Code de procédure pénale français.

¹⁶¹ Voir observations formulées sous le point « Ad. Art. 13 Demande de vérification des antécédents », délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. N°7475/01.

¹⁶² En ce sens, V. M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015

ANNEXES

Des précisions quant à ce que recouvrirait la notion de « vérifications des antécédents antérieures » devraient être apportées par les auteurs du projet de règlement grand-ducal, alors qu'il ne ressort pas clairement à la lecture desdites dispositions ce qu'entendent viser les auteurs du projet de règlement grand-ducal par cette notion.

c. Sur l'article 14 nouveau, paragraphe 3

75. Il y a lieu de relever que le paragraphe 3 de l'article 14 nouveau énumère les critères sur lesquels se base la Police grand-ducale afin d'apprécier les demandes de vérification des antécédents.

76. Il ressort du commentaire des amendements gouvernementaux que l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 de l'article 14 nouveau précité que celui-ci « énonce plusieurs critères d'exclusion contraignants. Ainsi, un requérant échoue à la vérification des antécédents s'il a commis, tenté de commettre ou s'il y a des indices réels et concordants de croire qu'il a commis ou tenté de commettre les infractions visées par la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, ainsi que s'il fait de fausses déclarations dans sa demande », tandis que l'alinéa 3 « rajoute une énumération non-exhaustive de critères d'évaluation non contraignants. Pour la décision finale tous les éléments du dossier sont pris en considération, chaque dossier

est apprécié individuellement, tel que stipulé au projet de loi n°7475 précité. Notamment, il est pris en compte si le requérant a commis, tenté de commettre ou s'il y a des indices réels et concordants de croire qu'il a commis ou tenté de commettre les infractions visées par la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière ».

Si de telles précisions sont à saluer, il y a lieu de regretter que certains détails n'aient pas été apportés.

77. En effet, les interrogations suivantes subsistent :
- de quelle manière la Police grand-ducale obtiendra-t-elle les informations listées au paragraphe 3 de l'article 14 nouveau via l'accès à ses propres fichiers, via le SRE, la CRF ou d'autres autorités nationales ou étrangères ?
 - quelles seraient les informations obtenues ? S'agit-il de décisions de justice définitives et/ou non définitives ? De rapports ou de procès-verbaux de police ?
 - qu'en est-il des informations qui seraient obtenues dans le cadre d'une instruction et quelles seraient, le cas échéant, les mesures prises afin de respecter le secret de l'instruction ?
 - comment la Police grand-ducale procéderait-elle à la vérification de l'authenticité des informations fournies par le requérant et listées à l'article 13 du projet de règlement grand-ducal ?



6

78. En outre, en ce qui concerne l'obtention d'indices « *relatifs à l'alcoolisme, la toxicomanie, la dépendance de médicaments ou l'abus régulier de ces substances* », il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur les dispositions de l'article 9 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, qui trouveraient application en l'espèce. En effet, de tels indices sont relatifs à un état de santé dans la mesure où ils renseignent sur une éventuelle addiction de la personne faisant l'objet d'une vérification des antécédents. Les indices recueillis sont donc susceptibles de constituer des catégories particulières de données au sens de l'article 9 précité.
79. Par ailleurs, il convient également de rappeler l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale qui dispose que « *[l]es données à caractère personnel fondées sur des faits sont, dans la mesure du possible, distinguées de celles fondées sur des appréciations personnelles* ». La Police grand-ducale devrait, dès lors, veiller au respect desdites dispositions.
80. En tout état de cause, la Commission nationale estime que le projet de règlement grand-ducal devrait préciser l'origine des données, quelles catégories de données seraient collectées et par quels moyens celles-ci seraient obtenues.
- 5. Sur l'article 15 nouveau du projet intitulé « Traitement et durée de conservation des données à caractère personnel »**
81. Ce nouvel article introduit par l'amendement 4 a pour objet de définir « *le cadre pour le traitement des données à caractère personnel et la durée de conservation des données pour la vérification des antécédents* ».
- a. Sur la mise en place d'un système informatique centralisé**
82. Il résulte du paragraphe 1^{er} de l'article 15 nouveau du projet de règlement grand-ducal que « *[l]a Police grand-ducale met en place un système informatique centralisé pour la gestion des demandes de vérification des antécédents. En vue de la prise de décision, le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions aura accès à ce système pour consulter l'avis de la Police grand-ducale et sur demande, pour consulter l'entièreté d'un dossier concerné* ».
- Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent à ce sujet qu'« *[a]fin de clarifier les interactions entre la Police grand-ducale et son ministre, au paragraphe 1^{er} la Police grand-ducale met en place un système informatique auquel le ministre a accès. Cependant, les droits d'accès du ministre ayant la Police dans ses attributions sont restreints et une requête est requise pour l'accès au dossier entier* ».
83. Il ne ressort pas clairement desdites dispositions si un fichier, dans le cadre de la vérification des antécédents,

ANNEXES

serait tenu par la Police ou s'il s'agirait d'un outil informatique facilitant la gestion administrative des demandes de vérification des antécédents. Si un fichier devait être tenu par la Police grand-ducale alors cela devrait être reflété expressément dans le projet de loi.

84. De plus, comme indiqué précédemment, quels seraient les critères qui justifieraient, le cas échéant, un accès au dossier entier par le ministre ? Il y a lieu de regretter que le texte sous avis reste muet quant à de telles précisions.

b. Sur la durée de conservation des données collectées par la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents

85. Conformément au principe de la limitation de la conservation, les données à caractère personnel sont conservées *« sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées »*¹⁶³.

86. De plus, conformément à l'article 4 de la directive 2016/680 *« les données à caractère personnel sont exactes et, si nécessaire, tenues à jour ; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard*

aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder ».

87. Il convient encore de rappeler la recommandation émise par la CNPD dans le cadre de son avis relatif au fichier central de la Police grand-ducale dans lequel elle estime que *« les délais de conservation ou du moins les critères applicables pour déterminer la durée de conservation ainsi que les procédures permettant la vérification régulière de la nécessité lesdits délais mériteraient d'être précisés par le législateur afin de limiter au maximum la marge de manœuvre du responsable du traitement et garantir la transparence, l'accessibilité et la proportionnalité desdits délais »*¹⁶⁴.

88. Le paragraphe 2 dudit article entend préciser la durée de conservation des données collectées par la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents et le paragraphe 3 précise le délai à l'issue duquel les données seraient effacées. Il y a lieu de saluer l'effort des auteurs du projet de règlement grand-ducal pour avoir prévu des durées de conservation, tel que cela avait été suggéré par la CNPD dans son avis précité¹⁶⁵.

89. Ainsi le paragraphe 2 de l'article 15 nouveau fixe une durée d'un an pour les données collectées dans le cadre de la

¹⁶³ Article 3 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.

¹⁶⁴ Délibération n°45/2019 du 13 septembre 2019, p. 30.

¹⁶⁵ Voir les observations formulées sous le point 4 de la délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. N°7475/01.

6

vérification des antécédents « en cas de décision positive », il est encore précisé que cette durée est prorogée en cas de renouvellements.

De plus, la même durée d'une année est fixée pour les demandes « *incomplètes ou retirées par le requérant ou l'entité dont il relève* ». Le Gouvernement précise dans le commentaire des amendements que cette durée a été proposée « *dans un but de simplifier la démarche administrative en cas d'une reprise ultérieure de la demande concernée* ».

Enfin, une durée de 30 jours de conservation des données est fixée en cas d'échec de la demande de vérification des antécédents.

90. Par ailleurs, le paragraphe 3 de l'article 15 prévoit que les données seraient effacées à l'issue de chacun des délais prémentionnés mais qu'une fiche succincte « *sera conservée pendant un délai de cinq ans* » et que celle-ci contiendrait les informations listées audit paragraphe.
91. Il y a encore lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur l'article 6, paragraphe 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 qui dispose que « *[l]es autorités compétentes prennent toutes les mesures raisonnables pour garantir que les données à caractère personnel qui sont inexactes, incomplètes ou ne sont plus à jour ne soient pas transmises ou mises à disposition* ».

92. Enfin, en l'absence de précision à ce sujet dans les textes sous avis, il y a lieu de s'interroger sur les durées de conservation des avis ainsi que des informations qui seraient communiquées au ministre et à la commission. De telles précisions devraient être apportées.

6. Remarques finales

93. Dans son avis initial relatif au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal, la Commission nationale s'était demandée par quels moyens la Police grand-ducale procéderait-t-elle à une vérification des antécédents « équivalente » pour les travailleurs non-résidents. Elle avait, en effet, relevé qu'« *[a] priori, comme la Police grand-ducale ne dispose pas d'accès aux fichiers correspondants des pays étrangers, ce contrôle peut paraître moins efficace et moins intrusif que celui pour les travailleurs résidents* »¹⁶⁶.

Il semble désormais que cette hypothèse soit prévue à l'article 14, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal alors que celui-ci prévoit expressément

¹⁶⁶ Voir observations formulées sous le point « Ad. Art. 13. Demande de vérification des antécédents », délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7475/01.

ANNEXES

la possibilité pour la Police grand-ducale de consulter les autorités policières et judiciaires étrangères.

IV. Sur le droit des personnes concernées

1. Sur les traitements de données à caractère personnel effectués par la Police grand-ducale

94. Il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sur l'article 14 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 qui dispose que « *[l]e responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée, dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète 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, pour :*
- éviter de gêner des enquêtes, des recherches ou des procédures officielles ou judiciaires ;*
 - éviter de nuire à la prévention ou à la détection d'infractions pénales, aux enquêtes ou aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales ;*
 - protéger la sécurité publique ;*
 - protéger la sécurité nationale et la défense nationale ; ou*
 - protéger les droits et libertés d'autrui ».*

Si tel devait être la volonté des auteurs des textes sous avis alors des dispositions légales devraient préciser la limitation des droits des personnes concernées conformément aux dispositions de l'article 14 précité.

95. Enfin, il convient encore de préciser que l'article 17 de la loi précitée est susceptible de trouver application alors que la Police grand-ducale peut être amenée à traiter des données à caractère personnel relatives à des faits qui font l'objet d'une enquête préliminaire ou d'une instruction préparatoire.

2. Sur les traitements de données à caractère personnel effectués par le ministre ou la commission

96. Comme indiqué aux paragraphes 11 à 16 du présent avis, le RGPD est susceptible de s'appliquer aux traitements qui seraient effectués par le ministre ou la commission.
97. Selon l'article 5 paragraphe 1^{er}, lettre a), du RGPD, les données à caractère personnel doivent être traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (principe de licéité, loyauté, transparence).
98. Ce principe implique notamment que les responsables de traitements devront respecter les dispositions de l'article 13 du RGPD pour les données collectées directement auprès de la personne concernée, sinon celles de l'article 14 du RGPD, lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées

6

auprès de la personne concernée elle-même, par exemple celles collectées indirectement auprès de la Police grand-ducale.

En vertu de ces articles, le responsable du traitement devra fournir à la personne concernée des informations au sujet du traitement de données personnelles la concernant, notamment pour garantir un traitement équitable et transparent. Dans les cas où l'article 14 du RGPD s'appliquerait, ces informations devraient être fournies à la personne concernée au plus tard un mois après que le responsable du traitement ait obtenu les données.

99. En outre, selon l'article 15 du RGPD les personnes concernées ont le droit de recevoir certaines informations relatives aux données personnelles traitées par le responsable de traitement (droit d'accès).

100. Il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que sans dérogation explicite dans le projet de loi, ces droits seraient tous applicables intégralement. Or, il semble que les auteurs du projet de loi entendent vouloir déroger à ces droits alors qu'ils prévoient à l'article 1^{er}, paragraphe

3, alinéa 6, du projet de loi que « *[l]a personne qui a échoué à la vérification des antécédents peut, sur demande écrite et dans un délai de trente jours à partir de la date de notification du refus ou du retrait, solliciter du ministre ayant la Police dans ses attributions l'accès à l'avis de la Police sur lequel est fondé la décision, sous réserve des limitations légales. L'avis émis par la commission ne lui est pas communiqué* ».

Dès lors, dans de tels cas et conformément à l'article 23 du RGPD, les détails des limitations, ainsi que leur durée devraient être prévus dans le projet de loi.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 21 juillet 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.
(Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

Par courrier en date du 8 février 2022, Monsieur le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi relative au logement

abordable et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à jeter les bases pour un développement ambitieux de logements abordables qui renforcent ainsi l'équité dans la société. En effet, l'augmentation des prix du logement devient de plus en plus un facteur menant à l'exclusion d'une partie de la population. Le projet de loi a pour objectif la réalisation du droit au logement, tel qu'il est prévu de l'insérer dans la Constitution en projet de révision, en promouvant notamment l'attribution harmonisée et équitable des logements destinés à la location abordable via un registre national des logements abordables.

La CNPD reconnaît le défi majeur que constitue la lutte contre la pénurie de logements abordables pour notre pays. Il lui importe néanmoins d'assurer que les mesures proposées soient en équilibre avec un autre droit fondamental à valeur constitutionnelle, à savoir le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel.

I. Remarques liminaires

Le projet de loi prévoit notamment la création d'un fichier centralisant des données collectées et traitées dans le cadre de l'attribution des logements abordables, à

6

savoir le registre national des logements abordables (en abrégé le « RENLA »). La tenue d'un tel fichier doit reposer sur une base légale, conformément à l'article 6, paragraphe 3, du RGPD¹⁶⁷.

Cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis. De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les

entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».

Le considérant (41) du RGPD énonce encore que « [I]orsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'Etat membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme ».

Bien que le projet de loi fournisse une base légale pour les traitements effectués par le biais du RENLA en spécifiant un certain nombre d'éléments, tels que l'identité des responsables du traitement, certains points ne sont pas suffisamment précisés dans le texte du projet de loi, comme par exemple les personnes concernées dont les données sont

¹⁶⁷ L'article 3, paragraphe 3, du RGPD dispose que « [l]e fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

a) le droit de l'Union ; ou

b) le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres : les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement ; les types de données qui font l'objet du traitement ; les personnes concernées ; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être ; la limitation des finalités ; les durées de conservation ; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des Etats membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi.

ANNEXES

traitées ou encore les durées de conservation. La CNPD reviendra ultérieurement sur ce point, qui est d'ailleurs également valable pour les traitements de données personnelles effectués dans le cadre des demandes d'agrément en tant que bailleur social.

II. Sur le contrôle d'honorabilité effectué dans le cadre des demandes d'agrément

Selon l'article 30 du projet de loi, le bailleur social est l'organisme qui assure la gestion locative des logements destinés à la location abordable. Compte tenu de l'importance du rôle du bailleur social, il doit disposer d'un agrément de la part du ministre ayant le Logement dans ses attributions (ci-après le « ministre »).

Dans le cadre des demandes d'agrément qui lui sont adressées, le ministre est amené à collecter et à traiter des données à caractère personnel. En effet, l'article 36, paragraphe 2, du projet de loi énumère les données à caractère personnel que la demande d'agrément doit mentionner¹⁶⁸. Le paragraphe 3 précise par ailleurs que la demande est accompagnée de tous renseignements et documents destinés à établir que les conditions requises à l'article 34, notamment celle relatives à la qualification professionnelle, sont remplies.

Alors même que l'honorabilité professionnelle ne figure pas parmi les conditions d'agrément de l'article 34 du projet de loi, il ressort de l'article 35 qu'un contrôle d'honorabilité est effectué¹⁶⁹ :

« L'honorabilité professionnelle s'apprécie sur base des antécédents judiciaires des responsables, des informations obtenues auprès du Ministère Public de tous les éléments fournis par l'instruction administrative pour autant qu'ils concernent des faits ne remontant pas à plus de dix ans et de tous les éléments susceptibles d'établir une bonne réputation des responsables et qu'ils présentent toutes les garanties d'une activité irréprochable. »

Cet article prévoit par ailleurs la production d'un extrait du bulletin n°3 du casier judiciaire.

S'il y a lieu de féliciter les auteurs du projet pour avoir instauré une base légale prévoyant le principe d'une enquête d'honorabilité, conformément à l'article 6, paragraphe 3, du RGPD, ces dispositions ne sont toutefois pas suffisamment précises.

Ainsi, il ne ressort pas clairement du texte qui procédera au contrôle d'honorabilité, ni quelle(s) personne(s) ferai(en)t l'objet du contrôle d'honorabilité. En effet, l'article 35, alinéa 1^{er}, du projet de loi évoque les

¹⁶⁸ Article 36, paragraphe 2, du projet de loi: « Si le demandeur est une personne morale de droit privé, la demande mentionne son nom, l'adresse et sa forme juridique ainsi que les noms, prénoms, professions et adresses de ses gérants, administrateurs ou autres personnes dirigeantes ou responsables en charge des missions énumérées à l'article 30.

Si le demandeur est une personne morale de droit public, la demande mentionne son nom et adresse ainsi que les noms, prénoms, adresses et titres des responsables en charge des tâches missions [sic] énumérées à l'article 30. »

¹⁶⁹ Sur la notion « d'honorabilité », il est renvoyé aux observations formulées par la CNPD à ce sujet dans son avis relatif au projet de loi n°7691 (Délibération n°3/AV3/2021 du 10 février 2021 ; Doc. parl. 7691/03, point I.1, page 3).

6

antécédents judiciaires des « responsables » tandis qu'il résulte des alinéas suivants du projet de loi que les « responsables » et « membres du personnel du service » doivent produire un extrait du casier judiciaire.

De plus, il y a lieu de s'interroger sur ce que recouvre la notion « d'antécédents judiciaires ». La CNPD comprend que le ministre ne se baserait pas uniquement sur les inscriptions au casier judiciaire mais qu'il pourrait également obtenir des « informations » auprès du Ministère public. Cependant, ces « informations » ne sont pas détaillées par le projet de loi ni dans le commentaire des articles. S'agit-il d'informations contenues dans les rapports de police ou procès-verbaux ? S'agit-il d'informations relatives à des faits faisant l'objet d'enquêtes ou d'instructions en cours ? A quels types d'infractions pénales les informations se rapporteraient-elles ?

Une attention particulière devrait être portée au fait qu'il s'agit de données collectées initialement par le Ministère public à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales qui sont soumises, à ce titre, à 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. Ces données seraient traitées, dans le cadre du présent projet de loi, à des fins administratives pour des finalités ultérieures différentes et donc soumises au RGPD. La CNPD renvoie à ses observations formulées dans son avis relatif au projet de loi n°7691 ayant pour objet de préciser les différentes procédures de contrôle d'honorabilité actuellement prévues dans plusieurs textes de loi relevant de la compétence du ministre de la Justice¹⁷⁰.

En outre, l'appréciation de l'honorabilité professionnelle ne semble pas être limitée à des antécédents judiciaires alors que celle-ci se baserait également sur « *tous les éléments fournis par l'instruction administrative pour autant qu'ils concernent des faits ne remontant pas à plus de dix ans et de tous les éléments susceptibles d'établir une bonne réputation des responsables et qu'ils présentent toutes les garanties d'une activité irréprochable* ».

Or, il y a lieu de s'interroger sur les catégories de données à caractère personnel qui seraient collectées dans le cadre de l'instruction administrative ou lors de l'appréciation de « la bonne réputation des responsables » ou des « garanties d'une activité irréprochable » desdits responsables, en l'absence de précisions à ce sujet dans le projet de loi.

¹⁷⁰ Délibération n°3/AV3/2021 du 10 février 2021 ; Doc. parl. 7691/03, point III.

ANNEXES

Au vu de ce qui précède, la CNPD estime que le projet de loi ne répond pas aux exigences de prévisibilité et de précision auxquelles doit répondre tout texte légal qui prévoit une ingérence dans le droit au respect de la vie privée ou qui limite l'exercice du droit à la protection des données personnelles¹⁷¹.

Enfin, il y a lieu de regretter qu'il n'est pas non plus précisé quels critères ou quel degré de gravité des antécédents seraient pris en compte par le ministre afin d'apprécier l'honorabilité professionnelle. Par exemple, se pose notamment la question si toute inscription au casier judiciaire entraîne automatiquement une appréciation négative en matière d'honorabilité professionnelle ou si, par contre, les inscriptions doivent atteindre un certain niveau de gravité.

Or, en l'absence de telles précisions et étant donné qu'il ne ressort pas clairement du texte du projet de loi quelles données à caractère personnel seraient collectées dans le cadre du contrôle d'honorabilité, la Commission nationale se trouve dans l'impossibilité d'apprécier si ces données sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, cela conformément au principe de minimisation des données prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), du RGPD.

En ce qui concerne la production d'un extrait du casier judiciaire, il résulte de l'article 35 du projet de loi que les personnes concernées

doivent fournir un extrait du casier judiciaire du pays dont elles ont la nationalité. Il y a lieu de se demander s'il ne serait pas plus pertinent de s'inspirer du système prévu en matière d'autorisation d'établissement qui met l'accent sur le pays de résidence. Ainsi, l'article 2, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal du 1^{er} décembre 2011 déterminant les modalités de l'instruction administrative prévue à l'article 28 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales dispose que « *[I]orsqu'ils n'ont pas résidé au Grand-Duché de Luxembourg de manière continue depuis au moins 10 années, le dirigeant visé à l'article 4 de la loi ainsi que les personnes visées à l'article 6(2) de la loi fournissent un extrait du casier judiciaire ou un certificat de bonne vie et mœurs émis par le ou les Etats où il a résidé les 10 années précédant la date de sa demande. Si l'Etat de résidence ne délivre pas d'extrait de casier judiciaire ou de certificat de bonne vie et mœurs, une pièce pouvant être considérée équivalente ou un affidavit remplacent ce document.* »

III. Sur le secret professionnel

Selon l'article 39 du projet de loi, « *[L]es responsables du bailleur social ainsi que leur personnel sont liés par le secret professionnel pour tout renseignement dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs missions* ».

¹⁷¹ En ce sens, V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.
V. également Délibération n°3/AV3/2021 du 10 février 2021 ; Doc. parl. 7691/03, point II.

6

Le commentaire des articles précise que « [l]e secret professionnel est particulièrement important dans le domaine d'activités du bailleur social. Il traite notamment des données à caractère personnel des locataires. Même si cette disposition peut être perçue comme superfétatoire dans le cadre de cette loi, les auteurs ont choisi de l'insérer pour souligner l'importance du secret professionnel dans le chef du bailleur social. En cas de violation, le droit pénal trouve application. »

Malgré ces explications, il pourrait être indiqué de faire expressément référence à l'article 458 du Code pénal en ce qui concerne les sanctions encourues en cas de non-respect du secret professionnel. Les auteurs du projet de loi pourraient notamment s'inspirer de l'article 42 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 en vertu duquel « [...] toutes les personnes exerçant ou ayant exercé une activité pour la CNPD sont tenues au secret professionnel et passibles des peines prévues à l'article 458 du Code pénal en cas de violation de ce secret. [...] ».

IV. Sur le registre national des logements abordables (RENLA)

Parmi les mesures phares que le projet de loi entend introduire pour mettre en

œuvre la politique du logement abordable figure la création du registre national des logements abordables¹⁷². Il y a lieu de saluer le fait que les auteurs du projet de loi aient prévu des dispositions spécifiques relatives à la protection des données personnelles. Néanmoins, un certain nombre de points nécessitent des clarifications.

1. Sur les finalités

La notion de « finalité », c'est-à-dire l'objectif poursuivi par le traitement, occupe une place primordiale au sein du RGPD. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre b), du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. De plus, d'autres principes prévus par le RGPD, tels que les principes de minimisation des données¹⁷³ ou de limitation de conservation¹⁷⁴, s'apprécient au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées. Par conséquent, il est important que les finalités du RENLA soient clairement définies dans le projet de loi.

Il ressort de l'article 1^{er}, point 4^o, du projet de loi que ce registre vise à assurer « l'attribution harmonisée et équitable des logements destinés à la location abordable », cela notamment via la procédure d'attribution détaillée à l'article 60 du projet de loi. Il est regrettable que cette finalité ne soit pas reprise expressément à l'article 76,

¹⁷² Chapitre 6 du projet de loi

¹⁷³ Article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), du RGPD

¹⁷⁴ Article 5, paragraphe 1^{er}, lettre e), du RGPD

ANNEXES

paragraphe 3, avant-dernier alinéa, du projet de loi qui traite plus particulièrement des finalités du RENLA. Selon cette disposition, « [l]es données à caractère personnel sont traitées et contrôlées aux fins d'instruction, de gestion et de suivi administratif des dossiers des demandeurs-locataires, des candidats-locataires et des locataires, selon les modalités 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 ». La CNPD s'interroge sur l'utilité de cette référence à 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.

De manière générale, l'article 76, paragraphe 3, avant-dernier alinéa, du projet de loi reste assez vague quant aux finalités poursuivies par le RENLA. Le commentaire des articles fournit beaucoup plus de précisions qui devraient être reprises dans le texte du projet de loi¹⁷⁵ :

« Le Registre national des logements abordables (RENLA) est une plateforme informatique mise à disposition par le ministère du Logement et qui a pour missions :

- a. Au niveau de la gestion des demandes de logement :
 - a. la collecte et l'instruction des dossiers des demandeurs-locataires ;
 - b. la détermination de l'éligibilité d'une demande ;

- c. le classement des candidatures selon les critères de priorité, objectifs et mesurables ;

- b. Au niveau de la gestion des logements abordables :

- a. la collecte des données relatives aux logements abordables pour lesquels les éventuels déficits d'exploitation sont pris en charge sur base d'une convention avec le bailleur social;

- c. Au niveau du suivi des locataires :

- a. la mise à disposition d'une plateforme de calcul du loyer pour les bailleurs sociaux à travers laquelle les bailleurs sociaux vont gérer les adaptations de loyer en fonction de l'évolution de la situation des communautés domestiques locataires. »

2. Sur les personnes et les logements susceptibles de figurer dans le RENLA

Au vu des finalités du RENLA telles que décrites dans le projet de loi, il paraît que seuls les logements destinés à la location abordable sont concernés, à l'exclusion des logements destinés à la vente abordable ou à la vente à coût modéré. Il serait toutefois utile de préciser si le RENLA ne vise que les logements destinés à la location abordable au sens de l'article 11 du projet de loi ou si, par contre, sont également concernés les logements destinés à la location abordable aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et aux étudiants

¹⁷⁵ Doc. parl. 7373/00, p. 71

6

au sens de l'article 12 ainsi que les logements destinés à la gestion locative sociale au sens de l'article 50 du projet de loi.

Or, l'article 76, paragraphe 1^{er}, du projet de loi définit le RENLA comme un « *registre national pouvant répertorier les logements abordables, les acquéreurs et les occupants de ces logements, les demandeurs-locataires, les candidats locataires, les locataires et les membres de leur communauté domestique, ainsi que des bailleurs sociaux [...]* ». Le commentaire des articles précise à cet égard que « *[l]e registre sert à la gestion à la fois (1) des logements abordables, donc d'un volet « pierre », (2) des acquéreurs et occupants, des demandeurs-locataires, des candidats-locataires, des locataires et des membres de leur communauté domestique, donc d'un volet « humain » ou « client non professionnel », et (3) des bailleurs sociaux, donc d'un volet « client professionnel ».* ».

Cette disposition laisse donc penser que figurent dans le RENLA tous les logements abordables au sens de l'article 3, point 7°, du projet de loi, à savoir tout logement destiné :

- à la vente abordable au sens de l'article 4 ;
- à la vente à coût modéré au sens de l'article 5 ;
- à la location abordable au sens de l'article 11 ;
- à la location abordable aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et aux étudiants au sens de l'article 12 ;

- à la gestion locative sociale au sens de l'article 50.

Par ailleurs, l'article 76, paragraphe 2, du projet de loi énumère les logements qui sont inscrits dans le registre national des logements abordables. Selon le commentaire des articles, « *[l]e grand principe est que tous les logements ayant bénéficié d'une participation financière au sens de la présente loi sont inscrits au registre* ».

Il semble dès lors qu'il y ait une certaine incohérence entre les différentes dispositions du projet de loi, incohérence qui est amplifiée par les explications fournies par le commentaire des articles. Le projet de loi devrait indiquer de manière exhaustive et univoque les finalités poursuivies par le RENLA. En vertu du principe de minimisation, seules les personnes dont le traitement des données à caractère personnel est nécessaire au regard des finalités du RENLA peuvent voir leurs données collectées et traitées.

3. Sur les catégories de données à caractère personnel

L'article 77 du projet de loi énumère les catégories de données traitées des demandeurs-locataires, des candidats-locataires, des locataires et des membres de leur communauté domestique, à savoir les données relatives à :

- 1° leur identification ;
- 2° la nationalité¹⁷⁶ ;
- 3° une éventuelle mesure de curatelle, tutelle

¹⁷⁶ Le projet de loi précise que les données relatives à la nationalité peuvent être traitées à des fins statistiques seulement.

ANNEXES

ou autre protection des majeurs ;
 4° leur situation socio-économique ;
 5° leur lieu de travail et leur employeur ;
 6° leur logement actuel ;
 7° au logement abordable attribué.

Il y a lieu de noter que cet article ne détermine pas les catégories de données qui seraient traitées pour les acquéreurs et les occupants des logements abordables, tels que visés à l'article 76, paragraphe 1^{er}, du projet de loi. Or, si les données de ces personnes devaient être traitées par le biais du RENLA, le projet de loi devrait indiquer les finalités du traitement ainsi que les catégories de données traitées.

Selon le commentaire des articles, les données énumérées à l'article 77 du projet de loi seraient nécessaires à l'évaluation des conditions d'éligibilité et d'attribution d'un logement abordable, ainsi qu'au calcul du loyer de ces logements. En ce qui concerne les données relatives au logement actuel, il est précisé que ces données comprendraient notamment les données relatives au contrat de bail (résiliation, déguerpissement, etc.) et la salubrité (sur la base d'un certificat de l'administration compétente).

Il est louable que les auteurs du projet de loi ont énuméré les catégories de données traitées au sein du RENLA. Il y a toutefois lieu de noter que les articles 57 et 58 du projet de loi mentionnent de manière plus détaillée les critères socio-économiques ainsi que les

critères relatifs au logement vacant selon lesquels les logements sont attribués via le registre¹⁷⁷. Il serait préférable que l'article 77 énumère les catégories de données traitées avec au moins le même degré de précision.

Par ailleurs, l'énumération figurant à l'article 77 du projet de loi semble incomplète. Il ressort par exemple de l'article 57, paragraphe 1^{er}, point 6°, du projet de loi que des données relatives à un éventuel handicap seraient traitées dans le cadre du RENLA sans que cette catégorie de données soit mentionnée à l'article 77 du projet de loi. Il s'y ajoute que les données relatives à un handicap sont à qualifier de catégories particulières de données dites « données sensibles » au sens de l'article 9 du RGPD dans la mesure où elles concernent la santé d'une personne physique. Les traitements de telles données requièrent une protection spécifique et sont soumis à des exigences plus strictes.

Dans le même ordre d'idées, il est regrettable que l'article 77 du projet de loi ne mentionne pas les données auxquelles le ministre pourra accéder en vertu de l'article 78 du projet de loi. D'après la compréhension de la CNPD, ces données sont également susceptibles de figurer dans le RENLA.

4. Sur le(s) responsable(s) du traitement

La notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du

¹⁷⁷ Cf. Point V du présent avis

6

RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits¹⁷⁸.

L'article 76, paragraphe 3, du projet de loi précise que le ministre et le bailleur social sont les responsables conjoints du traitement des données à caractère personnel dans le cadre du registre.

L'article 26 du RGPD prévoit des règles spécifiques pour les responsables conjoints du traitement. Ainsi, ils doivent définir de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect des obligations que leur impose le RGPD par voie d'accord entre eux, sauf si, et dans la mesure où, leurs obligations respectives sont définies par le droit de l'Union ou par le droit de l'État membre auquel les responsables du traitement sont soumis. La détermination de leurs responsabilités respectives doit notamment porter sur l'exercice des droits des personnes concernées et l'obligation d'information¹⁷⁹.

Il est encore à noter que la notion de responsable (conjoint) du traitement est une notion fonctionnelle en ce qu'elle vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels joués par les parties. Ainsi, elle repose sur une analyse factuelle plutôt que formelle¹⁸⁰. Au vu de la multitude de traitements effectués par le biais du RENLA,

se pose par ailleurs la question s'il n'y a pas lieu de différencier selon les différents traitements. Il est concevable que le ministre et le bailleur social soient responsables conjoints pour un traitement déterminé alors que seul le ministre soit responsable du traitement pour un autre traitement. En l'espèce, il est difficile d'apprécier si la qualification retenue par le projet de loi correspond à la réalité dans la mesure où le projet de loi reste vague sur de nombreux points. A titre d'exemple, le projet de loi ne précise pas clairement si c'est le ministre ou le bailleur social qui évaluera les critères d'éligibilité par le biais du RENLA.

L'article 76, paragraphe 3, du projet de loi dispose encore que le ministre peut déléguer, sous sa responsabilité, tout ou partie des obligations qui lui incombent en vertu de la présente loi à un agent de son ministère en fonction des attributions de cet agent. La même faculté est prévue pour le bailleur social. La CNPD s'interroge sur le sens à donner à cette disposition. En matière de protection des données, c'est généralement l'organisation en tant que telle, et non une personne au sein de celle-ci, qui agit en tant que responsable du traitement au sens du RGPD. En désignant le ministre comme responsable (conjoint) du traitement, la CNPD comprend que les auteurs du projet de loi ne visent pas le ministre personnellement mais l'autorité administrative que le ministre représente. Même si, dans les faits, une personne physique particulière est désignée

¹⁷⁸ V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

¹⁷⁹ *Ibid.*, p.4

¹⁸⁰ *Ibid.*, p.3 et 12

ANNEXES

pour veiller au respect des règles en matière de protection des données, cette personne ne sera pas le responsable du traitement mais agira pour le compte de l'organisation¹⁸¹. Il en résulte que cette disposition peut être omise d'un point de vue protection des données.

5. Sur la durée de conservation

Selon l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre e), du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

Alors que l'article 76, paragraphe 2, du projet de loi détermine la durée pendant laquelle les logements sont inscrits dans le RENLA, il y a lieu de regretter qu'aucune disposition similaire n'existe concernant les données à caractère personnel. En l'absence de précisions à ce sujet dans le projet de loi et dans le commentaire des articles, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de limitation de conservation serait respecté.

Même si la durée de conservation ne doit pas forcément être définie dans le projet de loi, celui-ci devrait a minima préciser les critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour les données à caractère personnel qui serait collectées par le ministre.

6. Sur l'accès par le ministre aux données détenues par d'autres autorités

L'article 78 du projet de loi prévoit l'accès par le ministre aux fichiers de plusieurs administrations. Le commentaire des articles précise que cet accès est conçu dans l'intérêt de la simplification administrative et dans le respect de la protection des données.

L'article 78, paragraphe 1^{er}, est rédigé de la manière suivante :

« (1) En signant la déclaration spéciale contenue sur le formulaire d'inscription, le demandeur-locataire et toute personne majeure et capable de sa communauté domestique donnent leur consentement explicite à ce que le ministre a accès, pour chaque membre de la communauté domestique, aux renseignements des fichiers et bases de données d'autres autorités de l'État, et à ce qu'il obtient la transmission des informations et données nécessaires au traitement de la demande de location d'un logement abordable et au réexamen de cette demande.

Dans ce cas, le ministre peut, afin de contrôler si les conditions d'attribution d'un logement abordable sont remplies et afin de vérifier l'exactitude et l'authenticité des données et des pièces fournies par les demandeurs-locataires, les candidats-locataires et les locataires, demander, pour chaque membre de leur communauté domestique :

¹⁸¹ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr, p. 11

1° à l'Administration des contributions directes la transmission des données suivantes pour une année fiscale donnée :

- a) le nom, le prénom, le numéro d'identification national et l'adresse ;
- b) l'indication si la personne concernée est propriétaire ou usufruitier d'un ou de plusieurs logements selon les informations enregistrées par le service des évaluations immobilières de l'Administration des contributions directes ;
- c) les montants des revenus nets par catégorie de revenus énumérées à l'article 10 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, les revenus exonérés incorporés par catégorie de revenus dans une base imposable fictive selon l'article 134 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° à l'Administration du cadastre et de la topographie la transmission des données suivantes :

- a) l'indication si la personne concernée est propriétaire ou usufruitier d'un ou de plusieurs logements, y compris sa provenance ;
- b) le titre de propriété du logement ;
- c) les données techniques du logement ;

3° à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA la transmission des données suivantes :

- a) l'indication si la personne concernée est propriétaire ou usufruitier d'un ou de plusieurs logements ;
- b) le titre de propriété du logement ;
- c) les données techniques du logement ;

4° au Centre commun de la sécurité sociale sur la base de l'article 413 du Code de la sécurité sociale la transmission des données suivantes :

- a) le nom, le prénom, le numéro

d'identification national et l'adresse ;

- b) la date et la durée de l'affiliation ;
- c) la durée de travail hebdomadaire ;
- d) le nom, le prénoms [sic] et les coordonnées de l'employeur ;
- e) les affiliations auprès d'employeurs antérieurs ;

5° au Fonds national de solidarité la transmission des données suivantes :

- a) le nom, le prénom, le numéro d'identification national et l'adresse ;
- b) les bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale, et leur montant ;
- c) les bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées, et leur montant ;
- d) les bénéficiaires de la majoration du revenu d'inclusion sociale, et leur montant ;
- e) les bénéficiaires de la majoration du revenu pour personnes gravement handicapées, et leur montant ;
- f) les bénéficiaires d'une avance de pension alimentaire, et leur montant ;
- g) les bénéficiaires du forfait d'éducation, et leur montant ;

6° à la Caisse pour l'avenir des enfants la transmission des données suivantes: l'indication si la personne concernée est attributaire d'une allocation familiale au bénéfice d'un ou de plusieurs enfants vivant dans la communauté domestique du demandeur ou bénéficiaire de l'aide, et leur montant ;

7° à l'Agence pour le développement de l'emploi la transmission des données suivantes : les bénéficiaires des indemnités de chômage et leur montant ;

8° au ministre ayant l'Immigration dans ses attributions la transmission des données suivantes : l'indication si la personne concernée est demandeur d'un regroupement familial sur base de l'article

ANNEXES

69, paragraphe 3 de loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. »

A. Sur la terminologie employée

Il y a lieu de noter que les termes utilisés à l'article 78 du projet de loi ne sont pas constants de sorte qu'il existe des incertitudes quant aux modalités pratiques de l'accès du ministre aux données détenues par d'autres autorités.

L'intitulé de l'article 78, à savoir « Communication de renseignements d'autres autorités », laisse entendre que le ministre n'a pas un accès aux fichiers d'autres autorités mais qu'il se voit transmettre des données. L'utilisation récurrente du terme « transmission » semble aller dans le même sens. Or, cet article dispose à un autre endroit que « le ministre a accès [...] aux renseignements des fichiers et bases de données d'autres autorités de l'État ». L'article 79 parle également de l'« accès » du ministre à des renseignements. Par ailleurs, le projet de loi parle de « renseignements des fichiers et base de données » ou encore d'« informations et données »

Pour une plus grande sécurité juridique, il serait souhaitable d'utiliser une terminologie cohérente à travers tout le projet de loi et de clarifier si le ministre dispose d'un accès direct aux données détenues par d'autres autorités ou s'il peut uniquement demander ponctuellement la transmission de certaines données relatives aux personnes concernées, c'est-à-dire, d'après la compréhension de la CNPD, les demandeurs-locataires, les candidats-locataires, les locataires et les membres de leur communauté domestique.

Pour la suite du présent avis, il est supposé qu'il s'agit d'un accès direct.

B. Sur la base de licéité

L'article 78, paragraphe 1^{er}, du projet de loi dispose que « [e]n signant la déclaration spéciale contenue sur le formulaire d'inscription, le demandeur-locataire et toute personne majeure et capable de sa communauté domestique donnent leur consentement explicite à ce que le ministre a accès, pour chaque membre de la communauté domestique, aux renseignements des fichiers et bases de données d'autres autorités de l'État, et à ce qu'il obtient la transmission des informations et données nécessaires au traitement de la demande de location d'un logement abordable et au réexamen de cette demande. »

Selon le commentaire des articles, l'accès par le ministre aux fichiers de certaines administrations « ne peut être exercé que si les toutes les personnes majeures de la communauté domestique du demandeur-locataire y ont expressément donné leur consentement. »

Le consentement constitue l'une des six bases juridiques, telles qu'énumérées à l'article 6 du RGPD, permettant de traiter des données à caractère personnel. L'article 4, point 11, du RGPD définit le consentement comme « toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement ». Il ressort du considérant (43) du RGPD qu'il n'est

6

pas probable que des autorités publiques puissent se fonder sur le consentement pour le traitement de données à caractère personnel, dès lors que dans l'hypothèse où le responsable du traitement est une autorité publique, il existe souvent un déséquilibre manifeste des rapports de force entre le responsable du traitement et la personne concernée de sorte que le consentement n'est pas libre. Le RGPD n'exclut pas entièrement le recours au consentement en tant que base juridique du traitement de données par des autorités publiques mais il existe souvent d'autres bases juridiques plus adaptées aux activités des autorités publiques¹⁸².

En l'espèce, l'article 78, paragraphe 1^{er}, du projet de loi énumère les données que le ministre pourrait consulter dans les fichiers des administrations respectives dans l'hypothèse où les personnes concernées auraient donné leur consentement, ceci « afin de contrôler si les conditions d'attribution d'un logement abordable sont remplies et afin de vérifier l'exactitude et l'authenticité des données et des pièces fournies par les demandeurs-locataires, les candidats-locataires et les locataires ». Il en résulte que l'accès par le ministre aux données détenues par d'autres administrations poursuit deux finalités distinctes: d'une part, le contrôle des conditions d'attribution d'un logement abordable et, d'autre part, la vérification de l'exactitude et de l'authenticité des données et des pièces fournies par les personnes concernées.

En ce qui concerne la première finalité, à savoir le contrôle des conditions d'attribution¹⁸³ d'un logement abordable, il paraît que le consentement ne constitue pas la base de licéité appropriée. En l'espèce, les personnes concernées se trouvent souvent dans une situation financière et personnelle difficile qui amplifie le déséquilibre des rapports de force vis-à-vis du ministre. La Commission nationale estime partant que le traitement en cause devrait plutôt se baser sur l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), du RGPD dans la mesure où il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis. Le ministre pourrait donc, selon les conditions fixées par le projet de loi, accéder aux données strictement nécessaires au contrôle des critères d'attribution d'un logement abordable. Ainsi, les demandeurs-locataires n'auraient pas besoin de fournir eux-mêmes toutes les données requises, ce qui réduirait considérablement leur charge administrative.

Quant à la seconde finalité, à savoir la vérification de l'exactitude et de l'authenticité des données et pièces fournies par les personnes concernées, la CNPD estime que le consentement n'est, en tout état de cause, pas la base de licéité appropriée. En effet, en cas de refus du consentement, quels seraient les moyens alternatifs que le ministre mettrait en œuvre ? Ce traitement trouverait sa base de licéité plutôt dans l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), du RGPD dans la mesure où il est nécessaire au respect d'une obligation légale

¹⁸² V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 5/2020 sur le consentement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Comité européen de la protection des données, points 16 et s., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-052020-consent-under-regulation-2016679_fr

¹⁸³ D'après la compréhension de la CNPD, il s'agit également de vérifier les conditions d'éligibilité définies à l'article 55 du projet de loi. Il y a partant lieu de le préciser dans le texte du projet de loi.

ANNEXES

à laquelle le responsable du traitement est soumis. Par ailleurs, la Commission nationale donne à considérer que la vérification de l'exactitude et de l'authenticité des données serait superfétatoire si le ministre accède lui-même aux données détenues par d'autres autorités de l'État.

C. Sur les catégories de données

L'article 78, paragraphe 1^{er}, du projet de loi énumère les administrations aux fichiers desquels le ministre peut accéder ainsi que, pour chaque administration, les catégories de données pouvant être consultées. Tout d'abord, il y a lieu de constater que le projet de loi prévoit que le ministre peut accéder aux fichiers d'un nombre important d'autorités¹⁶⁴ et que les données auxquelles il peut accéder font souvent double emploi. A titre d'exemple, en ce qui concerne le nom, le prénom, le numéro d'identification national et l'adresse, le ministre peut accéder aux données de trois administrations, à savoir l'Administration des contributions directes, le Centre commun de la sécurité sociale et le Fonds national de solidarité, tout en ayant le droit de consulter ces données au registre national des personnes physiques. La Commission nationale voit d'un œil critique cette prolifération d'accès qui ne semble, à première vue, pas être justifiée.

Ensuite, pour un certain nombre de données, il ne ressort ni du texte du projet de loi ni du commentaire des articles pourquoi il serait

nécessaire que le ministre y accède dans le cadre du contrôle des conditions d'attribution d'un logement abordable.

D'après la compréhension de la CNPD, le contrôle devrait être effectué au regard des critères d'éligibilité et d'attribution définis par les articles 55 et suivants du projet de loi. Se pose par exemple la question pourquoi il serait nécessaire d'avoir accès aux « données techniques » ou au « titre de propriété » du logement dont la personne concernée serait propriétaire ou usufruitier, étant donné que le simple fait d'être propriétaire ou usufruitier d'un logement est un critère excluant l'éligibilité. Ainsi, il devrait en principe suffire de savoir si la personne concernée est propriétaire ou usufruitier d'un logement.

La Commission nationale rappelle l'importance du principe de minimisation consacré à l'article 5, paragraphe 1^{er}, point c), du RGPD en application duquel le ministre ne pourra accéder qu'aux données qui sont strictement nécessaires au contrôle des conditions d'éligibilité et d'attribution.

D. Sur l'accès par le ministre au registre national des personnes physiques

L'article 78, paragraphe 2, du projet de loi dispose que « [l]e ministre a droit à la communication de renseignements à partir du registre national au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et le répertoire général

¹⁶⁴ À savoir 1° l'Administration des contributions directes ; 2° l'Administration du cadastre et de la topographie ; 3° l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ; 4° le Centre commun de la sécurité sociale ; 5° le Fonds national de solidarité ; 6° la Caisse pour l'avenir des enfants ; 7° l'Agence pour le développement de l'emploi ; 8° le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions. De plus, le ministre a droit à la communication de renseignements à partir du registre national des personnes physiques.

6

au sens de la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales pour vérifier pour un demandeur-locataire, un candidat-locataire et un locataire ou tout autre membre de la communauté domestique, les données à caractère personnel suivantes :

- 1° les nom et prénoms ;
- 2° la nationalité ;
- 3° le numéro d'identification national ;
- 4° le sexe ;
- 5° les date et lieu de naissance ;
- 6° la date de décès ;
- 7° l'état civil ;
- 8° le domicile et la résidence habituelle, mentionnant la localité, la rue et le numéro d'immeuble, le cas échéant, le numéro d'ordre établi en exécution de la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété ou toute précision supplémentaire quant à l'immeuble dans lequel se situe le logement, ainsi que le historique concernant la durée de résidence ou les changements de résidence afin de contrôler le respect des conditions relatives à l'habitation principale et permanente ou à l'occupation du logement par le locataire. »

Quant au renvoi au répertoire général au sens de la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, il y a lieu de noter qu'en vertu de l'article 45 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant

l'identification numérique des personnes physiques et morales ne s'applique plus aux personnes physiques.

En ce qui concerne le registre national des personnes physiques, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, les modalités d'accès et de transmission sont définies par la loi susmentionnée du 19 juin 2013 ainsi que par le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Alors même que le terme « communication » est utilisé¹⁸⁵, il est supposé que le ministre disposera d'un accès à ce registre, tel que prévu par les textes susmentionnés.

E. Sur les modalités pratiques de l'accès par le ministre aux données détenues par d'autres administrations

L'article 79, paragraphe 1^{er}, du projet de loi précise que l'accès « prend la forme d'un échange de données sur requête déclenchée par le système informatique sur initiative d'un gestionnaire du dossier ». A cet égard, il y a lieu de noter que le terme « échange » suppose une réciprocité. Or, l'accès du ministre aux données par d'autres autorités est en principe unilatéral dans la mesure où les autres autorités n'ont pas accès aux données figurant dans le RENLA. Il est partant préférable d'adapter la terminologie employée en utilisant le terme « communication ».

¹⁸⁵ Cf. Point IV .6. A. du présent avis

ANNEXES

L'article 79, paragraphe 2, du projet de loi dispose que « [...] [l]'accès des agents d'un bailleur social est limité aux données des demandeurs-locataires, des candidats-locataires et des locataires répondant aux besoins spécifiques couverts par son domaine d'intervention et pertinentes pour l'attribution de logements aux personnes parmi lesquelles le choix se fait. Le bailleur social a accès aux données des logements qu'il gère et aux données de ses locataires dans le cadre de l'exercice de son activité de bailleur social ». Selon le commentaire des articles, « [c]eci implique que le bailleur social a non seulement accès aux données des demandeurs-locataires, des candidats-locataires et des locataires qui l'ont choisi comme bailleur, mais également à ceux des autres bailleurs sociaux, pour pouvoir travailler utilement ».

Le commentaire des articles ne fournit pas davantage d'explications sur les raisons pour lesquelles les bailleurs sociaux auraient besoin d'accéder aux données de l'ensemble des demandeurs-locataires, candidats-locataires et locataires. Se pose par ailleurs la question quelle serait l'utilité pour les demandeurs-locataires de choisir le bailleur social en charge de son dossier¹⁸⁶ si, en fin de compte, tous les bailleurs sociaux ont accès à leurs données. Le fait que les bailleurs sociaux puissent accéder aux données des personnes concernées dont ils ne sont pas en charge du dossier est susceptible d'être contraire au principe de minimisation

consacré à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), du RGPD.

D'après les termes de l'article 79, paragraphe 3, du projet de loi, « [s]eules peuvent être consultées les données à caractère personnel ayant un lien direct avec le motif de consultation », ce qui est conforme au principe de minimisation susmentionné. Il est toutefois suggéré d'utiliser la même terminologie que celle employée à l'article 79, paragraphe 5, du projet de loi, à savoir que toute consultation ne peut avoir lieu que pour un motif précis.

Selon l'article 79, paragraphe 4, du projet de loi, « [l]es demandeurs-locataires, les candidats-locataires et les locataires ont accès aux données qui les concernent. » La Commission nationale comprend qu'il s'agit du droit d'accès tel que prévu à l'article 15 du RGPD.

L'article 79, paragraphe 4, du projet de loi dispose que « [e]n se portant demandeur-locataire ou candidat-locataires, de même que par le fait qu'ils signent un bail pour un logement abordable, les demandeurs-locataires, les candidats-locataires et les locataires marquent leur accord à ce que leurs données soient traitées conformément à ce qui précède, ce dont ils sont informés au moment de leur demande et de la signature d'un bail. L'opposition de leur part à ce que les données les concernant soient collectées ou traitées emporte de plein droit retrait

¹⁸⁶ Article 55, paragraphe 4, du projet de loi

6

de leur demande ou résiliation du bail, si cette opposition est maintenue après une information spéciale des conséquences d'un maintien de leur opposition. » Il est évident que la collecte et le traitement d'un certain nombre de données à caractère personnel sont indispensables dans le cadre du projet de loi sous avis et que l'opposition des personnes concernées est susceptible de rendre impossible le traitement de leur demande ou encore le maintien du bail. Il est toutefois regrettable que cette disposition, en se référant à l'accord donné par les personnes concernées, crée une certaine confusion quant à la base de licéité sur laquelle sont basés les traitements de données effectués. La CNPD estime que ces traitements devraient être basés sur l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre c), du RGPD dans la mesure où les traitements sont nécessaires au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis. Tel qu'expliqué sous le point IV.6.B. du présent avis, le consentement ne constitue une base juridique appropriée que si le consentement est réellement libre, ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce. L'article 79, paragraphe 4, du projet de loi peut partant être omis.

L'article 79, paragraphe 5, du projet de loi fournit des précisions quant au fonctionnement du système informatique en disposant ce qui suit :

« Le système informatique par lequel l'accès ou le traitement des données à caractère personnel sont opérés est aménagé de la manière suivante :

- 1° l'accès aux renseignements est sécurisé moyennant une authentification forte ;
- 2° tout traitement des données reprises dans les banques et fichiers de données à caractère

personnel gérés par le ministre ou des renseignements auxquels le ministre a accès, ainsi que toute consultation de ces données, ne peut avoir lieu que pour un motif précis ; la date et l'heure de tout traitement ou consultation, le lien par rapport à un dossier en cours ainsi que l'identité de la personne qui y a procédé peuvent être retracées dans le système informatique mis en place ; les données de journalisation sont conservées pendant un délai de 3 ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées. »

La Commission nationale se félicite que le projet de loi prévoit le principe du contrôle de l'accès aux données par le biais de la journalisation. Elle suggère néanmoins de porter la durée de conservation des données de journalisation à cinq ans, ce qui correspond par ailleurs au délai de prescription des délits tels que la violation du secret professionnel prévu à l'article 458 du Code pénal.

V. Sur l'attribution des logements abordables via le RENLA

Aux termes de l'article 1, point 1°, du projet de loi, le RENLA a pour objectif d'assurer « l'attribution harmonisée et équitable des logements destinés à la location abordable ». L'article 31 du projet de loi, intitulé « Attribution des logements », dispose ce qui suit :

« (1) Le bailleur social attribue les logements abordables vacants de son parc de logements aux candidats-locataires éligibles et classés en rang utile au sens de l'article 58 conformément aux critères d'attribution visés à l'article 59 sur base de l'enquête sociale, sauf si en vertu d'obligations légales, le bailleur social doit appliquer d'autres critères de priorité.

ANNEXES

(2) Le bailleur social nomme une commission consultative qui lui donne un avis avant l'attribution d'un logement ou un relogement. La composition et le fonctionnement de la commission sont déterminés par règlement grand-ducal.

(3) Le Fonds du Logement peut faire des enquêtes sociales pour le compte d'un autre bailleur social. »

L'article 60 du projet de loi détaille la procédure d'attribution des logements via le registre :

« Le bailleur social souhaitant attribuer un logement abordable effectue une requête au registre moyennant l'outil informatique mis à disposition par l'État.

Le registre génère une liste réduite de candidats-locataires remplissant les conditions d'attribution prévus aux articles 57 et 58 dans un ordre de priorité établi sur base des informations fournis au registre.

Le bailleur social propose le logement vacant à un des candidats-locataires de la liste réduite sur base d'une évaluation par enquête sociale des critères fixés à l'article 59. [...] »

Par la suite, l'article 60 énumère les cas de figure dans lesquels le bailleur social n'est pas obligé de choisir parmi les candidats-locataires issus de la liste réduite, cela afin de garantir une certaine mixité sociale de locataires.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi expliquent que *« [...] afin de ne pas alourdir inutilement la charge administrative des bailleurs sociaux, des critères facilement mesurables sont appliqués dans un premier temps, pour tout candidat-locataire. Ces critères sont liés par exemple*

au logement actuel de la communauté domestique, au titre de l'occupation de celui-ci et à la situation socio-économique. Afin de tenir compte d'une correspondance entre la composition du ménage du candidat-locataire et du logement potentiellement vacant et des préférences géographiques, voire du cadre de vie actuel du candidat-locataire, ce premier set de critères est complété par une évaluation supplémentaire automatisée du candidat par rapport à un logement donné, en fonction de sa typologie et de sa situation géographique. Sur base d'une « short-list » des candidats-locataires, le bailleur social pourra choisir ensuite le locataire dont la priorité aura été confirmée lors d'une enquête sociale et qu'il juge être le mieux adapté au logement effectivement vacant. C'est lors de cette troisième phase, qui se concentre sur les membres de la communauté domestique que l'évaluation du facteur humain est la plus prononcée. Par conséquent, elle implique nécessairement une enquête sociale. ».

1. Sur le profilage et la prise de décision automatisée

Selon la compréhension de la Commission nationale, la procédure d'attribution des logements abordables via le RENLA comporte un profilage des personnes concernées et, au moins dans un premier temps, une prise de décision automatisée. S'il est vrai que le profilage et la prise de décision automatisée peuvent offrir des avantages, tels qu'une efficacité accrue et des économies de ressources, ils peuvent également poser des risques importants pour les droits et libertés des personnes qui nécessitent des garanties appropriées. En effet, le profilage peut perpétuer les stéréotypes existants et la



6

ségrégation sociale ou encore conduire à un déni de services et de biens ainsi qu'à une discrimination injustifiée¹⁸⁷.

L'article 4, point 4, du RGPD définit le profilage comme « *toute forme de traitement automatisé de données à caractère personnel consistant à utiliser ces données à caractère personnel pour évaluer certains aspects personnels relatifs à une personne physique, notamment pour analyser ou prédire des éléments concernant le rendement au travail, la situation économique, la santé, les préférences personnelles, les intérêts, la fiabilité, le comportement, la localisation ou les déplacements de cette personne physique* ».

Ainsi, le profilage est composé de trois éléments, à savoir :

- il doit s'agir d'une forme de traitement automatisé;
- il doit être effectué sur des données à caractère personnel; et
- l'objectif du profilage doit être d'évaluer les aspects personnels d'une personne physique¹⁸⁸.

Selon l'exposé des motifs, lu en combinaison avec le commentaire des articles, les critères facilement mesurables énumérés à l'article 57 du projet sont évalués, dans un premier temps, pour tout candidat-locataire par l'outil informatique du registre. Dans un deuxième temps, « *ce premier set de critères est complété par une évaluation supplémentaire*

automatisée du candidat par rapport à un logement donné, en fonction de sa typologie et de sa situation géographique », c'est-à-dire par rapport aux critères d'attribution énumérés à l'article 58 du projet de loi.

Dans une troisième phase, le bailleur social pourra choisir, sur base d'une liste réduite des candidats-locataires générée par le RENLA, le locataire dont la priorité aura été confirmée lors d'une enquête sociale prévue à l'article 59 du projet de loi.

Il en résulte que les candidats-locataires qui ne sont pas inclus dans la liste réduite et qui, de ce fait, ne se verront pas attribués un logement abordable font l'objet d'une décision individuelle fondée exclusivement sur un traitement automatisé. En effet, ce n'est que lors de l'enquête sociale que l'intervention d'un être humain est prévue. Or, l'article 22, paragraphe 1^{er}, du RGPD dispose que « *[l]a personne concernée a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire.* »

L'article 22, paragraphe 2, du RGPD énumère les exceptions dans lesquelles l'interdiction de prendre des décisions fondées exclusivement sur un traitement automatisé ne s'applique pas. En vertu de l'article 22, paragraphe 2, lettre b), du RGPD, l'interdiction ne s'applique pas « *lorsque la décision est autorisée par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est*

¹⁸⁷ Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, Lignes directrices relatives à la prise de décision individuelle automatisée et au profilage aux fins du règlement (UE) 2016/679 (WP251rev.01), p.6, approuvées par le Comité européen de la protection des données (CEPD) le 25 mai 2018, disponibles sous : <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053/en>

¹⁸⁸ *Ibid.*, p.7

ANNEXES

soumis et qui prévoit également des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée ». Ainsi, la législation d'un Etat membre peut autoriser la prise de décision automatisée, à condition qu'elle prévoie également des mesures appropriées pour sauvegarder les droits et libertés et les intérêts légitimes de la personne concernée.

Selon le considérant (71) du RGPD, « [e]n tout état de cause, un traitement de ce type devrait être assorti de garanties appropriées, qui devraient comprendre une information spécifique de la personne concernée ainsi que le droit d'obtenir une intervention humaine, d'exprimer son point de vue, d'obtenir une explication quant à la décision prise à l'issue de ce type d'évaluation et de contester la décision. »

En ce qui concerne les candidats-locataires figurant sur la liste réduite, ceux-ci ne font pas l'objet d'une décision individuelle fondée exclusivement sur un traitement automatisé, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une prise de décision fondée sur le profilage.

Le principe de transparence qui sous-tend le RGPD implique que les responsables du traitement doivent veiller à expliquer clairement et simplement aux personnes concernées la manière dont fonctionnent le profilage et le processus décisionnel. Par ailleurs, la Commission nationale

préconise que les modalités d'évaluation et de pondération des critères d'attribution ainsi que les modalités de la procédure d'attribution soient précisées par un règlement grand-ducal, cette faculté étant prévue par le projet de loi. Il est à cet égard regrettable que les projets de règlements grand-ducaux n'ont pas été communiqués en même temps que le projet de loi.

Enfin, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur l'article 35, paragraphe 3, lettre a), du RGPD selon lequel une analyse d'impact relatif à la protection des données est notamment requise lorsqu'il s'agit d'une « *évaluation systématique et approfondie d'aspects personnels concernant des personnes physiques, qui est fondée sur un traitement automatisé, y compris le profilage, et sur la base de laquelle sont prises des décisions produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne physique ou l'affectant de manière significative de façon similaire* »¹⁸⁹.

2. Sur l'enquête sociale

Aux termes de l'article 59 du projet de loi, « [d]ans le cadre d'une analyse globale et sur base d'une enquête sociale, sont évalués dans le chef du candidat-locataire et des membres de sa communauté domestique des critères d'attribution regroupés dans les catégories suivantes :

- 1° la situation socio-familiale ;
- 2° la situation socio-économique ;

¹⁸⁹ Pour plus de précisions : Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, Lignes directrices concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) et la manière de déterminer si le traitement est « susceptible d'engendrer un risque élevé » aux fins du règlement (UE) 2016/679 (WP 248 rév. 01), approuvées par le Comité européen de la protection des données (CEPD) le 25 mai 2018, disponibles sous : <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236/en>

6

3° la situation financière ;
 4° l'état du logement actuel et la situation de précarité relative au logement ;
 5° le cas échéant, les besoins spécifiques visés par l'objet social du bailleur social ;
 6° le cas échéant, d'une situation d'urgence particulière.

Un règlement grand-ducal peut préciser les modalités d'évaluation et de pondération des catégories de critères énumérées à l'alinéa 1^{er}. »

Il résulte du commentaire des articles que « [l]es agents compétents du bailleur social, ou le cas échéant un prestataire externe, procèdent à une analyse globale de la situation des candidats-locataires, à la suite d'une anamnèse circonstanciée, d'une visite à domicile, ainsi que, le cas échéant, de l'avis d'autres professionnels. Ils basent leur analyse sur des critères regroupés dans quatre catégories principales, à savoir (1) la situation socio-familiale, (2) l'éducation et l'occupation professionnelle, (3) la situation financière, (4) l'état du logement actuel et la situation de précarité relative au logement. La durée pendant laquelle un candidat-locataire attend déjà l'attribution d'un logement n'entre en ligne de compte que si, par ailleurs, il se trouve en situation *ex aequo* avec un autre candidat-locataire. » La CNPD se demande si le Fonds du Logement est visé par le terme « prestataire externe ». En effet, l'article 31, paragraphe 3, du projet de loi dispose : « Le Fonds du Logement peut faire des enquêtes sociales pour le compte

d'un autre bailleur social ». En tout état de cause, une attention particulière devrait être portée, lors de la mise en œuvre du projet de loi, à la détermination des responsable(s) du traitement, et, le cas échéant, des sous-traitants.

Le commentaire des articles poursuit : « Si le bailleur social, conformément à son objet social, offre par ailleurs des prestations ciblées à ses locataires, il évalue encore les besoins spécifiques du candidat-locataire. Les besoins spécifiques peuvent être de diverses natures et être adaptés en fonction de l'évolution de la société, de sorte qu'il est impossible de les énumérer limitativement dans la loi.

Les bailleurs sociaux qui accueillent les locataires confrontés à une situation d'urgence particulière, comme par exemple une situation d'urgence provoquée par une mesure de déguerpissement, évaluent aussi ces situations. »

Il est regrettable que le texte du projet de loi reste très vague quant au contenu de l'enquête sociale qui est susceptible de constituer une intrusion importante dans la vie privée¹⁹⁰. Ainsi, l'article 59 du projet utilise des termes assez généraux, tels que « situation socio-familiale » ou « situation socio-économique » sans toutefois préciser les critères d'attribution qui seraient regroupés dans ces catégories. Il résulte du commentaire des articles que l'enquête sociale ne se limiterait pas à un examen

¹⁹⁰ Cf. Point I. du présent avis

ANNEXES

des informations fournies par le candidat-locataire ou communiquées par d'autres autorités en vertu de l'article 78 du projet loi mais que les assistants sociaux pourraient notamment procéder à une visite à domicile et demander l'avis d'autres professionnels. Le projet de loi devrait définir clairement les investigations qui pourraient être effectuées dans le cadre d'une enquête sociale. A cet égard, il y a lieu de noter que l'article 83 du projet de loi dispose expressément que des agents sous l'autorité du ministre pourraient effectuer des visites des logements. Une telle disposition n'est cependant pas prévue en matière d'enquêtes sociales.

Quant à l'avis d'autres professionnels, il est renvoyé à l'article 458 du Code pénal en vertu duquel « *[l]es médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 euros à 5.000 euros* ». Le projet de loi ne devrait-il pas prévoir une disposition permettant aux professionnels de déroger à ce secret ?

VI. Sur les dispositions transitoires et finales

L'article 93 du projet de loi a trait au régime transitoire des listes de candidats-locataires

et de locataires du bailleur social en disposant que « [d]ans un délai de douze mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi, tout promoteur social et tout bailleur social transmet au registre les listes de ses candidats-locataires et de ses locataires. Les listes comprennent toutes les données à caractère personnel énumérées par la présente loi. » Selon la compréhension de la CNPD, il s'agit des données à caractère personnel énumérées à l'article 77 du projet de loi¹⁹¹. Il y aurait partant lieu de le préciser.

L'article 95 du projet de loi, quant à lui, a trait au régime transitoire pour l'inscription des logements au registre. Cette disposition semble contenir une erreur matérielle dans la mesure où elle se réfère à « *tous les logements visés par l'article 74, paragraphe 2* ».

L'article 96 du projet de loi dispose ce qui suit : « *La consultation des bases de données d'administrations, de promoteurs sociaux, de bailleurs sociaux et d'organismes exerçant la gestion locative sociale aux fins d'études ou d'enquêtes scientifiques dans le domaine du logement abordable peut être autorisée par le ministre sur demande dûment justifiée, lequel fixe les conditions et limites sous lesquelles cette consultation pourra être effectuée.* »

Le commentaire des articles précise à cet égard que « *[p]our pouvoir définir ses priorités et ses champs d'action, la politique*

¹⁹¹ Cf. Point IV.3 du présent avis

6

du logement dépend étroitement des enseignements tirés d'études et enquêtes scientifiques. Ces études et enquêtes ne font que gagner en utilité si les chercheurs ont accès aux bases de données de tous les acteurs impliqués directement et indirectement, à savoir les diverses administrations, les promoteurs sociaux, les bailleurs sociaux et les organismes exerçant la gestion locative sociale. Il va sans dire que ces données sont traitées à des fins scientifiques et dans le respect de la réglementation relative à la protection des données. »

Il est étonnant de constater que le projet de loi entend conférer au ministre le pouvoir d'autoriser à des tiers d'accéder à des bases de données détenues par d'autres organismes. Il devrait appartenir au responsable du traitement de permettre le cas échéant la consultation des bases de données qu'il détient, cela dans le respect des règles applicables en matière de protection des données. Le RGPD ainsi que 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 encadrent le traitement ultérieur de données personnelles à des fins scientifiques. Selon l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre b), du RGPD, les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. Cette disposition précise toutefois qu'un traitement ultérieur à des fins de recherche scientifique n'est pas considéré, conformément à l'article 89, paragraphe 1^{er}, comme incompatible avec les finalités initiales. L'article 89, paragraphe 1^{er}, du RGPD

a trait aux garanties appropriées qu'il y a lieu de mettre en place afin de garantir les droits et libertés des personnes concernées, en particulier pour assurer le respect du principe de minimisation des données. L'article 65 de la loi précitée du 1^{er} août 2018, qui implémente l'article 89 du RGPD, précise davantage les mesures appropriées additionnelles que le responsable du traitement doit mettre en œuvre. La Commission nationale demande partant aux auteurs du projet de loi de revoir l'article 96 du projet de loi qui risque d'être contraire au RGPD.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 21 juillet 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7977 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire. (Délibération n°34/AV17/2022 du 5 août 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) n°2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par courrier en date du 24 février 2022, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7977 1° relative au droit à

l'enseignement et à l'obligation scolaire ; 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi « vise à établir des normes générales applicables à toutes les formes d'enseignement. L'intérêt d'une loi applicable de façon générale à toutes les formes d'enseignement est double. Il s'agit, en premier lieu, de rappeler que, quelle que soit la forme d'enseignement choisie par les parents pour leurs enfants, l'enseignement général de la jeunesse, rendu obligatoire par l'État, a pour objectif premier de former des citoyens et contribuer ainsi à la cohésion de la société. Il s'agit, en second lieu, sur le strict plan de l'articulation des différentes normes relatives à l'enseignement, de dépasser les champs d'application particuliers de chacune des lois propres à chaque mode, respectivement à chaque ordre d'enseignement. »¹⁹²

Les auteurs du projet de loi précisent par ailleurs qu'au courant de la dernière décennie, quatre nouveaux éléments conduisant à la nécessité de rédiger un nouveau texte ont au fur et à mesure fait leur apparition, dont l'expansion des moyens informatiques servant au contrôle du respect de l'obligation scolaire. Ils précisent que ledit contrôle « est effectué seulement une fois par an par les communes. Compte tenu de la dimension de la population actuelle on peut facilement s'interroger sur l'efficacité de ses contrôles annuels. »

¹⁹² Voir doc. parl. 7977/00, exposé des motifs, p. 15.

6

Un des points clés de la réforme entamée en 2021 consistait dès lors dans la prise de nouvelles mesures « dans ce domaine afin de renforcer le contrôle de l'obligation scolaire de manière centralisée. » Plus précisément, en vertu du projet de loi sous avis, le contrôle du respect de l'obligation scolaire ne serait plus du ressort des communes, mais incomberait exclusivement au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions (ci-après le « ministre ») de manière mensuelle dès le début de l'obligation scolaire. De plus, ce contrôle ne concernerait pas uniquement l'enseignement public luxembourgeois, mais s'élargirait à l'enseignement privé, y compris l'enseignement à domicile.¹⁹³

La CNPD tient à souligner dès le départ que l'analyse des chapitres 1 et 2 du projet de loi sur le droit à l'enseignement et sur les objectifs et valeurs fondamentaux de l'enseignement, tout comme l'extension de l'obligation scolaire et les modifications sur la fréquence et l'autorité compétente pour contrôler l'obligation scolaire prévues au chapitre 3 dudit projet, ne tombent pas dans son champ de compétence. Par contre, les modalités concrètes du contrôle mensuel de l'obligation scolaire par le ministre telles qu'actuellement prévues à l'article 16 du projet de loi soulèvent des questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

Elle limitera dès lors ses observations aux remarques préliminaires sur l'enseignement à distance ou sous forme hybride, ainsi que sur l'enseignement à domicile (point I) et à l'article 16 précité (point II).

Remarques préliminaires

Selon l'article 12 du projet de loi, il est satisfait à l'obligation scolaire « *lorsque le mineur d'âge suit, en présence physique, à distance, ou sous forme hybride, les cours, activités et stages obligatoires [...]* ».

Ni le texte du projet de loi, ni le commentaire des articles ne fournissent d'explications concernant les modalités concrètes de l'enseignement à distance ou sous forme hybride de sorte que la Commission nationale ne peut pas se prononcer sur les éventuelles conséquences en matière de protection des données. Déjà dans son avis relatif au projet de loi n°7784 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19¹⁹⁴, la CNPD avait considéré que, comme des précisions sur l'enseignement à distance par les établissements scolaires publics et privés manquaient, elle « *n'[était] pas en mesure d'en apprécier l'impact sur d'éventuelles dispositions en matière de protection des données.* »

Dans le même ordre d'idée, le texte sous avis reste muet quant aux modalités concrètes à respecter en cas de cours dispensés « sous forme d'un enseignement à domicile » comme prévu actuellement par l'article 12 point 4 du projet de loi.

La CNPD se demande toutefois s'il est envisagé de recourir à la visioconférence à des fins d'enseignement à distance ou sous forme hybride. En cas de réponse

¹⁹³ Voir doc. parl. 7977/00, exposé des motifs, p. 15.

¹⁹⁴ Voir la délibération n°10/AV9/2021 du 8 mars 2021, doc. parl. 7784/01.

ANNEXES

affirmative, il est important de souligner que le traitement de l'image des enseignants et des élèves est un traitement de données à caractère personnel soumis au RGPD. De plus, le recours à un dispositif allant au-delà d'une transmission en direct, comme par exemple l'enregistrement des enseignements et la diffusion de ces vidéos afin de permettre le visionnage en différé, soulève des interrogations supplémentaires en matière de protection de la vie privée, notamment à l'égard de la proportionnalité du traitement de données, et nécessite la mise en place de mesures techniques et organisationnelles particulières.

Par ailleurs, tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base de licéité conformément à l'article 6 du RGPD. La CNPD comprend que dans des circonstances particulières liées à la situation spécifique d'un élève, le droit à l'éducation, voire l'enseignement obligatoire, d'une part, et le droit à l'image et la protection des données à caractère personnel, d'autre part, peuvent être mis en balance de sorte qu'on pourrait venir à la conclusion que le droit à l'éducation de l'élève absent exige, sous conditions, de recourir à des moyens de communications électroniques pour tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans un tel cas, le traitement des données à caractère personnel des différentes personnes impliquées (élèves, parents, enseignants, etc.) pourrait être considéré comme étant nécessaire à l'exécution d'une

mission d'intérêt public conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre e) du RGPD.

Sans précisions de la part des auteurs du projet de loi, il n'est toutefois pas clair qui est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4 point 7) du RGPD, c'est-à-dire qui est responsable du respect des règles et principes généraux découlant du RGPD. S'agirait-il de chaque établissement scolaire individuellement qui recourrait à une telle solution d'enseignement à distance ? Ou s'agirait-il plutôt du ministre, tandis que lesdits établissements agiraient le cas échéant en tant que sous-traitants¹⁹⁵ du ministre ?

En particulier, il convient de rappeler que le traitement de données à caractère personnel collectées et traitées dans le cadre de l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement doit reposer sur une base légale conformément à l'article 6, paragraphe 3, du RGPD, lu ensemble avec son paragraphe 1^{er}, lettre e)¹⁹⁶ qui dispose que : « *Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :*

- a. *le droit de l'Union; ou*
- b. *le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.*

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui

¹⁹⁵ Voir la définition du sous-traitant à l'article 4.8 du RGPD : « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement.* »

¹⁹⁶ L'article 6, paragraphe (1), lettre e) dispose que : « *Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...) e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement; (...)* »

6

concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. »

Il résulte de ce qui précède que cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ce cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement

régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».

En vertu des dispositions précitées, cette base légale devrait établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

Le considérant (41) du RGPD énonce encore que « cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. ».

Au cas où des traitements de données à caractère personnel seraient opérés dans le cadre de l'enseignement à distance, sous forme hybride ou à domicile, la CNPD recommande dès lors aux auteurs du projet de loi de les détailler dans le corps du texte du projet de loi pour des raisons de sécurité juridique en faveur de tous les acteurs impliqués. De même, il va de soi que des mesures techniques et organisationnelles appropriées devraient être mises en place et

ANNEXES

que les droits des personnes concernées, tels que prévus au Chapitre III du RGPD, soient respectés.

Le contrôle mensuel de l'obligation scolaire par le ministre

D'après l'article 16, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous examen, le « *contrôle du respect de l'obligation scolaire incombe au ministre, qui l'exerce de façon continue, et au moins une fois par mois.* »

Néanmoins, le texte reste silencieux quant aux modalités concrètes dudit contrôle. Ce n'est qu'en lisant l'exposé des motifs que la CNPD comprend que l'article 16, paragraphe 1^{er}, précité autoriserait le ministre à comparer « *mensuellement les données collectées par l'intermédiaire des divers fichiers élèves mais également des fichiers fournis par les directions de l'enseignement privé et international avec les données figurant au registre national des personnes physiques ou au fichier des demandeurs de protection internationale.* »

Le commentaire des articles précise dans ce contexte que la disposition en cause, c'est-à-dire l'article 16 du projet de loi, permettrait au ministre un « *contrôle systématique, plus régulier et informatisé, en autorisant la comparaison des différents fichiers des élèves gérés par le ministre avec le registre national des personnes physiques ; le but étant de centraliser la procédure de contrôle*

de l'obligation scolaire. Le ministre utilise à cette fin les moyens prévus par loi modifiée du 8 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel. »

L'article 22 du projet de loi prévoit précisément de modifier les articles 3 et 4 de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves (ci-après la « loi modifiée du 18 mars 2013 ») afin de permettre notamment au ministre de traiter des données relatives « *aux absences et aux dispenses* » des élèves « *pour que le ministre puisse accomplir sa mission de contrôle conférée par l'article 16 du présent texte.* »¹⁹⁷

Après ces modifications législatives, les articles 3, paragraphe 1^{er}, premier point et 3, paragraphe 3, lettre a) de la loi modifiée du 18 mars 2013 accorderaient en effet le droit au ministre de traiter les données relatives aux absences et aux dispenses des élèves à des fins de contrôle du respect de l'obligation scolaire. Par ailleurs, déjà au stade actuel du texte de la loi modifiée du 18 mars 2013, le ministre peut accéder dans la poursuite de la finalité du contrôle du respect de ladite obligation scolaire aux données du registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP ») pour obtenir les informations d'identification des élèves et de leurs représentants légaux.¹⁹⁸

Or, la CNPD constate que la possibilité de croiser les données du RNPP avec les différents

¹⁹⁷ Voir doc. parl. 7977/00, commentaire des articles, p. 24.
¹⁹⁸ Sur base de l'article 4.1 de la loi modifiée du 18 mars 2013.

6

fichiers des élèves gérés par le ministre n'y est pas explicitement prévue. Par ailleurs, elle se demande quels sont concrètement ces fichiers des élèves. S'agit-il des fichiers des élèves inscrits dans l'enseignement public et privé au Luxembourg? Dans l'affirmative, est-ce que ces fichiers sont actualisés régulièrement pour que le contrôle mensuel du ministre soit efficace ?

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la CNPD estime donc nécessaire de préciser dans le corps du texte du projet de loi sous avis la possibilité pour le ministre de croiser les données du RNPP avec celles des fichiers d'élèves et d'y inclure un renvoi aux moyens prévus par loi modifiée du 8 mars 2013.

Par ailleurs, la CNPD constate que l'exposé des motifs précise dans le contexte du contrôle du respect de l'obligation scolaire qu'une « future loi réglant la relation de l'État avec les écoles privées devra préciser les procédures à respecter par les écoles privées ». Néanmoins, elle regrette que les procédures à respecter par lesdites écoles n'ont pas été intégrées dans le projet de loi sous avis et elle ne peut dès lors pas se prononcer.

Finalement, la Commission nationale constate qu'en vertu de l'article 15, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, « les personnes titulaires de l'autorité parentale sur une personne soumise à l'obligation scolaire qui y satisfait d'une des manières visées à l'article 12 points 2, 3 ou 5, ont l'obligation de communiquer un certificat d'inscription au ministre au plus tard huit jours après l'inscription. »

Néanmoins, comme l'article en cause ne précise pas quelles sont les obligations de communication au ministre par les titulaires

de l'autorité parentale sur une personne soumise à un enseignement à domicile tel que prévu par l'article 12 point 4 du projet de loi sous avis, la CNPD se demande comment le ministre prévoira-t-il de vérifier le respect de l'obligation scolaire dans ce contexte.

Remarques finales

Pour conclure, la Commission nationale recommande aux auteurs du projet de loi d'intégrer dans le corps du texte dudit projet les éventuels traitements de données à caractère personnel opérés dans le cadre de l'enseignement à distance, sous forme hybride, et à domicile, d'une part, ainsi que les modalités concrètes du ministre pour contrôler le respect de l'obligation scolaire, c'est-à-dire la possibilité de croiser les données du RNPP avec celles des fichiers d'élèves sur base des moyens prévus par loi modifiée du 8 mars 2013, d'autre part. Cet encadrement législatif serait un garant du principe de sécurité juridique au profit de toutes les personnes concernées, c'est-à-dire les élèves, les personnes titulaires de l'autorité parentale et les enseignants.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 5 août 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7904 portant modification du Code de la consommation aux fins de transposition de la directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs.
(Délibération n° 37/AV18/2022 du 19 août 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

N'ayant pas été directement saisie par Madame la Ministre de la Protection des

consommateurs, ni au stade de l'avant-projet, ni au stade du projet de loi, la Commission nationale souhaite néanmoins se prononcer quant au projet de loi n°7904 portant modification du Code de la consommation aux fins de transposition de la directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs (ci-après le « projet de loi »). Le présent avis se réfère au texte du projet de loi tel qu'amendé par la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace lors de sa réunion du 30 juin 2022.

La directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs (ci-après la « directive Omnibus ») introduit des nouveaux concepts qui sont difficilement conciliables avec les règles applicables en matière de protection des données, et plus particulièrement le RGPD. Consciente de la marge de manœuvre restreinte dont les auteurs du projet de loi disposent au regard du cadre juridique posé par la directive Omnibus, la Commission nationale tient néanmoins à faire part de ses préoccupations quant aux implications que le projet de loi risque



6

d'avoir sur la protection des données personnelles.

Le présent avis n'examine pas en détail le projet de loi mais se limitera à soulever les problématiques fondamentales qui se posent au regard de la protection des données. Pour une analyse plus approfondie de la directive Omnibus, il est renvoyé à l'avis 8/2018 du Contrôleur européen de la protection des données (ci-après le « CEPD ») du 5 octobre 2018¹⁹⁹.

I. Sur la fourniture de contenus numériques ou de services numériques en échange de la fourniture de données à caractère personnel

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, la directive Omnibus a notamment pour objet d'adapter la protection des consommateurs à l'ère digitale et de tenir compte des nouvelles pratiques commerciales qui continuent à se développer. Ainsi, il y a lieu « d'étendre le champ d'application des droit[s] des consommateurs du « Chapitre 3 - Autres droits des consommateurs » à certaines situations où le consommateur [ne] paye pas en argent mais avec ses données personnelles ».

En vertu de l'article L. 113-1, paragraphe 2, alinéa 2, du Code de la consommation, tel que modifié par le projet de loi, le professionnel devra fournir au consommateur les informations précontractuelles

prévues au paragraphe 1^{er} « lorsque le professionnel fournit ou s'engage à fournir au consommateur un contenu numérique non fourni sur un support matériel ou un service numérique et que le consommateur fournit ou s'engage à fournir des données à caractère personnel au professionnel, sauf lorsque les données à caractère personnel fournies par le consommateur sont exclusivement traitées par le professionnel pour fournir le contenu numérique non fourni sur un support matériel ou le service numérique, ou de lui permettre de remplir les obligations légales qui lui incombent, pour autant qu'il ne traite pas ces données à une autre fin. »

La Commission nationale se félicite de l'intention du législateur de moderniser les règles existantes en droit de la consommation et d'étendre le champ d'application de certains droits aux contrats « à titre gratuit » pour lesquels aucun prix monétaire n'est payé. En effet, au regard de la valeur économique croissante que représentent les données personnelles, il paraît injuste que les consommateurs engagés par de tels contrats ne profitent pas du même niveau de protection que les consommateurs qui paient une somme d'argent en contrepartie du contenu ou service numérique.

Néanmoins, et sans vouloir nier l'existence de divers modèles économiques visant à monétiser les données personnelles des consommateurs, la CNPD regrette que

¹⁹⁹ Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), Avis 8/2018 du 5 octobre 2018 sur le paquet législatif « Une nouvelle donne pour les consommateurs », disponibles sous : https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/edps-opinion-legislative-package-new-deal-consumers_fr

ANNEXES

la directive Omnibus et, par conséquent, le projet de loi assimilent la fourniture de données personnelles au paiement d'un prix²⁰⁰. En considérant les données à caractère personnel comme un simple bien économique, cette approche ne tient pas suffisamment compte de la nature fondamentale du droit à la protection de données en vertu de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne²⁰¹.

Par ailleurs, se pose la question de savoir de quelle manière le professionnel devra informer le consommateur du « prix total du bien ou du service » ou du « mode de calcul du prix », tel que prévu par l'article L.113-1, paragraphe 1^{er}, lettre c), du Code de la consommation. Une problématique similaire a été soulevée par le CEPD dans son avis 8/2018 susmentionné en ce qui concerne le remboursement du consommateur ayant exercé son droit de rétractation. Ici, le CEPD note qu'« *il se peut qu'il ne soit pas possible d'évaluer la valeur des données à caractère personnel en cas de rétractation du contrat. On peut donc se demander si la proposition pourrait effectivement garantir une indemnisation juste des consommateurs* »²⁰².

Au regard des interférences potentielles du projet de loi avec l'application du RGPD, il est à relever positivement que le nouvel article L. 222-10 du Code de la consommation prévoit que « [e]n ce qui concerne les données à

caractère personnel du consommateur, le professionnel respecte les obligations applicables en vertu du [RGPD] ». La Commission nationale tient à souligner que les traitements de données à caractère personnel peuvent uniquement être effectués par les professionnels conformément aux règles applicables en matière de protection des données, et en particulier le RGPD.

II. Sur le risque d'un conflit de compétences

En deuxième lieu, la Commission nationale note que certaines dispositions du projet de loi pourraient le cas échéant interférer avec les compétences de la CNPD en matière de protection de données.

En effet, l'article L. 113-1, paragraphe 8, tel qu'il résulte du projet de loi, dote le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions (ci-après le « ministre ») d'un certain nombre de pouvoirs dans l'hypothèse où il a connaissance du non-respect par un professionnel des dispositions du paragraphe 1^{er} dudit article. Ainsi, le ministre peut notifier au professionnel le constat de cette violation et exiger la mise en conformité ou encore engager une action en cessation ou en interdiction telle que prévue aux articles L.320-1 et suivants. Il y a lieu de noter que le Code de la consommation, dans sa version actuellement en vigueur, prévoit des amendes d'ordre pénal en cas d'infraction à l'article L. 113-1, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation.

²⁰⁰ V. également en ce sens l'avis de la CNPD relatif au projet de loi n°7818, délibération n°30/AV25/2021 du 1er octobre 2021, doc. parl. 7818/10

²⁰¹ Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), Avis 8/2018 du 5 octobre 2018 sur le paquet législatif « Une nouvelle donne pour les consommateurs », point 70.

²⁰² Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), Avis 8/2018 du 5 octobre 2018 sur le paquet législatif « Une nouvelle donne pour les consommateurs », point 70 point 72.

6

Dans la mesure où l'article L. 113-1, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation s'applique également aux contrats de fourniture de contenus numériques ou de services numériques en échange de la fourniture de données à caractère personnel, les informations précontractuelles y prévues sont susceptibles de comporter des aspects ayant trait à la protection des données. Se pose par exemple la question de savoir quelles informations sur le prix doivent concrètement être fournies dans l'hypothèse où le consommateur « paie » avec ses données personnelles.

En tout état de cause, il y a lieu de rappeler que l'article 4 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 charge la CNPD du contrôle des règles applicables en matière de protection des données, et plus particulièrement du RGPD.

Il y a dès lors lieu d'assurer que la protection des données et la protection des consommateurs coopèrent de manière cohérente pour garantir que tous les consommateurs soient traités de manière juste et transparente, sans toutefois empiéter sur les compétences qui ont été dévolues à la Commission nationale notamment par le RGPD.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 19 août 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7975 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (Délibération n° 41/AV19/2022 du 7 octobre 2022)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».
2. Par courrier en date du 3 mars 2022, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7975 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (ci-après le « projet de loi »). En date du 27 juillet 2022, ont été soumis à l'avis de la CNPD les amendements gouvernementaux du 30 juin 2022. Le présent avis se réfère au texte du projet de

loi tel qu'il résulte desdits amendements.

3. Le projet de loi a pour objet de transposer en droit national la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (ci-après la « directive »). Selon l'exposé des motifs, l'objectif de la directive est « *de créer un environnement avec des produits et services plus accessibles dès leur conception initiale ou par une adaptation ultérieure, permettant ainsi la création d'une société plus inclusive qui facilite l'autodétermination des personnes en situation de handicap.* » Ainsi, le projet de loi entend confier la surveillance des exigences en matière d'accessibilité des produits et services visés par la directive à une autorité nouvellement créée, à savoir l'Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et services (ci-après l'« OSAPS »).
4. Le présent avis limitera ses observations aux questions relatives à la protection des données à caractère personnel soulevées par les articles 4.1.6, 5 et 30 du projet de loi. D'après le tableau de correspondance accompagnant le projet de loi, ces dispositions ne résultent pas de la transposition de la directive.

Sur les articles 4.1.6 et 5 du projet de loi

5. Suivant les termes de l'article 4.1.6 du projet de loi, l'une des missions de l'OSAPS consiste à « *recueillir, en collaboration avec les entités nationales compétentes, les données nécessaires à des fins d'études statistiques en lien avec les besoins des personnes handicapées et des personnes présentant des limitations*



6

fonctionnelles en matière d'accessibilité des produits et services visés par la loi en vue de développer les connaissances sur le marché et de pouvoir répondre aux besoins du public cible et de favoriser la mise en œuvre de l'article 31 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées »²⁰³.

6. L'article 5, intitulé « Etudes et recherches », dispose quant à lui :

« Dans le cadre d'études statistiques visées à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 6, l'OSAPS peut collaborer, sur décision du ministre, avec des centres de recherche économique et sociale au Luxembourg.

En vue de l'élaboration des études statistiques et des collaborations susvisées, l'OSAPS et les autorités ayant des responsabilités spécifiques relatives aux produits et services visés à l'article 1^{er}, paragraphes 1^{er} et 2, échangent à l'aide de procédés automatisés ou non des données à des fins statistiques. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé. »

7. Il y a lieu de regretter que le commentaire des articles reste muet quant aux

organismes avec lesquels l'OSAPS sera amené à collaborer, voire à échanger des données. Par ailleurs, il se pose la question de savoir si les auteurs du projet de loi entendent conférer à l'OSAPS le pouvoir de recueillir et/ou d'échanger des données à caractère personnel, et notamment des données dites « sensibles » au sens de l'article 9 du RGPD.

8. A cet égard, la Commission nationale tient à souligner que les traitements de données à caractère personnel, c'est-à-dire d'informations se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable, sont soumis aux règles posées par le RGPD. Ainsi, de tels traitements ne sont licites que s'ils peuvent être basés sur l'une des conditions de licéité énumérées à l'article 6.1 du RGPD. De plus, l'article 9 du RGPD confère une protection particulière aux données dites « sensibles », dont notamment les données concernant la santé, voire le handicap, d'une personne physique. Enfin, l'article 89 du RGPD ainsi que les articles 63 à 65 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 s'appliquent aux traitements de données personnelles à des fins de recherche scientifique et à des fins statistiques.

²⁰³ L'article 31 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées dispose ce qui suit :

« 1. Les États Parties s'engagent à recueillir des informations appropriées, y compris des données statistiques et résultats de recherches, qui leur permettent de formuler et d'appliquer des politiques visant à donner effet à la présente Convention. Les procédures de collecte et de conservation de ces informations respectent :

a) Les garanties légales, y compris celles qui découlent de la législation sur la protection des données, afin d'assurer la confidentialité et le respect de la vie privée des personnes handicapées;

b) Les normes internationalement acceptées de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les principes éthiques qui régissent la collecte et l'exploitation des statistiques.

2. Les informations recueillies conformément au présent article sont désagrégées, selon qu'il convient, et utilisées pour évaluer la façon dont les États Parties s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu de la présente Convention et identifier et lever les obstacles que rencontrent les personnes handicapées dans l'exercice de leurs droits.

3. Les États Parties ont la responsabilité de diffuser ces statistiques et veillent à ce qu'elles soient accessibles aux personnes handicapées et autres personnes. »

ANNEXES

9. Au vu de leur caractère vague et imprécis, les dispositions sous examen ne pourraient en aucun cas servir de base légale pour des éventuels traitements de données personnelles qui seraient, le cas échéant, effectués par l'OSAPS, notamment à des fins de recherche scientifique ou à des fins statistiques.
10. Le cadre légal posé par le RGPD et la loi du 1^{er} août 2018 précité ne s'applique, par contre, pas aux données anonymes. Le considérant (26) du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche. » Il y a toutefois lieu de s'assurer qu'il s'agit effectivement de données anonymes et non pas de données pseudonymisées qui pourraient être attribuées à une personne physique par le recours à des informations supplémentaires et qui, quant à eux, tombent dans le champ d'application du RGPD²⁰⁴.
- Sur l'article 30 du projet de loi**
11. L'article 30, intitulé « Coopération internationale », prévoit notamment
- que l'OSAPS « procède à l'échange des informations et documentations utiles aux recherches requises effectuées de sa propre initiative ou initiées par une instance, institution ou agence internationale ou européenne ou une autorité étrangère compétente. »
12. A défaut de plus amples explications données par les auteurs du projet de loi, la CNPD souhaite simplement rappeler que le RGPD, et plus particulièrement le chapitre V relatif aux transferts vers des pays tiers ou à des organisations internationales, a vocation à s'appliquer dans l'hypothèse où des données à caractère personnel seraient visées par cette disposition.
13. Pour le surplus, la Commission nationale n'a pas d'autres observations à formuler.
- Ainsi décidé à Belvaux
en date du 7 octobre 2022.
- La Commission nationale
pour la protection des données
- Tine A. Larsen
Présidente
- Thierry Lallemand
Commissaire
- Marc Lemmer
Commissaire
- Alain Herrmann
Commissaire

²⁰⁴ A toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation, disponible sous : https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216_en.pdf

6

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7691 portant modification : 1° du Code de procédure pénale, 2° du Nouveau Code de procédure civile, 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes, 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs, 6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, 7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante, 9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, 10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, 11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, 12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant, 13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales, 14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, 15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice
 (Délibération n° 42/AV20/2022 du 7 octobre 2022)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».
2. En date du 10 février 2021, la Commission nationale a avisé le projet de loi N°7691 portant modification : 1° du Code de procédure pénale, 2° du Nouveau Code de procédure civile, 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes, 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs, 6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, 7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de

ANNEXES

détention préventive inopérante, 9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, 10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, 11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, 12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant, 13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales, 14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, 15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice (ci-après le « projet de loi »).

3. En date du 8 août 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la CNPD à se prononcer au sujet des amendements parlementaires adoptés par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 20 juillet 2022 (ci-après les « amendements parlementaires »).
4. Il convient de noter que l'intitulé du projet de loi a été légèrement modifié afin de tenir compte de la suppression de certaines des dispositions du projet de loi. Ces

suppressions interviennent suite à l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions et au dépôt du projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice, qui prévoit notamment de régler la procédure d'honorabilité dans le cadre du recrutement du personnel des autorités judiciaires et des juridictions de l'ordre administratif. Les dispositions du projet de loi N°7863A traitant des questions d'honorabilité fera donc l'objet d'un avis séparé de la CNPD.

5. La Commission nationale formulera ci-après ses observations quant aux problématiques relatives à la protection des données soulevées par les amendements parlementaires.

I. Remarques liminaires

1. **Sur la notion d'honorabilité et le cadre légal instauré par le projet de loi**

6. Il y a lieu de féliciter les auteurs des amendements parlementaires pour leur effort de reformulation et de restructuration du projet de loi « *pour garantir une meilleure cohérence des différents textes* »²⁰⁵ ainsi que « *d'aligner le vocabulaire employé selon les différentes catégories d'enquêtes d'honorabilité concernées* »²⁰⁶.
7. Cependant, et alors que des disparités subsistent entre les différentes catégories

²⁰⁵ Voir point I des amendements parlementaires, page 2, document parlementaire N°7691/07.

²⁰⁶ Voir point I des amendements parlementaires, page 2, document parlementaire N°7691/07.

de vérification des antécédents²⁰⁷, il y a lieu de noter, comme relevé à juste titre par le Conseil d'Etat dans son avis du 26 octobre 2021, que « l'harmonisation aurait pu être poussée plus loin. Le Conseil d'Etat se doit de relever que l'effort de précision des procédures se limite au seul ressort du ministre de la Justice. Or, il existe de nombreux secteurs relevant d'autres départements ministériels qui prévoient actuellement une forme de contrôle d'honorabilité, qu'il s'agisse des autorisations ou de l'accès à certains emplois ou fonctions. Force est de constater que ces textes, qui peuvent également subir les mêmes reproches d'imprécision, restent dans l'immédiat inchangés, engendrant ainsi un risque d'insécurité juridique »²⁰⁸.

8. La CNPD se permet également de réitérer ses observations formulées, dans son avis du 10 février 2021, selon lesquelles elle regrette « qu'une structure commune n'ait pu être dégagée par les auteurs du projet de loi, en ce qui concerne les entités qui diligentent les enquêtes administratives et les modalités de transmission des données issues de telles enquêtes »²⁰⁹. Ces observations sont d'ailleurs partagées par le Conseil d'Etat qui, bien qu'approuvant « la démarche des auteurs du projet de

loi de graduer les intrusions dans la vie privée en fonction de la sensibilité des matières concernées par les autorisations, agréments ou recrutements visés »²¹⁰, regrette « que l'effort d'uniformisation n'ait pas été poussé plus loin. Cette dernière remarque concerne les autorités qui diligentent les enquêtes administratives et la forme sous laquelle les données leur sont communiquées »²¹¹.

9. Pour le surplus, la CNPD se permet de réitérer l'ensemble de ses observations formulées dans son avis du 10 février 2021 à ce sujet²¹².

2. Sur l'origine des données

10. Dans son avis du 10 février 2021, la CNPD avait relevé que les dispositions du projet de loi ne précisait pas l'origine des données avec suffisamment de précision²¹³. Elle comprend, toutefois, que les données collectées et traitées dans le cadre du projet de loi proviennent de fichiers tenus par la Police grand-ducal, le Ministère public et le Service de renseignement de l'Etat (ci-après le « SRE »)²¹⁴.
11. Cependant, et bien que de telles précisions ne soient pas apportées par les amendements parlementaires, il convient

²⁰⁷ Voir notamment paragraphes 26 et 35 du présent avis.

²⁰⁸ Voir considérations générales, pages 2 et 3 avis de l'avis Conseil d'Etat du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

²⁰⁹ Voir point I.2., page 6 de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²¹⁰ Voir considérations générales, page 4 de l'avis Conseil d'Etat du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

²¹¹ Voir considérations générales, page 4 de l'avis Conseil d'Etat du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

²¹² Voir points I.1 et 2, pages 3 à 6, de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²¹³ Voir point III., pages 14 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²¹⁴ Voir point III, pages 14 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

ANNEXES

de noter que le projet de loi N°7882²¹⁵ quant à lui a pour objet « d'encadrer le traitement de données à caractère personnel effectué par les autorités judiciaires à l'aide de l'application JU-CHA, permettant la gestion des dossiers répressifs du premier acte de procédure jusqu'à l'exécution des décisions de justice »²¹⁶. Ce projet de loi détaille notamment les modules compris dans l'application JU-CHA (par exemple, le module « casier judiciaire », le module « dossier répressif » ...), les données à caractère personnel qui seraient contenues dans ces derniers, ainsi que les finalités pour lesquelles ces modules seraient consultés.

De plus, il résulte du commentaire de l'article 1 de ce projet de loi que « la finalité du traitement de données à caractère personnel opéré dans l'application JU-CHA et qui consiste à permettre aux autorités judiciaires de s'acquitter des missions qui découlent du droit européen et des accords internationaux qui lient le Grand-Duché de Luxembourg d'une part, et d'autre part de celles relevant du Code pénal, du Code de procédure pénale et des lois spéciales. Il s'agit de permettre la gestion des dossiers répressifs et en matière de jeunesse, du premier acte de procédure jusqu'à l'exécution des décisions de justice. Sont notamment visées les missions suivantes :

- l'exécution des mesures demandées dans le cadre de mandats d'arrêt européens et des instruments européens de reconnaissance mutuelle, ainsi que des commissions rogatoires et autres demandes d'entraide internationale pénale ;
- la tenue et l'organisation des audiences ;
- la gestion du casier judiciaire ;
- la restitution d'objets volés ou retrouvés ;
- la traçabilité des dossiers transmis aux archives nationales ;
- la gestion des données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'exécution de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
- la gestion des dossiers du Service central d'assistance sociale ;
- l'exploitation des informations recueillies à des fins de recherche statistique, historique, criminalistique et pédagogique.

A noter que l'énumération des missions susmentionnées ne correspond pas à une liste figée et exhaustive et qu'elle a naturellement vocation à évoluer en fonction des modifications opérées en droit national (...). Ainsi, une fois que le projet de loi 7691 sur les procédures de vérification d'antécédents sera adopté, s'ajoutera notamment la mission d'apprécier l'honorabilité d'une personne, par exemple lors de recrutements au sein de l'administration judiciaire »²¹⁷.

²¹⁵ Projet de loi N°7882 portant 1° introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ; et 2° modification du Code de procédure pénale.

²¹⁶ Exposé des motifs PL N°7882.

²¹⁷ Voir Ad article 1^{er}, page 9, document parlementaire N°7882/00.

6

12. Dès lors, la CNPD comprend que l'application JU-CHA serait consultée lorsque le procureur général d'Etat effectue une vérification des antécédents dans le cadre des dispositions du projet de loi sous examen. Néanmoins, il y a lieu de regretter que cette finalité ne soit pas précisée expressément dans le texte du projet de loi N°7882²¹⁸.

De plus, ne serait-il pas également pertinent que soit précisé dans le texte du projet de loi N°7882 quel(s) serai(en)t le(s) module(s) accessible(s) par le procureur général d'Etat lors de l'appréciation de l'honorabilité d'une personne concernée ?

13. Enfin, s'il y a lieu de saluer les précisions précitées, il convient de regretter que l'origine des données traitées par la Police grand-ducale ou le SRE ne soient pas précisées. Sur ce point la CNPD se permet de renvoyer à l'ensemble de ses observations formulées dans son avis du 10 février 2021 précité²¹⁹.

II. Sur le traitement de données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûretés connexes

A. Sur la première catégorie de vérification des antécédents

14. Les auteurs des amendements parlementaires entendent supprimer

la référence, dans les articles relatifs à la première catégorie de vérification des antécédents²²⁰, à l'article 8.1. de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire.

15. Comme relevé par la CNPD dans son avis du 10 février 2021, ce renvoi n'était pas susceptible d'être pertinent alors que cet article faisait référence au règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander un bulletin N°2 ou N°3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée (ci-après le « règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 »)²²¹. En effet, le ministre ayant le projet de loi dans ses attributions (ci-après le « ministre ») ne figurait pas sur cette liste pour certains des articles du projet de loi²²².

16. Les auteurs des amendements parlementaires précisent désormais qu'un projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 « *proposera d'ajouter le ministre de la Justice pour l'instruction des demandes relatives aux facilitateurs en justice restaurative à la liste des administrations concernées* »²²³. Il en ira de même pour les demandes relatives à l'agrément de médiateur en matière civile et commerciale²²⁴, et celles

²¹⁸ Voir également point I.1., pages 3 et suiv., de la délibération n°29/AV13/2022 du 1er juillet 2022, document parlementaire N°7882/02.

²¹⁹ Voir point III. de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²²⁰ Voir article 1^{er}, article 2, point 3^e, article 3 et article 13 du projet de loi, tel qu'amendé.

²²¹ Voir point IV.2.A.a., page 19, de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²²² Voir articles 1^{er}, 2, point 3^e, et 13 (devenant le nouvel article 10) du projet de loi.

²²³ Voir commentaire des amendements parlementaires sous l'amendement n°2 – article 1^{er} du projet de loi.

²²⁴ Voir amendement n°5 – article 2, point 3^e du projet de loi.

ANNEXES

relatives à l'agrément de médiateur en matière pénale²²⁵.

Il y a lieu de saluer les auteurs des amendements parlementaires pour avoir apporté de telles précisions.

B. Sur la deuxième catégorie de vérification des antécédents

17. Il convient de relever que les articles 6, 7 et 15 du projet de loi²²⁶ sont supprimés et font l'objet d'un projet de loi distinct²²⁷. Cette deuxième catégorie de vérification des antécédents vise donc désormais les articles 4 et 8 du projet de loi²²⁸. Ces articles précisent respectivement la procédure de vérification des antécédents des candidats-notaires et des candidats-huissiers.

Il y a lieu de noter que les dispositions de ces articles sont formulées à l'identique suite aux amendements parlementaires, de sorte que la CNPD traitera ensemble des modifications apportées à ces dispositions.

Il convient tout d'abord de féliciter les auteurs des amendements parlementaires pour avoir précisé quel numéro du bulletin du casier judiciaire

est visé par les dispositions sous avis, tel que l'avait préconisé la CNPD et le Conseil d'Etat dans leurs avis respectifs²²⁹.

18. Il y a encore lieu de saluer les auteurs des amendements parlementaires pour avoir précisé les données dont le procureur général d'Etat peut faire état dans son avis. En effet, la CNPD dans son avis du 10 février 2021 avait regretté, à l'instar du Conseil d'Etat, le manque de précision quant aux catégories de données qui seraient communiquées au procureur général d'Etat afin que ce dernier vérifie l'honorabilité des personnes concernées²³⁰.

Il est désormais prévu que les informations « **issues des décisions judiciaires constatant des faits relatifs à une condamnation pénale pour crime ou délit pour laquelle la réhabilitation n'est pas déjà atteinte au moment de l'introduction de la demande de candidature** » et celles « **issues des procès-verbaux de police constatant des faits susceptibles de constituer un crime ou délit, si ces faits font l'objet d'une procédure pénale en cours, à l'exclusion des faits ayant abouti à une décision d'acquiescement, de non-lieu ou de**

²²⁵ Voir amendement n°16 – article 13 du projet de loi (devenant le nouvel article 10).

²²⁶ Voir amendements n°10, n°11 et n°18.

²²⁷ Voir paragraphe 4 du présent avis.

²²⁸ Voir amendements n°7 et n°14.

²²⁹ Voir point IV.2.B., page 19, de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03, voir commentaires formulés par le Conseil d'Etat sous l'article 4, page 8 de son avis du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

²³⁰ Voir point IV.2.B., page 19, et point IV.3., pages 25 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03, voir commentaires formulés par le Conseil d'Etat sous l'article 4, page 8 de son avis du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

6

classement sans suites » soient transmises au procureur général d'Etat²³¹.

19. Enfin, il y a encore lieu de saluer les auteurs des amendements parlementaires pour avoir précisé les faits qui devraient figurer dans l'avis du procureur général d'Etat, lorsque ceux-ci sont couverts par le secret de l'instruction.
20. Pour le surplus, la CNPD renvoie à ses observations formulées à ce sujet dans son avis du 10 février 2021²³².

C. Sur la troisième catégorie de vérification des antécédents

21. Les amendements parlementaires, relatifs à la troisième catégorie de vérification des antécédents²³³, introduisent de nouvelles dispositions qui se calquent sur les dispositions de l'article 14 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions dans un « *soucis d'harmonisation et de cohérence du projet de loi dans son ensemble* »²³⁴.

1. Sur la reprise du libellé de l'article 14.2, alinéa 1^{er}, phrase 2 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions

22. L'article 14.2, alinéa 1^{er}, phrase 2 de

la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions dispose que « *[l]es faits auxquels se rapportent les informations fournies par le procureur d'État et la Police grand-ducale ne peuvent avoir été commis plus de cinq ans avant l'introduction de la demande en obtention d'une autorisation, d'un permis ou d'un agrément prévus par la présente loi ou font l'objet d'une poursuite pénale en cours* ».

Ces dispositions ont été reprises par l'ensemble des articles du projet de loi, visant la troisième catégorie de vérification des antécédents. Il y a lieu de féliciter les auteurs des amendements parlementaires pour avoir repris une telle limitation des faits pouvant être transmis au ministre.

23. Pour le surplus, la Commission nationale se permet de renvoyer sur ce point à ses observations formulées dans son deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi N°7425²³⁵.

2. Sur la reprise du libellé de l'article 14.3 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions

24. Il convient de saluer les auteurs des amendements parlementaires pour

²³¹ Dispositions en gras surlignées sont celles introduites par les amendements parlementaires et les dispositions en gras surlignées barrées sont celles supprimées par lesdits amendements.

²³² Voir points IV.2.B., page 19, et IV.3., pages 25 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03, voir commentaires formulés par le Conseil d'Etat sous l'article 4, page 8 de son avis du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

²³³ Voir article 2, point 1^{er}, article 2, point 2^o, article 5, article 12 (devenant le nouvel article 9), article 14 (devenant le nouvel article 11) du projet de loi, tel qu'amendé.

²³⁴ Voir commentaire des auteurs des amendements parlementaires sous l'amendement n°3 – article 2, point 1^o du projet de loi.

²³⁵ Voir point 1.F.a.i., pages 15 et suiv., de la délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire N°7425/09.

ANNEXES

leur volonté d'harmonisation et de cohérence des procédures de vérification de l'honorabilité sur le libellé de l'article 14.3. de la loi du 2 février 2022 précitée. Cependant, malgré ces efforts, certaines disparités persistent quant aux faits qui seraient visés par la troisième catégorie de vérification des antécédents.

25. Ainsi, l'article 14.3. de la loi du 2 février 2022 dispose que « [l]e procureur d'État et la Police grand-ducale ne communiquent des informations au ministre, conformément au présent article, que pour des faits :
- 1° incriminés en tant que crime ou délit par la loi ;
 - 2° visés à l'article 563, point 3°, du Code pénal relatif aux voies de fait et violences légères ;
 - 3° ayant motivé une procédure d'expulsion sur base de l'article 1er de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique.

L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas aux faits qui, bien que relevant des points 1° et 2°, ont fait l'objet d'un acquittement, d'une réhabilitation judiciaire ou légale, ou sont prescrits ».

26. Si le libellé de l'article 14.3. précité et notamment les dispositions relatives aux faits sur lesquels porte la vérification de l'honorabilité, est repris à l'identique en ce qui concerne les enquêtes d'honorabilité diligentées dans le cadre des affaires portées devant le juge des affaires familiales²³⁶, en matière d'adoptions²³⁷, dans le cadre de l'agrément du service d'adoption²³⁸ et dans le cadre des autorisations en matière d'activités privées de gardiennage et de surveillance²³⁹, tel n'est pas le cas pour l'enquête d'honorabilité effectuée pour les demandes d'autorisation et les demandes d'agrément en matière de jeux de hasard et de paris sportifs²⁴⁰.

27. En effet, les enquêtes diligentées pour apprécier l'honorabilité des personnes sollicitant une demande d'autorisation ou une demande d'agrément en matière de jeux de hasard et de paris sportifs portent sur les « faits incriminés en tant que crime ou délit par la loi qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale ou qui ont donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal ou d'un rapport de police »²⁴¹.

²³⁶ Voir amendement n°3 – article 2, point 1° du projet de loi.

²³⁷ Voir amendement n°4 – article 2, point 2° du projet de loi.

²³⁸ Voir amendement n°15 – article 12 du projet de loi (devenant le nouvel article 9).

²³⁹ Voir amendement n°17 – article 14 du projet de loi (devenant le nouvel article 11).

²⁴⁰ Voir amendement n°8 – article 5 du projet de loi.

²⁴¹ Voir article 11.1. de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs tel que modifié par l'article 5 du projet de loi, tel qu'amendé.

Sur ce point, la Commission nationale renvoie à ses observations formulées dans le cadre de son avis du 10 février 2021 en ce qu'elle s'était demandée s'il « *ne serait pas possible (...) d'indiquer avec plus de précision sur quels crimes ou délits portent de telles vérifications ?* »²⁴² ainsi qu'à l'ensemble de ses développements formulés à ce sujet²⁴³.

3. Sur la communication du bulletin N°1 du casier judiciaire

28. Les articles 2, points 1° et 2, et 9 du projet de loi²⁴⁴ prévoient que le procureur général d'Etat puisse prendre connaissance du bulletin N°1 du casier judiciaire. La CNPD regrette que les auteurs des amendements parlementaires n'aient pas apporté plus de précisions en ce qui concerne la nécessité de prendre connaissance d'un tel bulletin, et réitère ses observations formulées dans son avis du 10 février 2021 à ce sujet²⁴⁵.
29. Dans la mesure où le projet de loi N°7881²⁴⁶ a notamment pour objet de modifier la loi modifiée du 29 mars

2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, ne faudrait-il pas profiter d'une telle opportunité pour préciser à l'article 6 de la loi précitée que le bulletin N°1 du casier judiciaire puisse être communiqué, dans les cas strictement visés par le projet de loi, à des fins de vérification de l'honorabilité au procureur général d'Etat ?

4. Sur la communication du bulletin N°2 du casier judiciaire

30. Il convient de féliciter les auteurs des amendements parlementaires pour avoir précisé le numéro de bulletin qui serait visé par les dispositions de l'article 5 du projet de loi²⁴⁷, tel que suggéré par la Commission nationale dans son avis du 10 février 2021²⁴⁸.

Cependant, les dispositions du projet de loi tel qu'amendé qui prévoient que « *[I] a ou les personnes concernées joignent à leur demande l'autorisation afin que le bulletin N°2 du casier judiciaire soit délivré directement par le procureur général d'Etat au ministre de la Justice* » ne sont-elles pas superfétatoires ? En effet, l'article 1^{er}, point 7) du règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 dispose

²⁴² Voir point IV.3.A. de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²⁴³ Voir point IV.3., pages 25 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²⁴⁴ Voir amendements n°3, n°4 et n°15.

²⁴⁵ Voir point IV.2.C.a., page 22, de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²⁴⁶ Projet de loi n°7881 sur les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) portant : 1° transposition de la directive (UE) 2019/884 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant la décision-cadre 2009/315/JAI du Conseil en ce qui concerne les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), et remplaçant la décision 2009/316/JAI du Conseil; 2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides, qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726; 3° modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, voir document parlementaire N°7881/02.

²⁴⁷ Voir amendement n°8.

²⁴⁸ Voir point IV.2.A.C.a. de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

ANNEXES

d'ores et déjà que « le bulletin N°2 peut être délivré sur demande et avec l'accord exprès de façon écrite ou électronique de la personne concernée au ministre ayant la Justice dans ses attributions pour l'instruction des demandes relatives aux jeux de hasard ».

31. En tout état de cause, à des fins d'uniformisation de l'ensemble des dispositions du projet de loi, la Commission nationale propose d'omettre de telles dispositions alors que les articles relatifs à la première catégorie d'enquête d'honorabilité ne prévoient pas de telles dispositions en ce qui concerne la communication du bulletin N°2 du casier judiciaire au ministre. En effet, la CNPD comprend que les auteurs des amendements parlementaires préfèrent introduire de nouvelles dispositions au règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 qui énumère la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander un bulletin N°2 ou N°3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée.

5. Sur les dispositions spécifiques concernant des faits couverts par le secret de l'instruction

32. Il convient de noter que les amendements n°8, 15 et 17 du projet de loi introduisent, au sein des articles 5, 9, et 11 du projet de loi, un nouveau paragraphe dont les dispositions sont les suivantes :
« [p]endant toute la durée où les faits

en cause sont couverts par le secret de l'instruction prévu par l'article 8 du Code de procédure pénale »,
« les renseignements fournis par le procureur général d'État » ou « l'avis du procureur général d'État » « comporte[nt] uniquement le nom, le prénom et le numéro d'identification au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ou, à défaut de ce numéro, la date de naissance et l'adresse ou la dernière adresse connue du ou des requérants concernés, ainsi que la qualification juridique des faits reprochés ».

33. Cependant, il y a lieu de constater que de telles dispositions ne sont pas précisées pour les articles 2, point 1° et point 2° du projet de loi. Or, ces articles font partis de la troisième catégorie de vérification des antécédents. La Commission nationale se demande pourquoi de tels développements relatifs au secret de l'instruction n'ont pas été prévus pour lesdits articles ?
34. Dès lors, il convient de regretter ce manque d'uniformisation, alors que tel que relevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 26 octobre 2021, « le fait de régler un aspect dans un texte et de ne pas le mentionner dans un autre, alors que la problématique visée se présente dans les deux cas, ne peut que prêter à confusion. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne (...) les règles applicables pour assurer le respect du secret de l'instruction »²⁴⁹.

²⁴⁹ Voir considérations générales, page 4, de l'avis du conseil d'Etat du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

6

6. Remarques finales

35. Pour le surplus, en ce qui concerne la troisième catégorie de vérification des antécédents, il est renvoyé à l'ensemble des développements formulés par la Commission nationale dans son avis du 10 février 2021²⁵⁰.

III. Sur les modalités de transmission des données issues des différentes procédures de vérification des antécédents

36. Il convient de constater que des disparités persistent malgré les efforts d'harmonisation des auteurs des amendements parlementaires quant aux différentes procédures d'honorabilité prévues par le projet de loi. En effet, il ressort notamment des articles 5 et 11 du projet de loi²⁵¹ qu'une enquête administrative est diligentée par le ministre auprès du procureur général d'Etat et de la Police grand-ducale.

Or, il aurait été préférable que les auteurs des amendements parlementaires optent pour la solution retenue par les articles 2, points 1° et 2°, 4, 8, et 9 du projet de loi, à savoir la communication d'un avis par le procureur général d'Etat.

Ces disparités avaient, d'ores et déjà, été relevées par la CNPD dans son avis du 10 février 2021, elle se permet dès

lors de renvoyer à ses observations y formulées²⁵².

IV. Sur la durée de conservation

37. Il y a lieu de relever que le texte sous avis prévoit pour certaines des procédures de vérification des antécédents des durées de conservation. Ces précisions sont à saluer.

A. Sur la première catégorie de vérification des antécédents

38. Les auteurs des amendements parlementaires précisent, en ce qui concerne la première catégorie de vérification des antécédents, que celle-ci se base exclusivement sur la communication d'un extrait de casier judiciaire, et que « conformément à l'avis du Parquet général, l'article 8-5, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire prévoit d'ores et déjà qu'un bulletin délivré à l'administration saisie d'une demande ne peut pas être conservé au-delà d'un délai d'un mois après l'expiration du délai prévu pour un recours contentieux »²⁵³.
39. Cependant, il y a lieu de s'interroger sur la durée de conservation quant aux extraits de casier judiciaire étrangers qui seraient, le cas échéant, collectés dans le cadre d'une procédure de vérification

²⁵⁰ Voir point IV.2.C, pages 22 et suiv., et point IV.3., pages 25 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03

²⁵¹ Voir amendements n°8 et n°17.

²⁵² Voir point I.2. et point VI. de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²⁵³ Voir commentaires des auteurs parlementaires sous l'amendement n°2 – article 1er du projet de loi.

ANNEXES

de la première catégorie. Ne faudrait-il pas prévoir une durée de conservation identique à celle prévue pour les extraits de casier judiciaire soumis aux dispositions de la loi modifiée du 29 mars 2013 précitée ?

B. Sur la deuxième catégorie de vérification des antécédents

40. Pour la deuxième catégorie de vérification des antécédents, il est prévu des dispositions identiques pour les articles 4 et 8 du projet de loi²⁵⁴. Celles-ci prévoient que « *l'avis du procureur général d'Etat est détruit six mois après une décision ayant acquis force de chose décidée ou jugée prise au sujet de la candidature ayant motivé l'avis* ».

Il y a lieu de féliciter les auteurs des amendements parlementaires pour avoir introduit de telles précisions.

41. En outre, si le procureur général d'Etat devait être amené à collecter le bulletin N°2 ou un extrait de casier judiciaire étranger, la Commission nationale renvoie à ses observations formulées aux paragraphes 38 et 39 ci-dessus.

C. Sur la troisième catégorie de vérification des antécédents

a. Sur les articles 5, 9 et 11 du projet de loi

42. Il convient de relever que les articles 5 et 11 du projet de loi²⁵⁵ prévoient des dispositions identiques en ce qu'il est prévu que :
- « *les faits auxquels se rapportent les informations fournies par le procureur général d'Etat ne peuvent avoir été commis plus de cinq ans avant l'introduction de la demande du requérant ou font l'objet d'une procédure pénale en cours* » ; et
 - *les copies des décisions judiciaires qui figurent au bulletin N°2 du casier judiciaire qui sont, le cas échéant, transmises au ministre sont « détruites six mois après une décision ayant acquis force de chose décidée ou jugée au sujet de la demande d'autorisation ayant motivé la demande de communication ».*

L'article 9 du projet de loi²⁵⁶ dispose quant à lui que « *[l]avis du procureur général d'Etat est détruit six mois après une décision ayant acquis force de chose décidée ou jugée prise au sujet de la demande d'agrément ayant motivé l'avis* ».

Il y a lieu de féliciter les auteurs des amendements parlementaires pour avoir apporté de telles précisions.

43. Par ailleurs, dans le cadre de l'enquête d'honorabilité diligentée aux articles 5 et 11 du projet de loi, le ministre est

²⁵⁴ Voir amendements n°7 et 14

²⁵⁵ Voir amendements n°8 et n°17.

²⁵⁶ Voir amendement n°15..

6

susceptible de collecter le bulletin N°2 du casier judiciaire ou un extrait de casier judiciaire étranger, la Commission nationale renvoie à ses observations formulées aux paragraphes 38 et 39 ci-dessus.

44. Enfin, si le procureur général d'Etat devait être amené à collecter le bulletin N°1 du casier judiciaire²⁵⁷ ou un extrait de casier judiciaire étranger, dans le cadre de l'enquête diligentée à l'article 9 du projet de loi, la Commission nationale se demande quelles seraient leurs durées de conservation ?

En ce qui concerne la durée de conservation du bulletin N°1 du casier judiciaire, il y a lieu de se demander si les dispositions de l'article 8-5.1 de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire seraient applicables dans un tel cas ?

b. Sur l'article 2, points 1° et 2 du projet de loi

45. Il y a lieu de regretter qu'une durée identique de conservation, telle que prévue pour les articles visés aux développements ci-dessus, n'ait pas été précisée pour l'article 2, points 1° et 2° du projet de loi, alors que ces dispositions concernent également la troisième catégorie de vérification des antécédents.

Ainsi, et bien que l'appréciation de l'honorabilité par le procureur général d'Etat dans de tels cas prenne la forme de conclusions écrites versées dans le cadre d'une procédure civile, ne serait-il tout de même pas envisageable de prévoir une durée de conservation identique en ce qui concerne de telles conclusions ?

En tout état de cause des précisions à ce sujet devrait être apportées par les auteurs des amendements parlementaires. La Commission nationale se permet ainsi de rappeler que si la durée de conservation ne doit pas forcément être définie dans le projet de loi, celui-ci devrait a minima préciser les critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour chaque catégorie de données à caractère personnel qui serait collectée par le procureur général d'Etat dans les cas précités.

46. Enfin, en ce qui concerne la durée de conservation du bulletin N°1, si celui-ci devait être collecté par le procureur général d'Etat²⁵⁸, ou d'un extrait de casier judiciaire étranger dans le cadre de l'article 2, points 1° et 2° précités, la CNPD se permet de renvoyer à ses développements formulés au paragraphe 45 ci-dessus.

²⁵⁷ Il est précisé à l'article 9.3. du projet de loi que le procureur général d'Etat « peut également prendre connaissance des inscriptions au bulletin N°1 du casier judiciaire », sans toutefois préciser si celui-ci se verrait communiquer le cas échéant un tel bulletin.

²⁵⁸ Les dispositions de l'article 2, points 1° et 2° du projet de loi prévoient les dispositions identiques suivantes « le procureur général d'Etat peut également prendre connaissance des inscriptions au bulletin N°1 du casier judiciaire », sans toutefois préciser si celui-ci se verrait communiquer le cas échéant un tel bulletin.

ANNEXES

V. Remarques finales

47. Malgré les précisions apportées par les auteurs des amendements parlementaires, il y a lieu de constater qu'un certain nombre d'interrogations soulevées par la Commission nationale, dans son avis du 10 février 2021, restent sans réponse.

Ainsi, la CNPD, à l'instar du Conseil d'Etat²⁵⁹, s'était notamment interrogée sur les modalités de la mise en place d'un système de suivi en ce qui concerne la vérification de l'honorabilité²⁶⁰.

La Commission nationale s'était encore interrogée sur l'absence de précisions dans le projet de loi quant à une éventuelle limitation des droits des personnes concernées²⁶¹, ou encore sur l'absence de précisions quant à l'autorité de contrôle compétente pour contrôler et surveiller le respect des dispositions légales prévues par le texte sous avis²⁶².

Pour le surplus, la CNPD se permet de réitérer l'ensemble de ses développements formulés dans son avis du 10 février 2021.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 7 octobre 2022.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

²⁵⁹ Voir considérations générales, page 4, de l'avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

²⁶⁰ Voir point VII, page 32, de la délibération N°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²⁶¹ Voir article 23 du RGPD, ainsi que point XI, page 35, de la délibération N°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²⁶² Voir point XIII, page 37, de la délibération N°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.



6

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise (Délibération n° 43/AV21/2022 du 7 octobre 2022)

Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

En date du 10 février 2021, la Commission nationale a avisé le projet de loi N°7691²⁶³ ayant pour objet de préciser les différentes procédures de contrôle d'honorabilité relevant de la compétence du ministre de la Justice.

Le 7 octobre 2022, la CNPD a adopté son avis complémentaire²⁶⁴ concernant le projet de loi précité suite aux amendements parlementaires adoptés par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 20 juillet 2022.

Il convient de noter que l'intitulé du projet de loi N°7691 a été légèrement modifié afin de

²⁶³ Projet de loi N°7691 portant modification : 1° du Code de procédure pénale, 2° du Nouveau Code de procédure civile, 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes, 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs, 6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, 7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante, 9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, 10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, 11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, 12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant, 13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales, 14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, 15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

²⁶⁴ Délibération n°42/AV20/2022 du 7 octobre 2022.

ANNEXES

tenir compte de la suppression de certaines des dispositions dudit projet de loi²⁶⁵. Ces suppressions interviennent suite :

- à l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions ; et
- au dépôt du projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

Le projet de loi sous avis faisait initialement partie intégrante du projet de loi N°7863. Cependant, suite à l'avis de la Cour Supérieure de Justice²⁶⁶ et l'avis du Conseil d'Etat²⁶⁷, il ressort des amendements adoptés par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 20 juillet 2022 (ci-après les « amendements »)²⁶⁸ qu'il a été procédé à la scission du projet de loi N°7863 en deux projets de loi distincts : le projet de loi N°7863A précité (ci-après le « projet de loi ») et le projet de loi N°7863B portant

suppression de la fonction de conseiller honoraire à la Cour d'appel.

Ainsi, le projet de loi a notamment pour objet de régler le contrôle de l'honorabilité dans le cadre du recrutement du personnel de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

La CNPD n'ayant pas été saisie directement par Madame la Ministre de la Justice afin d'aviser le projet de loi, elle souhaite néanmoins s'autosaisir et se prononcer sur un tel projet alors que celui-ci traite des problématiques relatives à des questions d'honorabilité.

Le présent avis se limitera, dès lors, à la problématique du contrôle de l'honorabilité dans le cadre du recrutement du personnel de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que des questions que cette problématique soulève en matière de protection des données et de vie privée.

I. Remarques liminaires

Il y a lieu de constater que les dispositions du projet de loi entendent « encadrer le contrôle de l'honorabilité » du candidat à un poste de référendaire de justice (article 3 du projet de loi)²⁶⁹, des futurs membres du personnel de justice relevant de l'ordre judiciaire (article 20

²⁶⁵ Voir article 6 du projet de loi N°7691 relatif à l'honorabilité dans le cadre du recrutement du personnel des autorités judiciaires, article 9 relatif aux autorisations, permis et agréments en matière d'armes, article 7 sur l'honorabilité du personnel des juridictions de l'ordre administratif, article 15 sur les attachés de justice

²⁶⁶ Avis de la Cour supérieure de Justice, document parlementaire N°7863/01.

²⁶⁷ Avis du Conseil d'Etat du 10 mai 2022, document parlementaire N°7863/04.

²⁶⁸ Document parlementaire N°7863A/01.

²⁶⁹ Voir amendement n°6 – article 3 du projet de loi.

²⁶⁹ Voir amendement n°22 – article 20 du projet de loi.

du projet de loi)²⁷⁰, des agents du greffe des juridictions de l'ordre administratif (article 30 du projet de loi)²⁷¹, et des attachés de justice (article 34 du projet de loi)²⁷².

Les auteurs des amendements précisent, au sujet desdites dispositions, qu'ils se sont « inspirés de l'avis émis le 26 octobre 2021 par la Haute Corporation sur le projet de loi N°7691 »²⁷³. Ces derniers précisent encore que « dans un souci de garantir la sécurité juridique, il est jugé utile d'uniformiser la vérification de l'honorabilité pour tous les agents au service de la justice, ceci indépendamment de leur statut »²⁷⁴. Il ressort en effet de l'ensemble des dispositions sous avis que celles-ci sont rédigées à l'identique.

S'il convient de saluer les efforts des auteurs des amendements pour avoir uniformisé « la vérification de l'honorabilité pour tous les agents au service de la justice », il convient de regretter que les auteurs des amendements adoptent une approche sectorielle, tout comme celle entreprise dans le cadre du projet de loi N°7691, et non une approche globale et transversale de la question.

En effet, les enquêtes d'honorabilité qui ne tombent pas dans le ressort du ministre de la Justice, « restent dans l'immédiat inchangé[s] »²⁷⁵. Or, comme relevé par le

Conseil d'Etat, dans son avis relatif au projet de loi N°7691, « il existe de nombreux secteurs relevant d'autres départements ministériels qui prévoient actuellement une forme de contrôle d'honorabilité, qu'il s'agisse des autorisations ou de l'accès à certains emplois ou fonctions. Force est de constater que ces textes, qui peuvent également subir les mêmes reproches d'imprécision, restent dans l'immédiat inchangés, engendrant ainsi un risque d'insécurité juridique. Le Conseil d'Etat estime indispensable d'élargir dès à présent l'effort d'harmonisation à l'ensemble des dispositions légales prévoyant une forme de contrôle de l'honorabilité avec vérification des antécédents judiciaires et autres »²⁷⁶.

A ce sujet, la Commission nationale se permet de renvoyer à l'ensemble de ses observations formulées dans son avis du 10 février 2021 sur le projet de loi N°7691²⁷⁷.

II. Sur l'enquête d'honorabilité instaurée aux articles 3, 20, 30 et 34 du projet de loi

En ce qui concerne les articles du projet de loi relatifs à l'enquête d'honorabilité²⁷⁸, il convient de saluer les auteurs des amendements pour avoir repris des dispositions similaires, voire quasi-identiques, aux dispositions des articles 4 et 8 du projet de loi N°7691, tel qu'amendé²⁷⁹.

²⁷⁰ Voir amendement n°22 – article 20 du projet de loi.

²⁷¹ Voir amendement n°32 – article 30 du projet de loi.

²⁷² Voir amendement n°36 – article 34 du projet de loi.

²⁷³ Voir commentaires sous l'amendement n°6 – article 3 du projet de loi.

²⁷⁴ Voir commentaires sous l'amendement n°6 – article 3 du projet de loi.

²⁷⁵ Voir considérations générales, page 3, de l'avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 2021, document parlementaire n°7691/05.

²⁷⁶ Voir considérations générales, pages 2 et 3, de l'avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 2021, document parlementaire n°7691/05.

²⁷⁷ Voir point I.2., page 6, de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

²⁷⁸ Voir amendement n°6 – article 3 du projet de loi, amendement n°22 – article 20 du projet de loi, amendement n°32 – article 30 du projet de loi, amendement n°36 – article 34 du projet de loi.

²⁷⁹ Ces dispositions concernent l'honorabilité des candidats-notaires et des candidats-huissiers.

ANNEXES

En effet, tout comme les articles 4 et 8 précités, l'enquête d'honorabilité instaurée par le projet de loi est diligentée par le procureur général d'Etat qui émet à l'issue de cette enquête un avis. Il y a lieu de féliciter les auteurs des amendements pour avoir repris un tel système.

De même qu'en vertu des dispositions du projet de loi, l'enquête d'honorabilité porte sur des faits similaires à celle instaurée aux articles 4 et 8 précités du projet de loi N°7691, tel qu'amendé.

Dès lors, dans la mesure où ces dispositions sont quasi-identiques aux dispositions des articles 4 et 8 du projet de loi N°7691, la CNPD se permet de renvoyer à l'ensemble de ses développements formulés à cet égard dans ses avis du 10 février 2021²⁸⁰ et du 7 octobre 2022²⁸¹.

Cependant, en ce qui concerne les dispositions du projet de loi relatives aux faits qui seraient couverts par le secret de l'instruction, il y a lieu de relever que celles-ci diffèrent légèrement de celles du projet de loi N°7691. En effet, les dispositions des articles 4 et 8 du projet de loi N°7691, tel qu'amendé, disposent qu'« à défaut [du numéro d'identification au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques], la date de naissance et l'adresse ou la dernière adresse connue du candidat concerné ». Une telle distinction n'est cependant pas reprise par les dispositions sous avis.

Il convient de regretter que ces dispositions n'aient pas été formulées à l'identique par les dispositions du présent projet de loi, alors que comme relevé par le Conseil d'Etat dans son avis relatif au projet de loi N°7691 « *le fait de régler dans un texte et de ne pas mentionner dans un autre, alors que la problématique visée se présente dans les deux cas, ne peut que prêter à confusion. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne (...) les règles applicables pour assurer le respect du secret de l'instruction* ».

Pour le surplus, il est renvoyé à l'ensemble des observations formulées par la CNPD dans son avis du 10 février 2021 ainsi que dans son avis complémentaire du 7 octobre 2022, tous deux relatifs au projet de loi N°7691²⁸².

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 7 octobre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

²⁸⁰ Voir points III, pages 14 et suiv., IV.2.B., page 19, et IV.3., pages 25 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03, voir également commentaires formulés par le Conseil d'Etat sous l'article 4, page 8 de son avis du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

²⁸¹ Voir paragraphes 10 à 13, 17 à 20, 41 et 42 de la délibération n°42/AV20/2022 de la CNPD du 7 octobre 2022.

²⁸² Voir paragraphe 48 de la délibération n° 42/AV20/2022 du 7 octobre 2022.

6

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif aux amendements gouvernementaux au projet de loi n°7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (Délibération n°44/AV22/2022 du 7 octobre 2022)

Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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* ».

Le 14 mai 2021, la CNPD a avisé le projet de loi n°7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (ci-après le « projet de loi »)²⁸³.

Par courrier reçu en date du 18 juillet 2022, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements gouvernementaux au projet de loi, déposés en date du 15 juillet 2022.

Il ressort du commentaire des articles que les amendements n^{os} 2, 3, 4, 5, 7 et 8 concernant les articles 2, 3 et 4 du projet de loi visent à clarifier les rôles respectifs du Ministère des Affaires étrangères et européennes, désigné comme « autorité compétente » dans le texte du projet de loi, d'une part, et de l'Administration des douanes et accises, d'autre part. Les amendements nos 12 et 13 concernant l'article 8 du projet de loi, visent quant à eux à préciser les catégories de données qui seraient traitées par ces autorités dans le cadre des contrôles a posteriori des chaînes d'approvisionnement, et les finalités pour lesquelles elles seraient traitées.

La CNPD tient à saluer le dépôt de tels amendements, qui permettent de répondre

²⁸³ Délibération n°19/AV15/2021 du 14 mai 2021, document parlementaire 7787/2.

ANNEXES

à un certain nombre d'observations qu'elle avait formulées dans son avis initial. En particulier, l'article 8 du projet de loi, relatif au traitement des données à caractère personnel, apparaît plus complet et conforme à l'article 6.3 du RGPD suite aux amendements déposés par le gouvernement. La Commission nationale relève à toutes fins utiles qu'il n'est pas nécessaire de préciser chacune des données, mais que les catégories de données (par exemple : les données d'identification, les coordonnées de contact) sont suffisantes, quitte à ce que des données plus précises soient prévues par règlement grand-ducal, qui pourra le cas échéant être modifié plus aisément qu'une loi.

En ce qui concerne l'amendement n° 9, relatif à l'article 4.5 du projet de loi, elle relève néanmoins une différence de formulation avec l'article 9.2 du projet de loi. En effet, alors que ce dernier prévoit l'archivage des documents liés aux mesures correctrices pendant cinq ans, le nouvel article 4.5 prévoit la conservation (et non l'archivage) des documents nécessaires aux inspections sur place pendant cinq ans. Elle se demande si une telle distinction est souhaitée par les auteurs du projet de loi.

En ce qui concerne le statut de responsables conjoints du traitement de l'autorité compétente et de l'Administration des douanes et accises, défini dans le premier paragraphe de l'article 8 du projet de loi, la Commission nationale se permet de renvoyer

à ce sujet les auteurs du projet de loi vers les lignes directrices 7/2020 du Comité européen de la protection des données concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD²⁸⁴. Celles-ci précisent notamment que « [...] les notions de responsable du traitement et de sous-traitant sont des concepts fonctionnels : ils visent à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties »²⁸⁵. Il importe donc que la définition de ces acteurs comme responsables conjoints du traitement reflète bien la réalité du terrain. La Commission nationale rappelle également qu'en conséquence, tant l'autorité compétente que l'Administration des douanes et accises resteront pleinement soumises aux obligations applicables aux responsables de traitement dans le RGPD.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 7 octobre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

²⁸⁴ Comité européen de la protection des données, lignes directrices 7/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, disponibles à l'adresse https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf, en particulier pp. 21-29.

²⁸⁵ *Idem*, p. 10.

6

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement et au projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement (Délibération n°46/AV23/2022 du 12 octobre 2022)

14. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») *« conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 »*.
15. L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [I] es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »*
16. Par courrier en date du 8 février 2022, Monsieur le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement (ci-après le « projet de loi ») ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »). Par courrier en date du 20 septembre 2022, le Ministre du Logement a soumis à l'avis de la CNPD les amendements gouvernementaux aux projets de loi et de règlement grand-ducal qui ont été approuvés par le Conseil du Gouvernement dans sa séance du 15 septembre 2022 (ci-après les « amendements gouvernementaux »).
17. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi prévoit la réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et plus particulièrement du volet concernant les aides individuelles au logement, en ne se limitant pas à actualiser la législation, mais en introduisant une série de concepts nouveaux. Par ailleurs, comme le projet de loi a pour objet de rassembler tous les textes principaux relatifs aux aides individuelles au logement dans un seul texte, il est prévu d'y insérer les dispositions de la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement, avec toutefois quelques adaptations du texte actuellement en vigueur.
18. Il y a encore lieu de noter que la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention

ANNEXES

de loyer a introduit anticipativement au 1^{er} août 2022 toutes les adaptations relatives à la subvention de loyer prévues au projet de loi sous avis. Les dispositions de la loi du 22 juillet 2022 seront toutefois abrogées au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis. Les amendements gouvernementaux visent à tenir compte des observations formulées par le Conseil d'Etat dans ses avis relatifs aux projets de loi n^{os} 8000 et 8000B ayant abouti à la loi du 22 juillet 2022 susmentionnée.

19. Le présent avis limitera ses observations aux questions soulevées par les aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel contenus dans le projet de loi ainsi que dans le projet de règlement grand-ducal, tels qu'amendés.

Remarques liminaires

20. Le projet de loi encadre notamment les traitements de données effectués dans le cadre des demandes d'aide. De tels traitements doivent reposer sur une base légale, conformément à l'article 6.3 du RGPD²⁸⁶. Cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement

de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

21. De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».

²⁸⁶ L'article 6.3 du RGPD dispose que « [l]e fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

c) le droit de l'Union ; ou

d) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi.

6

Le considérant (41) du RGPD énonce encore que « [l]orsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme ».

22. Bien que le projet de loi fournisse une base légale pour les traitements effectués dans le cadre des demandes d'aide, certains points ne sont pas suffisamment précisés dans le texte du projet de loi, comme par exemple les documents et renseignements que le ministre ayant le Logement dans ses attributions (ci-après le « ministre ») pourrait exiger de la part des demandeurs²⁸⁷.

Sur l'article 47 du projet de loi et le projet de règlement grand-ducal

23. L'article 47 du projet de loi, lu en combinaison avec le projet de règlement grand-ducal, a trait aux modalités pratiques de l'introduction et du traitement des demandes en obtention d'une aide individuelle au logement.

Il résulte de ces dispositions que la demande doit être adressée au ministre moyennant un formulaire de demande spécifique et être accompagnée des pièces énumérées dans le projet de règlement grand-ducal.

L'article 47.2 du projet de loi précise par ailleurs que le demandeur est tenu, sur demande du ministre, de « fournir tous les renseignements et documents nécessaires à l'instruction, à la gestion et au suivi de sa demande d'aide, pour contrôler si les conditions d'octroi et de maintien d'une aide sont remplies. À défaut de donner suite à cette demande endéans un délai de trois mois, le dossier de demande est clôturé ». Il ressort du commentaire des articles que suite à l'introduction d'une demande, le ministre peut demander un certain nombre de pièces et de renseignements au demandeur de l'aide pour pouvoir vérifier si les conditions d'octroi de l'aide demandée sont remplies et pour contrôler si les conditions sont respectées après l'octroi de l'aide demandée. Les auteurs du projet de loi soulignent encore qu'« à part les pièces justificatives obligatoires énumérées dans ledit règlement d'exécution de la loi, le demandeur doit évidemment également transmettre tout autre document ou renseignement qui serait, le cas échéant, jugé nécessaire et demandé par le ministre pour contrôler le respect d'une ou de plusieurs conditions fixées par la présente loi ». Ainsi, le ministre serait en droit d'exiger

²⁸⁷ Point 12 du présent avis

ANNEXES

la fourniture de renseignements et de documents qui ne sont énumérés ni dans le projet de règlement grand-ducal, ni à l'article 53 nouveau du projet de loi.

24. En vertu du principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Au regard des conditions d'éligibilité prévues dans le projet de loi, les documents énumérés dans le projet de règlement grand-ducal semblent nécessaires et proportionnés à l'instruction des demandes d'aide.

25. La Commission nationale se permet toutefois d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que le ministre sera amené à traiter des données dites « sensibles » au sens de l'article 9 du RGPD, ceci notamment dans le cadre des demandes en obtention d'une prime pour aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes en situation de handicap. En effet, une telle demande est à accompagner d'un certificat médical attestant la situation de handicap de la personne concernée²⁸⁸. Or, l'article 9.1 du RGPD interdit en principe le traitement de données relatives à la santé, sauf dans les hypothèses énumérées à l'article 9.2 du RGPD. Etant donné que le traitement

semble poursuivre un motif d'intérêt public important, à savoir la promotion de l'autonomie des personnes handicapées, il pourrait être basé sur l'article 9.2.g) du RGPD, à condition notamment que le droit national prévoit « des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée »²⁸⁹. A cet égard, la CNPD suggère que le projet de règlement grand-ducal arrête le modèle et le contenu du certificat médical afin d'assurer que le principe de minimisation soit respecté et seules les données strictement nécessaires soient transmises au ministre.

26. En ce qui concerne « les renseignements et documents nécessaires » que le ministre pourrait demander suite à l'introduction de la demande, il y a lieu de regretter que ni le texte du projet de loi ni le commentaire des articles ne fournissent de précisions à cet égard. Ce d'autant plus alors que le fait de ne pas donner suite à cette demande endéans un délai de trois mois aura pour conséquence le refus ou l'arrêt de l'aide. Or, la teneur actuelle de cette disposition est très vague et ne permet ni aux administrés de savoir quels documents ou renseignements le ministre pourrait exiger de leur part, ni à la CNPD d'apprécier si le principe de minimisation des données est respecté.

²⁸⁸ Article 9, point 2°, du projet de règlement grand-ducal

²⁸⁹ Article 9.2 du RGPD : « Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'une des conditions suivantes est remplie: [...] »

g) le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée [...]. »

6

Il en résulte que cette disposition risque d'être contraire à l'exigence de précision et de prévisibilité, qui découle du principe fondamental de sécurité juridique, à laquelle doit répondre tout texte légal en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne²⁹⁰. L'indication dans le commentaire des articles que l'administration compétente « *demande des renseignements et documents en veillant au respect des principes de légitimité, de finalité, de nécessité, de proportionnalité, d'exactitude des données, de loyauté, de sécurité, de confidentialité et de transparence* » n'est pas suffisante pour combler ces lacunes.

27. La Commission nationale s'interroge encore sur l'interaction de l'article 47 du projet de loi et des dispositions du projet de règlement grand-ducal avec l'article 53 nouveau du projet de loi. Elle reviendra ultérieurement sur ce point²⁹¹.

Sur le chapitre 6 du projet de loi

28. Le chapitre 6 du projet de loi intitulé « Collecte, saisie et contrôle des dossiers relatifs aux aides individuelles au logement » contient des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre du projet de loi.

1. Sur l'article 52 du projet de loi

29. Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir pris le soin de préciser à l'article 52 du projet de loi que le ministre est le responsable du traitement des données à caractère personnel dans le cadre d'une demande d'aide. En effet, la notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits²⁹².
30. La CNPD approuve par ailleurs les modifications apportées au projet de loi par les amendements gouvernementaux. Tel que soulevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mai 2022 relatif au projet de loi n°8000, les dispositions supprimées par les amendements gouvernementaux n'apportaient pas de plus-value en matière de protection des données. Quant aux finalités qui étaient énoncées à l'alinéa 3, la Commission nationale estime qu'elles ressortent à suffisance de droit des alinéas 1^{er} et 2.
31. Finalement, la Commission nationale approuve la suppression de l'article 53 ancien du projet de loi. Plus particulièrement, l'alinéa 1^{er} de cet article énumérait les catégories de données traitées mais il se posait la question de

²⁹⁰ V. également en ce sens : Avis de la CNPD du 14 septembre 2018, délibération n°450/2018, doc. parl. 7258/03

²⁹¹ Points 22 et 23 du présent avis

²⁹² V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

ANNEXES

la plus-value de cette disposition, étant donné que les catégories de données étaient énoncées de manière très large et que l'article 54 ancien du projet de loi ainsi que le projet de règlement grand-ducal énumèrent de manière beaucoup plus détaillée les données personnelles traitées dans le cadre des demandes d'aide. De surcroît, l'énumération des catégories de données était incomplète. A titre d'exemple, il ressort de l'article 9, point 2°, du projet de règlement grand-ducal que des données relatives à un éventuel handicap seraient traitées sans que cette catégorie de données ait été mentionnée à l'article 53, alinéa 1^{er}, ancien du projet de loi.

2. Sur l'article 53 nouveau du projet de loi

32. L'article 53 nouveau du projet de loi prévoit que le ministre peut demander à un certain nombre d'organismes la transmission des données y énumérées.

A. Sur la terminologie employée

33. Les termes utilisés à travers le projet de loi ne sont pas constants de sorte qu'il existe une certaine incertitude quant aux modalités pratiques de la transmission des données. A titre d'exemple, il résulte de l'article 53, alinéa 1^{er}, nouveau du projet de loi que le ministre se voit transmettre les données tandis que l'article 54 nouveau parle d'un « accès aux renseignements », d'un « accès aux données et informations » ou encore d'un « échange de données ».

Pour une plus grande sécurité juridique, il serait souhaitable d'utiliser une

terminologie cohérente à travers tout le projet de loi et de clarifier si le ministre dispose d'un accès direct aux données détenues par d'autres administrations ou s'il peut uniquement demander ponctuellement la transmission de certaines données relatives aux personnes concernées, c'est-à-dire, d'après la compréhension de la CNPD, les demandeurs et bénéficiaires d'une aide ainsi que, le cas échéant, les membres de leur communauté domestique.

34. Il y a encore lieu de noter que la liste de l'article 53, alinéa 1^{er}, nouveau n'énumère pas seulement des administrations publiques mais mentionne, au point 8° nouveau, l'établissement de crédit en cas d'une demande de subvention d'intérêt. Le texte du projet de loi devrait tenir compte des éventuelles spécificités liées à la transmission de ces données. Ainsi, il ne serait pas concevable que le ministre dispose d'un accès direct aux données détenues par les établissements de crédit.

B. Sur la base de licéité

20. Le projet de loi prévoit une mesure de simplification administrative qui était subordonnée, dans la version initiale, au consentement du demandeur. Ainsi, le projet de loi tel que déposé initialement disposait que, en signant une déclaration spéciale, le demandeur donne son consentement explicite à ce que le ministre ait accès « *aux renseignements des fichiers et bases de données d'autres autorités de l'Etat [...]* ». Faisant suite à l'avis du Conseil d'Etat du 20 mai 2022 relatif au projet de loi n° 8000, les amendements



6

gouvernementaux suppriment l'alinéa 1^{er} de l'article 54 ancien qui faisait référence au consentement du demandeur pour désormais baser ce traitement sur l'article 6.1.c) du RGPD, qui dispose qu'un traitement est licite s'il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis.

21. La Commission nationale accueille favorablement cet amendement. En effet, Il ressort du considérant (43) du RGPD qu'il n'est pas probable que des autorités publiques puissent se fonder sur le consentement pour le traitement de données à caractère personnel, dès lors que dans l'hypothèse où le responsable du traitement est une autorité publique, il existe souvent un déséquilibre manifeste des rapports de force entre le responsable du traitement et la personne concernée de sorte que le consentement n'est pas libre. Le RGPD n'exclut pas entièrement le recours au consentement en tant que base juridique du traitement de données par des autorités publiques mais il existe souvent d'autres bases juridiques plus adaptées aux activités des autorités publiques²⁹³. En l'espèce, le consentement ne semble pas être la base de licéité appropriée pour justifier l'accès par le ministre aux données détenues par d'autres administrations et la CNPD rejoint l'avis du Conseil d'Etat quant au fait que ce traitement devrait plutôt être basé sur l'article 6.1.c) du RGPD.

C. Sur l'interaction avec l'article 47 du projet de loi et les dispositions du projet de règlement grand-ducal

22. D'après le commentaire de l'amendement 10, l'accès du ministre aux données détenues par d'autres administrations vise à « *décharger les demandeurs ou bénéficiaires d'une aide au logement de l'accomplissement des formalités administratives légales relatives à une demande en obtention d'une aide ou lors des réexamens périodiques d'un dossier prévus par la loi (simplification administrative non seulement pour les administrés concernés, mais également pour l'administration publique)*. » Selon la compréhension de la Commission nationale, les demandeurs n'ont dès lors plus à fournir les pièces justificatives dont il est fait référence à l'article 47.3 du projet de loi et qui sont plus amplement énumérées dans le projet de règlement grand-ducal. Par conséquent, ne faudrait-il pas amender, voire supprimer, ces dispositions ?
23. Par ailleurs, il ressort de l'article 53, alinéa 1^{er}, nouveau que le ministre peut demander la transmission des données y énumérées « *afin de contrôler si les conditions d'octroi de l'aide demandée sont remplies et afin de vérifier l'exactitude et l'authenticité des données et des pièces fournies par le demandeur ou bénéficiaire de l'aide* ». La Commission

²⁹³ V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 5/2020 sur le consentement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Comité européen de la protection des données, points 16 et s., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-052020-consent-under-regulation-2016679_fr

ANNEXES

nationale donne à considérer que la vérification de l'exactitude et de l'authenticité des données ne devrait avoir lieu que dans l'hypothèse où le demandeur ou le bénéficiaire d'une aide fournit lui-même les informations requises. Or, le projet de loi prévoit que le ministre se voit transmettre les données par d'autres autorités étatiques de sorte qu'une telle vérification devient en principe superfétatoire.

D. Sur les catégories de données

24. L'alinéa 1^{er} de l'article 53 nouveau énumère les organismes auxquels le ministre peut demander la transmission de données ainsi que, pour chaque organisme, les catégories de données pouvant être transmises. Tout d'abord, il y a lieu de constater que le projet de loi prévoit que le ministre peut demander la transmission de données à un nombre important d'organismes²⁹⁴ et que les données qui peuvent être transmises font souvent double emploi. A titre d'exemple, en ce qui concerne le nom, le prénom, le numéro d'identification national et l'adresse, le ministre peut accéder aux données de trois administrations, à savoir l'Administration des contributions directes, le Centre commun de la sécurité sociale et le Fonds national de solidarité, tout en ayant le droit de consulter ces données au registre national des personnes physiques. La Commission nationale

voit d'un œil critique cette prolifération d'accès qui ne semble pas être justifiée.

25. Ensuite, pour un certain nombre de données, il ne ressort ni du texte du projet de loi ni du commentaire des articles pourquoi il serait nécessaire que le ministre se voie transmettre ces données dans le cadre du contrôle des conditions d'octroi de l'aide demandée. La Commission nationale rappelle l'importance du principe de minimisation consacré à l'article 5.1.c) du RGPD en application duquel le ministre ne pourra accéder qu'aux données qui sont strictement nécessaires au contrôle des conditions d'octroi de l'aide demandée. Ainsi, il serait utile que les auteurs du projet de loi précisent tout au moins dans le cadre de quelle(s) aide(s) le ministre pourrait demander la transmission des données en question.

E. Sur le registre national des personnes physiques

26. L'article 53, alinéa 2, nouveau dispose ce qui suit :

« Le ministre a droit à la communication de renseignements à partir du registre national au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et le répertoire général au sens de la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification

²⁹⁴ À savoir 1° l'Administration des contributions directes ; 2° l'Administration du cadastre et de la topographie ; 3° l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ; 4° le Centre commun de la sécurité sociale ; 5° le Fonds national de solidarité ; 6° la Caisse pour l'avenir des enfants ; 7° la Caisse nationale de santé ou la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés public ; 8° l'établissement de crédit ; 9° l'Agence pour le développement de l'emploi. De plus, le ministre a droit à la communication de renseignements à partir du registre national des personnes physiques.

6

numérique des personnes physiques et morales pour vérifier pour un demandeur ou bénéficiaire d'une aide ou tout autre membre de la communauté domestique qui vit dans le logement les données à caractère personnel suivantes :

1° les nom et prénoms ;
 2° le numéro d'identification national ;
 3° le sexe ;
 4° les date et lieu de naissance ;
 5° la date de décès ;
 6° l'état civil ;
 7° le domicile et la résidence habituelle, mentionnant la localité, la rue et le numéro d'immeuble, le cas échéant, le numéro d'ordre établi en exécution de la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété ou toute précision supplémentaire quant à l'immeuble dans lequel se situe le logement, ainsi que le historique concernant la durée de résidence ou les changements de résidence afin de contrôler le respect des conditions relatives à l'habitation principale et permanente ou à l'occupation du logement par le demandeur ou bénéficiaire d'une aide. »

27. Quant au renvoi au répertoire général au sens de la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, il y a lieu de noter qu'en vertu de l'article 45 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes

physiques, la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ne s'applique plus aux personnes physiques.

28. En ce qui concerne le registre national des personnes physiques, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, les modalités d'accès et de transmission sont définies par la loi susmentionnée du 19 juin 2013 ainsi que par le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Alors même que le terme « communication » est utilisé, la CNPD comprend que le ministre disposera d'un accès à ce registre. Cet accès devra s'effectuer conformément à la procédure prévue par les textes susmentionnés²⁹⁵.

F. Sur les modalités pratiques de la transmission de données détenues par d'autres administrations

29. La Commission nationale regrette que les explications fournies dans le commentaire des articles peuvent laisser croire que les dispositions de l'article 54 nouveau ne s'appliquent qu'à la transmission de données telle que prévue à l'article 53 nouveau. Or, elle considère qu'il résulte de l'article 54.3 nouveau que les modalités y prévues, et notamment le

²⁹⁵ Article 10 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi que les articles 5 à 7 du règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi précitée.

ANNEXES

principe de la journalisation, s'applique également aux traitements effectués dans les fichiers détenus par le ministre.

30. L'article 54.1 nouveau précise que « [l]'accès aux renseignements et la transmission des informations et données énumérés à l'article 53 et nécessaires pour le traitement d'un dossier de demande d'aide prend la forme d'un échange de données sur requête déclenchée par le système informatique ou par le biais d'une correspondance écrite sur initiative d'un gestionnaire du dossier. » A cet égard, il y a lieu de noter que le terme « échange » suppose une réciprocité. Or, la transmission de données par d'autres administrations est en principe unilatérale. Il est partant préférable d'adapter la terminologie utilisée en utilisant le terme « communication ».

31. D'après les termes de l'article 54.2 nouveau, « [s]eules peuvent être consultées les données à caractère personnel ayant un lien direct avec la demande d'une aide prévue par la présente loi », ce qui est conforme au principe de minimisation susmentionné. Il est toutefois suggéré d'utiliser la même terminologie que celle employée à l'article 55.3 du projet de loi, de sorte que l'article 55.2 prendrait le libellé suivant : « Toute consultation ne peut avoir lieu que pour un motif précis ».

32. L'article 54.3 nouveau fournit des précisions quant au fonctionnement du système informatique. La Commission nationale se félicite que le projet de loi prévoit le principe du contrôle de l'accès aux données par le biais de la journalisation. Elle suggère néanmoins de porter la durée de conservation des données de journalisation à cinq ans, ce qui correspond par ailleurs au délai de prescription des délits tels que la violation du secret professionnel prévu à l'article 458 du Code pénal.

Par ailleurs, elle regrette que les explications fournies dans le commentaire des articles laissent à penser que les dispositions de l'article 54 nouveau ne s'appliquent qu'à la transmission de données telle que prévue à l'article 53 nouveau. Or, il résulte de l'article 54.3 nouveau que les modalités y prévues, et notamment le principe de la journalisation, s'appliquent également aux traitements effectués dans les fichiers détenus par le ministre. A toutes fins utiles, il y a lieu de rappeler que le ministre peut être amené à traiter des données dites « sensibles » qui font l'objet d'une protection particulière en vertu de l'article 9 du RGPD et pour lesquelles des « mesures appropriées et spécifiques » doivent être prévues²⁹⁶. La mise en place de fichiers de journalisation peut constituer une telle mesure, tout comme la restriction des accès.

²⁹⁶ Point 11 du présent avis

6

4. Sur la durée de conservation

33. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées. Or, le projet de loi n'indique pas pendant combien de temps les données collectées dans le cadre des demandes d'aide seront conservées. Dès lors, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données est respecté.

Même si la durée de conservation ne doit pas forcément être définie dans le projet de loi, celui-ci devrait a minima préciser les critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour les données à caractère personnel

qui serait collectées par le ministre. Le délai pendant lequel le ministre pourra demander le remboursement de l'aide indûment touchée en cas de recalcul pourrait constituer un indice à cet égard²⁹⁷.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 12 octobre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

²⁹⁷ Article 51.4 du projet de loi

ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8012 portant création de l'Institut national des langues Luxembourg et 1° modification de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise ; 2° abrogation de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création a) d'un Institut national des langues ; b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise (Délibération n°47/AV24/2022 du 12 octobre 2022)

Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire

fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

Par courrier en date du 13 mai 2022, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 8012 portant création de l'Institut national des langues Luxembourg et 1° modification de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise ; 2° abrogation de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création a) d'un Institut national des langues ; b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise (ci-après le « projet de loi »).

Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi a pour objet de réformer l'Institut national des langues en supprimant notamment les missions qui ne relèvent plus de ses compétences tout en lui attribuant des nouvelles missions. Le présent avis limitera ses observations aux aspects relatifs à la protection des données contenus dans le projet de loi.

Ainsi, l'article 4.1 du projet de loi dispose ce qui suit :

« Une attestation de participation spécifiant le taux de présence est mise à disposition de chaque apprenant.

En outre, pour les personnes dont la participation est imposée par une administration de l'État en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, l'Institut transmet l'attestation de participation spécifiant le taux de présence à l'administration de l'État concernée. »



6

Il résulte du commentaire des articles que le deuxième alinéa a été conçu afin de respecter les dispositions concernant la protection et l'échange des données des apprenants visés. Les auteurs du projet de loi citent l'exemple de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'« ADEM ») « *qui peut, conformément à l'article L.621-3 du Code du travail, être amenée à faire appel à d'autres administrations publiques pour la réalisation de la politique d'emploi : l'Institut constitue donc pour l'ADEM un partenaire privilégié en ce qui concerne l'enseignement des langues.* »

La Commission nationale salue que le projet de loi prévoit expressément que l'Institut peut transmettre l'attestation de participation spécifiant le taux de présence à l'administration ayant imposé la participation

en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, conférant ainsi une base légale à ce transfert de données.

Ainsi décidé à Belvaux
en date du 12 octobre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire



ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. (Délibération n°49/AV25/2022 du 21 octobre 2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

Par courrier en date du 22 décembre 2021, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7945 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, l'objet du projet de loi est de transposer en droit national la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (ci-après la « directive ») et « d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national ». D'après les auteurs du projet de loi, il s'agit de « mettre en place un cadre plus clairement défini pour les signalements intervenant en cas de violations du droit luxembourgeois, apportant ainsi davantage de sécurité juridique, tant pour les lanceurs d'alerte, que pour les employeurs ».

V. L'objet et le champ d'application matériel et personnel du projet de loi

Faisant écho au considérant (3) de la directive, les auteurs du projet de loi estiment que les « violations au droit national, indépendamment de leur classification en tant qu'infractions de type administratif, pénal ou d'une autre nature, peuvent en effet porter gravement atteinte à l'intérêt public et s'avérer préjudiciables pour la société en général ». Ainsi, l'article 3, 1^o, du projet de loi définit les « violations » en tant que « actes ou omissions qui a) sont illicites ; ou b) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen ».

6

d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public ».

L'article 3, 7°, du projet de loi définit un auteur de signalement comme étant une « *personne physique qui signale ou divulgue publiquement des informations sur des violations qu'elle a obtenues dans le cadre de ses activités professionnelles* », alors que l'article 2 du projet de loi définit un champ d'application personnel très large des relations de travail qui fondent le « *contexte professionnel* » dans lequel les informations peuvent être obtenues.

Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, celui-ci « *a pour objet de protéger les auteurs de signalement [...] contre toutes formes de représailles [...]* ». Le considérant (36) de la directive explique qu'il « *est nécessaire d'offrir une protection juridique spécifique aux personnes lorsqu'elles obtiennent les informations qu'elles signalent dans le cadre de leurs activités professionnelles et s'exposent dès lors à un risque de représailles liées au travail, par exemple, pour violation du devoir de confidentialité ou de loyauté. La raison sous-jacente pour accorder une protection à ces personnes est leur position de vulnérabilité économique vis-à-vis de la personne dont elles dépendent de facto dans leur travail* ».

Le considérant (36) *in fine* de la directive précise que, d'après le législateur européen, « *[...] En l'absence de déséquilibre de pouvoir*

inhérent à la relation de travail, par exemple, dans le cas de plaignants ordinaires ou de citoyens observateurs, il est inutile de prévoir une protection contre les représailles. »

La CNPD comprend le besoin de protection accrue des auteurs de signalement de violations au sens du présent projet de loi contre les représailles. Cependant, si le législateur estime qu'il n'est pas nécessaire d'étendre la protection contre les représailles aux « *plaignants ordinaires ou de citoyens observateurs* », la CNPD se demande des suites à réserver à un signalement d'une violation au sens du projet de loi émanant d'une personne physique ou morale qui n'entre pas dans le champ d'application personnel au sens de l'article 2 du projet de loi.

En l'absence d'autres moyens plus pertinents pour la personne souhaitant effectuer un signalement, la Commission nationale suggère d'étendre l'accès aux différents mécanismes de signalement à toute personne ayant obtenu des « *informations sur des violations* » au sens du présent projet de loi, c'est-à-dire sur des actes et omissions illicites « *ou allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public* »²⁹⁸.

Par exemple, dans le cas concret du traitement d'informations portées à l'attention de la CNPD par une personne qui n'est pas une « *personne concernée* » au sens de

²⁹⁸ Avis du Centre pour l'égalité de traitement du 21 avril 2022, doc. parl. n° 7945/6, p. 1.

ANNEXES

la législation en matière de la protection des données à caractère personnel, en l'état actuel, les règles en matière de secret professionnel ne permettent pas de fournir un suivi à cette personne sur les mesures prises suite à cette communication d'informations.

L'extension de l'application de certaines dispositions du présent projet de loi relatives à l'accès aux canaux de signalement à toute personne physique ou morale pourrait fournir un cadre procédural plus clair pour traiter des informations relatives à des violations pour les autorités compétentes visées à l'article 18, notamment permettant de les informer des suites réservées à un signalement.

L'article 1^{er}, paragraphe 3, du projet de loi précise que

« [L]es faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 du statut général des fonctionnaires, ainsi que les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires. »

L'article 1^{er}, paragraphe 4, du projet de loi insère la possibilité d'exonération des sanctions pénales liées à une éventuelle violation des secrets professionnels précités lorsque le signalement est « *proportionné et s'avère nécessaire à la sauvegarde de*

l'intérêt général et qu'il intervient dans les conditions de la présente loi ». La Commission nationale note que les trois conditions précitées sont cumulatives et s'ajoutent aux critères de l'article 3, 1^o du projet de loi.

Elle s'interroge néanmoins sur la différence entre « *l'intérêt général* », visé à l'article 1^{er}, paragraphe 4, et « *l'intérêt public* », visé à l'article 3, 1^o, b) du projet de loi. Or, le considérant (91) de la directive explique que « *[L]es obligations légales [...] des individus [...] ne devraient pas pouvoir être invoquées pour empêcher d'effectuer des signalements, refuser d'assurer la protection ou pénaliser les auteurs de signalement pour avoir signalé des informations sur des violations [...]* ».

Il se pose la question si d'écarter les « *faits, informations ou documents couverts [...]* par l'article 11 du statut général des fonctionnaires » du champ d'application du projet de loi n'équivaut pas à exclure de manière générale les agents publics du bénéfice de la protection prévue dans le projet de loi et si cela ne constitue pas une transposition trop restrictive de la directive. De même, la CNPD se demande si l'extension du champ d'application de l'article 1^{er}, paragraphe 3, du projet de loi au secret professionnel des experts-comptables et des réviseurs d'entreprises ou au secret professionnel ancré à l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux serait conforme à la directive²⁹⁹.

²⁹⁹ Avis de l'Ordre des experts-comptables du 27 janvier 2022, doc. parl. 7945/2, p. 1 ; l'Avis de l'institut des réviseurs d'entreprises du 23 février 2022, doc. parl. n° 7945/4, pp. 1-2 ; Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 28 mars 2022, doc. parl. 7945/5, p. 2.

6

La CNPD note que, si l'article 1^{er}, paragraphe 4, du projet de loi protège un auteur de signalement des conséquences pénales relatives à la potentielle violation du secret protégé visé au paragraphe 3 nécessaire pour effectuer le signalement, ledit auteur de signalement n'est pas protégé contre toutes formes de représailles.

Par exemple, il en découle que l'article 26 du projet de loi ne sera notamment pas applicable aux agents de l'Etat lorsque le signalement porte sur des informations couvertes par l'article 11 du statut général des fonctionnaires. Dans le commentaire des articles, en prenant référence à diverses dispositions dudit statut général, les auteurs du projet de loi estiment, au sujet de l'article 26 du projet de loi, que d'une part « l'application de sanctions disciplinaires envers un fonctionnaire est strictement encadrée » et d'autre part « la protection actuellement accordée aux agents de l'Etat est suffisamment étoffée et ne nécessite pas de dispositions complémentaires ».

La Commission nationale se demande si, dès lors que les conditions plus strictes de l'article 1^{er}, paragraphe 4, du projet de loi sont remplies, un auteur de signalement ne devrait pas pouvoir bénéficier de la protection contre toutes formes de représailles au même titre qu'un auteur de signalement qui n'est pas tenu à un secret protégé visé au paragraphe 3. En effet, une application restrictive de la protection offerte aux auteurs de signalement pourrait nuire aux objectifs déclarés du présent projet de loi en décourageant des personnes, notamment des agents de l'Etat, qui ont connaissance de violations au sens du projet de loi de procéder à un signalement par peur de représailles.

VI. L'obligation d'établir des canaux de signalement interne

L'article 6 du projet de loi exige des « entités juridiques de droit privé qui comptent 50 travailleurs ou plus » et les entités juridiques du secteur public, hormis les communes de moins de 10.000 habitants, d'établir « des canaux et procédures pour le signalement interne et leur suivi », transposant ainsi l'article 8, paragraphes 3 et 9, de la directive.

L'article 6, paragraphe 7, du projet de loi précise que

« Lorsque des règles spécifiques concernant la mise en place de canaux de signalement en interne de violations sont prévues dans les dispositions visées dans la partie II de l'annexe de la directive 2019/1937, les dispositions du présent article ne sont applicables que dans la mesure où une question n'est pas obligatoirement réglée par ces dispositions spécifiques. »

Les auteurs du projet expliquent à ce sujet que ce « paragraphe 7 [...] précise que les dispositions spéciales en matière d'établissement de canaux internes, prévues dans la partie II de l'annexe de la directive, notamment en ce qui concerne le seuil minimal, priment sur les dispositions générales de la présente loi. »

La CNPD se demande si cette disposition constitue une transposition fidèle de l'article 8, paragraphe 4, de la directive qui, au sujet de la limite de 50 travailleurs, prévoit que ce « seuil [...] ne s'applique pas aux entités relevant du champ d'application des actes de l'Union visés dans les parties

ANNEXES

I.B et II de l'annexe [de la directive] ». Ainsi, il conviendrait d'inclure ces entités dans le champ d'application de l'article 6 du projet de loi, y compris lorsqu'elles comptent moins de 50 travailleurs.

La Commission nationale note que, aux termes de l'article 6, paragraphes 3 et 4, du projet de loi, les « *entités juridiques du secteur privé qui comptent 50 à 249 travailleurs peuvent partager des ressources en ce qui concerne la réception des signalements [...]* » et que les « *canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournir en externe par un tiers [...]* ».

L'article 8, paragraphe 7, de la directive donne la possibilité aux Etats membres d'« *imposer aux entités juridiques du secteur privé comptant moins de 50 travailleurs d'établir des canaux et procédures de signalement interne* » « *[à] la suite d'une évaluation des risques appropriée en tenant compte de la nature des activités des entités et du niveau de risque qui en découle, en particulier, pour l'environnement et la santé publique* », faisant écho au considérant (48) in fine de la directive qui prévoit que

« les États membres pourraient aussi exiger des autres entreprises qu'elles établissent des canaux de signalement interne dans des cas spécifiques, par exemple en raison des risques importants pouvant résulter de leurs activités. »

La Commission nationale comprend que le projet de loi n'entend pas étendre l'obligation de mise en place d'un mécanisme de signalement à d'autres entités juridiques du secteur privé comptant moins de 50

travailleurs, le projet de loi et le commentaire des articles étant muets à ce sujet.

Certaines activités en matière de protection des données peuvent constituer des risques importants pour les droits des personnes concernées, y compris des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par des entités de moins de 50 travailleurs. La Commission nationale attire l'attention sur les risques inhérents aux traitements de données qui, du fait de leur nature, de leur portée et/ou de leurs finalités, exigent un suivi régulier et systématique à grande échelle des personnes concernées et les risques inhérents aux traitements à grande échelle de catégories particulières de données visées à l'article 9 du RGPD ou de données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions visées à l'article 10 du RGPD. Pour les entités mettant en œuvre de tels traitements de données à caractère personnel dans le contexte de leurs activités de base, la CNPD se demande s'il ne serait pas opportun d'exiger de ces responsables du traitement ou de ces sous-traitants la mise en place des canaux et procédures de signalement interne.

Concernant le secteur public, les auteurs du projet de loi font le choix d'exempter les communes de moins de 10.000 habitants de l'obligation de mise en place d'un mécanisme de signalement interne, en application de l'article 8, paragraphe 9, deuxième alinéa, de la directive. La CNPD regrette que, d'une part, le projet de loi ne prévoit pas la possibilité, pour les administrations communales, de partager des canaux de signalement tel que visé à l'article 8, paragraphe 9, troisième alinéa de la directive et que,



6

d'autre part, l'obligation de mise en place d'un tel mécanisme de signalement interne soit réservée aux treize communes de plus de 10.000 habitants. En effet, en matière de protection des données, la Commission nationale note que le fonctionnement, les missions et les traitements de données en découlant ne diffèrent pas fondamentalement d'une administration communale à une autre, nonobstant des différences du nombre de résidents, et que, du moins dans son domaine de compétence, la différenciation opérée par le projet de loi semble quelque peu artificielle et allant potentiellement à l'encontre de l'objectif du projet de loi sous considération. Lors de la transposition de la disposition précitée de la directive, il conviendrait de prendre en compte les spécificités démographiques et institutionnelles du Grand-Duché de Luxembourg par rapport à la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne. Près de 90% des communes du Luxembourg regroupant environ la moitié de la population bénéficieront, en l'état du projet de loi, de l'exception précitée. La CNPD suggère dès lors de placer toutes les communes sur un pied d'égalité devant les obligations découlant du présent projet de loi en ne faisant pas usage de la faculté laissée par la directive. Ce faisant, les administrations communales seraient également dans la même situation juridique que les autres entités juridiques du secteur public.

Si le législateur entend maintenir l'exception précitée pour les communes comptant moins de 10.000 habitants, la CNPD se demande s'il ne conviendrait au moins pas de prévoir que les administrations communales comptant plus de 50 travailleurs aient l'obligation de mise en place d'un mécanisme de

signalement interne à l'instar des entités juridiques de droit privé. La CNPD note à cet égard que l'article 8, paragraphe 9, deuxième alinéa, de la directive prévoit que « *[I]s États membres peuvent exempter de l'obligation [de mise en place d'un mécanisme de signalement interne,] les municipalités comptant moins de 10 000 habitants ou moins de 50 travailleurs* ».

La CNPD salue le fait que l'article 6, paragraphe 6, du projet de loi permet la mise en place de manière volontaire par des entités qui n'ont pas une obligation d'établir de tels canaux de signalement interne. La CNPD note que les auteurs ont choisi de ne pas fixer, dans le projet de loi, des exigences moins contraignantes, mais de les aligner sur les exigences générales prévues dans l'article 7 du projet de loi, alors que le considérant (49) de la directive précise que

« La présente directive devrait s'entendre sans préjudice de la possibilité pour les États membres d'encourager les entités juridiques du secteur privé de moins de 50 travailleurs à établir des canaux internes pour les signalements et leur suivi, notamment en fixant pour ces canaux des exigences moins contraignantes que celles prévues par la présente directive, à condition que ces exigences garantissent la confidentialité et un suivi diligent. »

VII. L'office des signalements

L'article 20, paragraphe 1^{er}, de la directive prévoit que les personnes couvertes par le champ d'application personnel de la directive bénéficient, au titre de « *mesures de soutien* », « *des informations et des conseils complets et indépendants qui sont facilement*

ANNEXES

accessibles au public et gratuits, sur les procédures et recours disponibles, sur la protection contre les représailles, ainsi que sur les droits de la personne concernée. Le paragraphe 3 du même article de la directive précise ensuite que les « *mesures de soutien visées dans le présent article peuvent, le cas échéant, être apportées par un centre d'information ou une autorité administrative indépendante unique et clairement identifiée* ».

Les « *informations et des conseils complets et indépendants* » visés à la lettre a) sont fournis par l'office des signalements conformément à l'article 9 du projet de loi et par les autorités compétentes en application de l'article 20 du projet de loi.

La Commission nationale se demande, à l'égard de l'article 20, point 5°, du projet de loi s'il n'est pas superflu de citer les « *articles 5 et 13 du règlement (UE) 2016/679* » alors que ces dispositions sont d'application directe et doivent dans tous les cas être respectées par un responsable du traitement. La CNPD s'interroge aussi quelles autorités sont supposées communiquer des informations visées à « *l'article 12 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 et à l'article 15 du règlement (UE) 2018/1725 [du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) no 45/2001 et la décision no 1247/2002/CE], selon le cas* ».

D'après l'exposé des motifs, avec la création d'un « *office des signalements* », « *[i]l est prévu d'introduire une instance ayant pour mission d'informer et d'aider les auteurs de signalements, par exemple en leur indiquant à quelle autorité s'adresser. Cette instance aura en outre comme compétence de sensibiliser le public aux droits des lanceurs d'alerte. Les attributions de cette instance sont sans préjudice des compétences qu'exercent les autorités compétentes sectorielles* ». Le chapitre 3 du projet de loi est consacré à l'office des signalements précité.

L'article 8 du projet de loi précise que l'office « *est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions* ». Les missions de l'office concernent l'information et la sensibilisation, « *d'élaborer des recommandations* » au sujet de la législation en matière de lanceurs d'alerte ainsi que « *d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6* ». D'autre part, les missions du « *chargé de direction de l'office* », distinctes de celles de l'office à l'article 13 du projet de loi, consiste à « *surveiller le respect des dispositions légales de la présente loi et de ses règlements d'exécution* ». Les informations que les autorités compétentes sont amenées à publier sur leur site internet conformément à l'article 20 du projet de loi comportent notamment l'information sur la « *possibilité pour les personnes qui envisagent d'effectuer un signalement de recevoir des conseils confidentiels de la part de l'office* ». La CNPD estime qu'il sera nécessaire de prévoir une coordination entre les 22 autorités compétentes et l'office des signalements afin d'assurer la cohérence de informations publiées par les 23 différents acteurs.

6

La Commission nationale se demande si l'office est, au sens de l'article 20, paragraphe 3, de la directive une « *autorité administrative indépendante unique et clairement identifiée* » ou un « *centre d'information* ». De plus, elle s'interroge sur les garanties de confidentialité et d'indépendance de l'office dès lors qu'il est placé sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions et que le projet de loi est muet sur son indépendance et ne prévoit pas de manière explicite des obligations relatives à la mise en place de canaux de signalement et des procédures assurant la confidentialité des informations obtenues, contrairement aux entités juridiques des secteurs privé et public visées à l'article 6 et des autorités compétentes visées à l'article 18 du projet de loi. La CNPD estime que, *a minima*, l'office et le chargé de mission devraient être visés à l'article 22 du projet de loi. Il serait également envisageable d'imposer à l'office des obligations comparables à celles découlant des articles 19 et 20 du projet de loi à l'attention des personnes qui envisagent d'effectuer un signalement.

La CNPD s'interroge ensuite sur les pouvoirs du chargé de direction de « *surveiller le respect des dispositions légales de la présente loi* » et de l'office dans l'exécution de ses missions alors que le projet de loi est muet sur d'éventuels pouvoirs d'enquête de l'office et du chargé de direction. Elle se demande en outre quels « *règlements d'exécution* » sont visés à l'article 13 du projet de loi.

VIII. Les autres mesures de soutien

L'article 20, paragraphe 1^{er}, de la directive prévoit que les auteurs de signalements

« *bénéficient, s'il y a lieu, de mesures de soutien et notamment des mesures suivantes :*

- a) des informations et des conseils complets et indépendants, qui sont facilement accessibles au public et gratuits, sur les procédures et les recours disponibles, sur la protection contre les représailles, ainsi que sur les droits de la personne concernée ;*
- b) une assistance effective de la part des autorités compétentes devant toute autorité pertinente associée à leur protection contre les représailles, y compris, lorsque le droit national le prévoit, la certification du fait qu'elles bénéficient de la protection prévue par la présente directive; et*
- c) une assistance juridique dans le cadre des procédures pénales et civiles transfrontières conformément à la directive (UE) 2016/1919 et à la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil (48) et, conformément au droit national, une assistance juridique dans le cadre d'autres procédures ainsi que des conseils juridiques ou toute autre assistance juridique. »*

La CNPD se demande de quelle manière les autorités compétentes sont censées fournir une « *assistance effective [aux auteurs de signalements] devant toute autorité pertinente associée à leur protection contre les représailles, y compris, lorsque le droit national le prévoit, la certification du fait qu'elles bénéficient de la protection prévue par la présente directive* ». En effet, les missions et obligations des autorités compétentes visées à l'article 19 du projet de loi n'incluent pas la fourniture d'une telle assistance effective. Certes, l'office des signalements a comme mission d' « *aider*

ANNEXES

dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, notamment en lui précisant les procédures à suivre », mais il y a lieu de noter que l'office n'est pas une autorité compétente et de clarifier si l'« aide dans sa démarche » équivaut à l'« assistance effective devant toute autorité pertinente ». Il semblerait donc que cette mesure de soutien n'ait pas fait l'objet d'une transposition adéquate dans le projet de loi sous analyse.

Dans le contexte de la fourniture d'une assistance effective à un auteur de signalement, la Commission nationale se demande si le projet de loi ne devrait pas prévoir la possibilité pour les autorités compétentes d'émettre une « certification du fait [que les auteurs du signalement] bénéficient de la protection prévue », tel que visé à l'article 20 de la directive, lorsqu'une telle certification est déterminante pour la défense des droits d'un lanceur d'alerte.

La CNPD note que l'article 26 du projet de loi prévoit que « la personne concernée peut demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la mesure, par simple requête à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation ». La CNPD s'interroge si cette disposition, couplée aux dispositions générales relatives à l'assistance judiciaire et au service d'accueil et d'information juridique auprès des juridictions, est suffisante pour assurer une transposition conforme de l'article 20, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la directive, ou s'il ne conviendrait pas de prévoir de manière plus explicite dans les missions de l'office la possibilité de fournir « une assistance juridique dans le cadre d'autres procédures ainsi que des conseils

juridiques ou toute autre assistance juridique » aux auteurs de signalement.

IX. Le choix entre les canaux de signalement interne et externe

L'article 5 du projet de loi prévoit que les auteurs de signalement « ont en premier lieu recours au signalement interne, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et qu'elles estiment qu'il n'y a pas de risque de représailles ». Les auteurs du projet de loi précisent que « les lanceurs d'alerte devraient privilégier les signalements en interne, sauf en cas où il existerait des éléments de contrariété [...] ». En effet, l'article 7, paragraphe 2, de la directive, transposé par l'article 5 du projet de loi, prévoit que les « Etats membres encouragent le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe ». D'après le commentaire des articles, l'article 16 du projet de loi « reprend le principe qu'un signalement peut être directement effectué en interne ou par le biais d'une autorité compétente ».

La CNPD se demande si l'auteur de signalement ayant recours au signalement externe doit démontrer l'existence des « éléments de contrariété » visés à l'article 5 du projet de loi. En outre, il se pose la question de savoir si l'entité juridique visée par le signalement pourrait engager la responsabilité civile de l'auteur de signalement, argumentant qu'il aurait été possible « de remédier efficacement à la violation en interne » et qu'il n'y avait pas de « risque de représailles ». La CNPD suggère de laisser le soin aux autorités compétentes d'évaluer les signalements externes au

6

regard des conditions posées à l'article 5 du projet de loi et de leur ouvrir la possibilité, en cas d'absence d'éléments de contrariété, de transmettre le signalement, le cas échéant anonymisé, à l'entité visée pour qu'elle puisse remédier à la violation en interne, tout en excluant toute mesure de représailles ou de recours à l'encontre de l'auteur du signalement.

La Commission nationale rejoint le Conseil de la concurrence qui estime dans son avis que le « *projet sous avis doit éviter de hiérarchiser les voies de signalements* »³⁰⁰.

X. Les signalements externes et le rôle des autorités compétentes

Le chapitre 4 du projet de loi concerne la désignation des autorités compétentes pour recevoir des signalements externes à travers des canaux de signalement externe « *indépendants et autonomes pour la réception et de traitement des informations sur les violations* ».

L'article 18 du projet de loi identifie de manière exhaustive les 22 autorités compétentes. La CNPD note le caractère hétéroclite des autorités compétentes et s'interroge sur la délimitation de « *leurs missions et compétences respectives* » entre ces autorités compétentes³⁰¹, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la mise en place de canaux et de procédures de signalement interne. Les différences institutionnelles, que ce soit en vertu du

cadre légal et procédural ou du point de vue des ressources disponibles, risquent de mener à des disparités substantielles en matière de contrôle et en matière de suivi des signalements en fonction de l'autorité compétente. L'article 11, paragraphe 1^{er}, de la directive prévoit entre autres que les Etats membres « *mettent des ressources suffisantes à la disposition desdites autorités* ».

Il conviendra d'analyser, au plus tard lors du réexamen des procédures par les autorités compétentes visé à l'article 21 du projet de loi, si les autorités compétentes ont des ressources suffisantes pour exécuter leurs missions en vertu du présent projet de loi, en prenant notamment en compte le nombre de signalements reçus et les moyens nécessaires pour assurer un suivi diligent des signalements au sens de l'article 19 du projet de loi. Par ailleurs, il est à noter que la mise en place de canaux de signalement nécessite des moyens techniques et humains qui, suivant l'entité en question, peuvent engendrer des besoins budgétaires et des besoins de recrutement ou de formation significatifs dès l'entrée en vigueur du présent projet de loi. La CNPD se demande s'il est opportun que chaque autorité compétente est individuellement chargée de développer un canal de signalements externes, au risque de voir émerger des divergences d'interprétation et de mise en œuvre des dispositions du présent projet de loi au détriment de la confiance portée par de potentiels auteurs de signalement dans les canaux de signalement externes mis en place par les autorités compétentes.

³⁰⁰ Avis du Conseil de la concurrence N° 2022-AV-03 du 1er juin 2022, doc. parl. n° 7945/08, p. 12.

³⁰¹ Voir également Avis du Centre pour l'égalité de traitement du 21 avril 2022, doc. parl. n° 7945/6, p. 3.

ANNEXES

La CNPD estime dès lors nécessaire de prévoir *a minima* une coordination entre les 22 autorités compétentes et l'office des signalements pour assurer la cohérence des recommandations et des standards applicables aux canaux de signalements externes et internes, en particulier en matière des mesures de sécurité à l'état de l'art. La CNPD se demande s'il ne serait pas opportun de désigner, dans le projet de loi, une entité chargée de fournir une solution technique adéquate aux autorités compétentes et aux entités du secteur public qui en feraient la demande, par exemple le Centre des technologies de l'information de l'Etat.

De manière générale, les autorités compétentes devront s'assurer d'insérer les pouvoirs, en particulier les pouvoirs de sanctions, découlant du présent projet de loi dans leur cadre institutionnel et procédural respectif, notamment en veillant à respecter les exigences en matière de garanties procédurales au sens de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales.

La Commission nationale note également qu'aucune autorité ne détient une compétence subsidiaire pour les cas de figure où la violation ne tombe dans le champ de compétence d'aucune autorité compétente nommément listée. Par ailleurs, il se pose la question de la protection du lanceur d'alerte en cas de signalement d'une autorité publique non désignée à l'article 18

du projet de loi, comme le relève le Collège médical dans son avis³⁰². La CNPD se demande s'il ne conviendrait pas de prévoir, pour l'une des autorités compétentes, une compétence subsidiaire et de créer dans le chef des administration et établissements publics de l'Etat et des communes l'obligation de transmettre un signalement externe à une autorité compétente en garantissant dans la mesure du possible la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement. Elle relève néanmoins qu'en l'état actuel du projet de loi, l'office des signalements ne semble pas adéquat pour remplir ce rôle, en l'absence de garanties d'indépendance et d'impartialité ancrées dans le projet de loi.

1. Le contrôle de la mise en place des canaux et procédures de signalement interne par les autorités compétentes

Concernant le contrôle de la mise en place des canaux et procédures de signalement interne, l'article 6, paragraphe 8, du projet de loi précise que « *[l]es autorités compétentes, vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement des canaux de signalement interne* ».

La Commission nationale note que les entités juridiques du secteur privé peuvent relever du champ de compétence de plusieurs autorités compétentes et se demande dès lors comment ces autorités sont censées se coordonner dans l'organisation des vérifications visées à l'article 6, paragraphe

³⁰² Avis du Collège médical du 19 janvier 2022, doc. parl. n° 7945/1, p. 3.

6

8, précité³⁰³. Alors que certaines autorités compétentes ont des missions relatives à un secteur d'activité ou certaines entités juridiques de droit privé, d'autres autorités compétentes détiennent des compétences transversales, vérifiant le respect d'obligations légales qui s'imposent à un grand nombre d'entités et à tous les secteurs d'activité. Ainsi, les dispositions en matière de protection des données à caractère personnel s'appliquent indifféremment de l'entité ou du secteur visés dès lors qu'un traitement de données est mis en œuvre. Par ailleurs, la mise en place des canaux et procédures de signalement interne implique *ipso facto* des traitements de données à caractère personnel qui relèvent des missions générales de la CNPD, en dehors des compétences attribuées sur base du projet de loi. La Commission nationale suggère dès lors de prévoir a minima un mécanisme clair pour les autorités compétentes pour coordonner leurs activités de contrôle des canaux de signalement ou de désigner une autorité compétente unique pour effectuer ces contrôles, indépendamment du secteur d'activité ou de son champ de compétence.

L'article 7, paragraphe 3, du projet de loi prévoit qu'« [e]n cas de non-respect des dispositions de l'article 6 et [de l'article 7] par les entités juridiques du secteur privé, les autorités compétentes, à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles, peuvent infliger une amende administrative de 1.500 euros à 250.000 euros à l'entité juridique du secteur privé ».

La Commission nationale regrette que les autorités compétentes ne disposent pas du pouvoir de vérifier auprès des entités juridiques du secteur public relevant de leur champ de compétence, l'établissement des canaux de signalement interne et que le projet de loi ne prévoit pas de sanction pour ces entités en cas de non-respect des dispositions relatives à la mise en place de tels canaux et procédures. La CNPD rejoint la proposition du Conseil de la concurrence dans son avis tenant à « *étendre aussi aux entités juridiques de droit public [...] la possibilité [...] d'infliger des amendes administratives afin d'éviter toute forme de discrimination* »³⁰⁴.

Les sanctions prévues à l'article 7, paragraphe 3, du projet de loi s'appliquent « à défaut de règles spéciales prévues dans les lois sectorielles », à savoir, d'après la compréhension de la CNPD, les lois sectorielles au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 6, du projet de loi prévoyant un dispositif spécifique de signalement de violations. Les sanctions prévues à l'article 18, paragraphe 3, du projet de loi peuvent être prononcées « sans préjudice de dispositions spéciales ».

2. La coopération entre une entité visée par un signalement et les autorités compétentes

L'article 18, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que, « [d]ans l'exercice de leurs missions respectives, les autorités compétentes peuvent demander, par écrit ou

³⁰³ Comme par ailleurs soulevé dans l'Avis de l'institut des réviseurs d'entreprises du 23 février 2022, doc. parl. n° 7945/4, p. 2,

³⁰⁴ Avis du Conseil de la concurrence N° 2022-AV-03 du 1er juin 2022, doc. parl. n° 7945/8, p. 11.

ANNEXES

oralement, à l'entité visée par le signalement ou en cas de manquement aux obligations des articles 6 et 7, la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, dans la limite du champ d'application de l'article 1^{er} et en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement ».

L'article 18, paragraphe 3, prévoit ensuite que

« [s]ans préjudice de dispositions spéciales, les autorités compétentes peuvent prononcer une amende administrative à l'encontre des personnes et entités juridiques de droit privé :

- 1° qui entravent ou tentent d'entraver un signalement ;*
- 2° qui refusent de fournir les renseignements prévus au paragraphe 2, ou fournissent des renseignements incomplets ou faux ;*
- 3° qui portent atteinte à la confidentialité dont jouissent les auteurs de signalements ;*
- 4° qui refusent de remédier à la violation constatée.*

La CNPD regrette que les entités juridiques du secteur public soient exclues des sanctions prévues à l'article 18, paragraphe 3, du projet de loi en cas de manquements visés dans cet article.

Tout comme l'absence de contrôle et de sanctions relatifs à la mise en place de canaux et de procédures de signalement interne, l'absence de moyens efficaces à disposition des autorités compétentes à des manquements visés à la disposition précitée risque de compromettre l'efficacité de la mise en œuvre du présent projet de loi et réduit potentiellement la confiance portée par les

personnes concernées dans les canaux de signalement mis en place par les entités juridiques du secteur public et risquent ainsi de réduire l'efficacité du présent projet de loi.

Toutefois, la CNPD estime que les missions et pouvoirs de la CNPD découlant du RGPD et des législations nationales afférentes restent pleinement applicables, dont les dispositions en matière de sanctions et de mesures correctrices, y compris à l'égard des entités juridiques du secteur public lorsque les manquements aux dispositions du présent projet de loi constituent également des potentielles violations du RGPD ou d'autres dispositions en matière de protection des données à caractère personnel, comme par exemple quand ces manquements risquent d'engendrer une perte de confidentialité concernant les auteurs de signalement ou de personnes tierces citées dans un signalement ou lorsque le responsable du traitement ne coopère pas avec la CNPD.

3. La coopération et la transmission des signalements entre autorités compétentes

L'article 19 du projet de loi précise au paragraphe 2 que « [l]es autorités compétentes qui reçoivent un signalement qui ne tombe pas sous leur champ de compétences, transmettent de manière confidentielle et sécurisée le signalement à l'autorité compétente dans un délai raisonnable. [...] » et au paragraphe 3, point 5 que les autorités compétentes sont « obligées [...] de transmettre en temps voulu les informations contenues dans le signalement aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne compétents ».



6

Il se pose la question s'il ne faudrait pas prévoir la possibilité de transmettre à une autorité compétente désignée dans un autre Etat membre afin de rendre compte des cas de violations revêtant une dimension transfrontière. En effet, à titre d'illustration, en matière de protection des données à caractère personnel, il est fréquent qu'un responsable du traitement ou le sous-traitant établi dans un Etat membre a des activités substantielles dans d'autres Etats membres, notamment pour les activités liées à la société de l'information, dans lesquels des auteurs de signalement peuvent être amenés à contacter des autorités compétentes au sens de la directive. Même si le RGPD prévoit des mécanismes de coopération, en particulier pour le traitement des réclamations, il serait préférable de prévoir la possibilité de transmission et de coopération avec les autorités compétentes des autres Etats membres de l'Union européenne.

Le commentaire des articles est muet au sujet des modalités concrètes de la transmission de signalement entre deux autorités compétentes ou aux entités de l'Union européenne. D'abord, il revient à chaque autorité compétente de connaître le champ de compétences des autres autorités compétentes pour savoir à quelle autorité transmettre le signalement³⁰⁵. Ensuite, les autorités compétentes doivent s'accorder sur des modalités de transmission confidentielle et sécurisée. Afin de faciliter cette transmission, l'office des signalements pourrait être chargé de mettre en place

une plateforme sécurisée à destination des autorités compétentes permettant un échange informatisé de signalements entre autorités compétentes³⁰⁶.

L'article 19, paragraphe 9, du projet de loi prévoit que « [d]ans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leurs missions respectives en vertu de la présente loi, les autorités compétentes coopèrent et se prêtent mutuellement assistance », sans préciser de quelle façon la coopération et l'assistance mutuelle entre autorités compétentes s'articuleront. En l'absence d'autres précisions du projet de loi sous considération, la CNPD relève donc qu'il revient à chaque autorité compétente de déterminer ces points en fonction des dispositions institutionnelles et procédurales applicables. Ainsi, par exemple, eu égard aux dispositions en matière de secret professionnel découlant 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 de données, la Commission nationale devra d'abord vérifier si l'autorité compétente « [tombe] sous un secret professionnel équivalent » à l'article 458 du Code pénal avant de pouvoir transmettre des informations confidentielles.

Il serait à cet égard intéressant de prévoir dans le présent projet de loi la possibilité de mener des enquêtes conjointes sur des signalements ayant trait aux champs de compétences de deux ou plusieurs autorités compétentes. Cependant, il est à noter que

³⁰⁵ Avis du Centre pour l'égalité de traitement du 21 avril 2022, doc. parl. n° 7945/6, p. 2.

³⁰⁶ Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 28 mars 2022, doc. parl. 7945/5, p. 4.

ANNEXES

les différences institutionnelles entre les 22 autorités compétentes désignées peuvent potentiellement créer des difficultés dans les procédures d'enquête.

L'article 19, paragraphe 6, du projet de loi prévoit que les « *autorités compétentes désignent les membres du personnel chargés du traitement des signalements* » et que ces membres du personnel « *reçoivent une formation spécifique aux fins du traitement des signalements, visant notamment à garantir la confidentialité de l'auteur d'un signalement* ». Le considérant (74) de la directive précise que les membres du personnel devraient « *être formés professionnellement, y compris en ce qui concerne les règles en matière de protection des données applicables, pour traiter les signalements [...]* ».

Le commentaire des articles n'aborde pas les modalités d'organisation de cette formation spécifique, ni l'organisme qui pourrait être amené à la fournir. Dès lors, les autorités compétentes doivent veiller elles-mêmes à organiser cette formation. La CNPD suggère que l'office des signalements puisse être chargé de proposer des formations adéquates aux autorités compétentes, le cas échéant ensemble avec l'Institut national d'administration publique. Dans la limite de ses missions et pouvoirs et des ressources disponibles, la Commission nationale pourrait éventuellement contribuer aux modules de formation relatifs à la protection des données.

XI. Les canaux et procédures de signalement interne et externe

L'article 7, paragraphes 1 et 2, du projet de loi concerne les éléments minimaux que

les canaux et procédures de signalement interne et de suivi doivent respecter. L'article 17 du projet de loi traite de la conception des canaux de signalement externe.

1. Les signalements anonymes

La Commission nationale note que les articles 6 et 9 de la directive permettent aux Etats membres d'inclure les signalements anonymes. Cette faculté est décrite au considérant (34) suivant lequel « *[s]ans préjudice d'obligations existantes imposant de prévoir le signalement anonyme en vertu du droit de l'Union, il devrait être possible pour les États membres de décider si les entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes doivent ou non accepter des signalements anonymes de violations qui relèvent du champ d'application de la présente directive et y donner suite* ». Le projet de loi ne clarifie pas de manière explicite si les entités juridiques visées par l'article 7 du projet de loi ou les autorités compétentes sont censées faire le suivi des signalements anonymes. Ainsi, l'article 7 du projet de loi prévoit que les entités juridiques doivent faire le « *suivi des signalements dont l'auteur est identifié ou identifiable* ». L'article 19, paragraphe 3, point 2, du projet de loi exige des autorités compétentes « *d'assurer un suivi diligent des signalements* », sans être restreint aux signalements dont l'auteur est identifié ou identifiable. La Commission nationale se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir explicitement l'obligation d'assurer un suivi adéquat des signalements anonymes internes et externes, d'autant plus qu'en application de l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi, les « *personnes qui ont signalé ou divulgué des informations sur des*



6

violations de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient néanmoins de la protection prévue par la présente loi ».

2. Les mesures de sécurité

Les canaux de signalement interne et externe sont en principe destinés à être utilisés par des personnes physiques en tant qu'auteurs de signalement et par conséquent engendrent ipso facto des traitements de données à caractère personnel.

La CNPD se réjouit de la définition de ces exigences minimales pour les canaux de signalement interne et externe dans les articles 7 et 17 du projet de loi et rappelle que celles-ci doivent également être lues avec les dispositions découlant du RGPD, et en particulier l'article 32 du RGPD relatif à la sécurité du traitement qui exige que

« Compte tenu de l'état des connaissances, des coûts de mise en œuvre et de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque, y compris entre autres, selon les besoins :

- a. la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel ;*
- b. des moyens permettant de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité et la résilience constantes des systèmes*

- et des services de traitement ;*
- c. des moyens permettant de rétablir la disponibilité des données à caractère personnel et l'accès à celles-ci dans des délais appropriés en cas d'incident physique ou technique ;*
- d. une procédure visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement. [...] »*

Etant donné le risque pour les droits et libertés des auteurs de signalement ainsi que des tiers mentionnés dans le signalement, il semble pertinent de considérer pour les responsables du traitement visés, de prévoir la pseudonymisation et le chiffrement des données à caractère personnel lorsque cela s'avère possible et nécessaire compte tenu des contraintes organisationnelles et techniques, dans le contexte du traitement de données par les membres du personnel autorisés. La CNPD estime par ailleurs nécessaire de mettre en place un dispositif de journalisation, pouvant ainsi participer au respect de l'obligation de sécurisation de tout traitement de données à caractère personnel, en application des articles 5 et 32 du RGPD.

3. Le devoir de confidentialité

L'article 22 du projet de loi introduit ensuite une mesure de protection ex ante, qui vise à préserver la confidentialité de l'identité de l'auteur de représailles à l'égard de « toute personne autre que les membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des signalements ou pour en assurer le suivi ». L'interdiction de la divulgation s'applique aussi à « toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur

ANNEXES

du signalement peut être directement ou indirectement déduite ».

Pour assurer le suivi des signalements, il semble nécessaire de communiquer des informations sur le contenu d'un signalement à d'autres membres du personnel de l'entité juridique. Or, de manière générale, et conformément à l'article 22, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, la CNPD recommande que la personne ou le service qui reçoit le signalement procède, avant la transmission à d'autres membres du personnel, à l'anonymisation dudit signalement, en particulier de l'identité de l'auteur du signalement et, dans la mesure du possible dans le contexte de l'instruction du signalement, des tiers mentionnés dans le signalement.

À cet égard, la CNPD renvoie au considérant (26) du RGPD qui indique que

« [...] [p]our déterminer si une personne physique est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement, tels que le ciblage. Pour établir si des moyens sont raisonnablement susceptibles d'être utilisés pour identifier une personne physique, il convient de prendre en considération l'ensemble des facteurs objectifs, tels que le coût de l'identification et le temps nécessaire à celle-ci, en tenant compte des technologies disponibles au moment du traitement et de l'évolution de celles-ci [...] ».

Le groupe de travail « Article 29 », dans son avis n° 5/2014 sur les techniques d'anonymisation, explique que

« l'anonymisation est le résultat du traitement des données personnelles afin d'empêcher, de façon irréversible, toute identification. Ce faisant, les responsables du traitement des données doivent tenir compte de plusieurs éléments, en prenant en considération l'ensemble des moyens 'susceptibles d'être raisonnablement mis en œuvre' à des fins d'identification ».

Ainsi, la CNPD souligne qu'il est important que le choix des techniques d'anonymisation se fasse sur la base d'une analyse au cas par cas prenant en compte le contexte des données, tout en veillant à rendre les données effectivement anonymes. Il convient de prendre en compte, dans les mesures d'anonymisation, la relation professionnelle qui lie en principe l'auteur du signalement à l'entité juridique recevant ou visé par le signalement. En fonction de la taille et de la structure de l'entité juridique, les éléments contextuels pertinents doivent être pris en compte et la probabilité ainsi que la gravité du risque, y compris le risque de ré-identification, doivent être évaluées.

À part une divulgation intentionnelle par la personne concernée, l'identité de l'auteur du signalement peut être divulguée sur base du « consentement exprès de celui-ci ». Ensuite, en application de l'article 22, paragraphe 2, du projet de loi, « lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par le droit national ou européen d'application directe dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de

6

procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée », l'identité peut être divulguée, alors que l'article 22, paragraphe 3, du projet de loi prévoit que ces « *divulgations [...] font l'objet de mesures de sauvegarde appropriées* ».

Sans précisions dans le commentaire des articles, la Commission nationale comprend que cette dérogation au principe de confidentialité s'applique uniquement aux autorités compétentes et autres autorités nationales, notamment les juridictions, à l'exclusion des entités recevant des signalements internes. D'ailleurs, l'article 18, paragraphe 3, du projet de loi permet de sanctionner le fait de porter atteinte à la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement.

La CNPD regrette que ni le projet de loi, ni le commentaire des articles ne précisent quelles dispositions du droit national ou européen d'application directe sont visées et de quelles « *mesures de sauvegarde appropriées* » les divulgations doivent faire l'objet.

Sans autres précisions dans le projet de loi, la Commission nationale considère que les responsables du traitement doivent déterminer les destinataires de l'information en cas de divulgation, en privilégiant une transmission à un groupe limité de destinataires et d'accompagner la transmission par des garanties à fournir par les destinataires de préserver au mieux l'identité de l'auteur du signalement. Lorsqu'une divulgation plus large est nécessaire et proportionnelle, les responsables du traitement

devraient considérer la faisabilité d'une pseudonymisation de l'information.

L'article 22, paragraphe 3, du projet de loi précise que « *les auteurs de signalements sont informés avant que leur identité ne soit divulguée, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées* » et que lorsqu'une autorité compétente « *informe les auteurs de signalements, l'autorité compétente leur adresse une explication écrite des motifs de la divulgation des données confidentielles concernées* ».

Parmi des mesures de sauvegarde appropriées, la CNPD estime que les autorités compétentes devraient fixer dans les règles procédurales applicables les motifs pouvant justifier la divulgation des données confidentielles, par exemple parce que cette divulgation est indispensable à l'instruction du signalement. La CNPD se demande si des autorités nationales, notamment des autorités judiciaires, ne devraient pas également motiver leur décision de divulgation de l'identité d'un auteur de signalement, alors que la disposition sous analyse se limite aux « *autorités compétentes* » au sens du projet de loi sous considération.

En l'absence de dispositions particulières protégeant l'identité des autres personnes concernées, la CNPD rappelle que les dispositions générales découlant du RGPD peuvent s'appliquer et peuvent exiger que les responsables du traitement prennent des mesures pour préserver dans la mesure du possible leur identité.

La Commission nationale se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir dans

ANNEXES

le présent projet de loi que les personnes ayant connaissance de l'identité de l'auteur d'un signalement soient tenues au secret professionnel et passibles des peines prévues à l'article 458 du Code pénal en cas de violation de ce secret. Cela permettrait aussi de faciliter, comme déjà évoqué plus haut, la coopération entre autorités compétentes lorsqu'un signalement couvre le champ de compétences de plus d'une autorité compétente.

La CNPD estime qu'il serait nécessaire, pour assurer la confidentialité de l'auteur du signalement, de prévoir une limitation proportionnelle du droit d'accès et du droit à l'information des personnes concernées au sens de l'article 23 du RGPD et renvoie aux lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 du RGPD, adoptées par le Comité européen pour la protection des données le 13 octobre 2021. À cet égard, elle renvoie au considérant (84) de la directive qui prévoit que :

« Les procédures prévues dans la présente directive relatives au suivi des signalements de violations du droit de l'Union dans les domaines relevant du champ d'application de la présente directive servent un objectif important d'intérêt public général de l'Union et des États membres, au sens de l'article 23, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) 2016/679, étant donné qu'elles visent à renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques où des violations peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public. La protection effective de la confidentialité de l'identité des auteurs de signalement est nécessaire à la protection des droits

et libertés d'autrui, en particulier ceux des auteurs de signalement, comme le prévoit l'article 23, paragraphe 1, point i), du règlement (UE) 2016/679. Il y a lieu que les États membres veillent à ce que la présente directive soit efficace, y compris, lorsque cela est nécessaire, en limitant, par des mesures législatives, l'exercice de certains droits liés à la protection des données des personnes concernées conformément à l'article 23, paragraphe 1, points e) et i), et à l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679, dans la mesure et pour la durée nécessaires pour prévenir et déjouer les tentatives visant à entraver les signalements ou à faire obstacle au suivi de ces signalements, à contrecarrer ce suivi ou le ralentir, notamment pour ce qui est des enquêtes, ou les tentatives visant à découvrir l'identité des auteurs de signalement. »

L'exercice des droits des personnes concernées conférés par le RGPD est au centre du droit à la protection des données à caractère personnel et toute limitation doit respecter les exigences de l'article 23 du RGPD, à interpréter à la lumière de l'article 52, paragraphe 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prévoit que

« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »



6

L'article 23 du RGPD se lit ainsi :

« 1. Le droit de l'Union ou le droit de l'État membre [...] peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 [...] ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir :

- [...]
- e) D'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre [...],
- [...]
- i) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui ;

En particulier, toute mesure législative visée au paragraphe 1 contient des dispositions spécifiques relatives, au moins, le cas échéant :

- a) aux finalités du traitement ou des catégories de traitement;
- b) aux catégories de données à caractère personnel;
- c) à l'étendue des limitations introduites;
- d) aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites;
- e) à la détermination du responsable du traitement ou des catégories de responsables du traitement;
- f) aux durées de conservation et aux garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ou des catégories de traitement;

- g) aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées; et
- h) au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation. »

Eu égard à l'objectif du projet de loi sous considération visant à protéger l'auteur d'un signalement, notamment à travers la confidentialité de son identité, et du fait que les exceptions à l'exercice du droit à la protection des données à caractère doivent être interprétées de manière restrictive, la Commission nationale estime dès lors que le projet de loi devrait inclure une disposition permettant de limiter l'exercice des droits conférés par le RGPD pour autant que cela s'avère nécessaire pour préserver l'identité de l'auteur du signalement et de permettre l'instruction efficace d'un signalement. Il est à noter que ces restrictions devraient pouvoir être levées dès que les éléments ayant justifié la limitation ne sont plus pertinents, comme par exemple lorsque l'identité de l'auteur du signalement a été rendu publique ou que l'instruction d'un signalement est clôturée.

4. Le traitement des données à caractère personnel

L'article 23, paragraphe 1^{er}, du projet de loi précise que « tout traitement de données effectué en vertu de la présente loi [...] est effectué conformément au [RGPD] et à 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 aux traitements de données en matière pénale »). La CNPD se

ANNEXES

demande quelle autorité compétente au sens du présent projet de loi est soumise, pour les traitements de données effectués en vertu du projet de loi, à la loi du 1^{er} août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale. Outre le fait qu'elle ne mentionne pas les dispositions matérielles 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 et d'autres actes législatifs potentiellement applicables, notamment en matière de communications électroniques, la Commission nationale se demande si la référence à ces législations n'est en soi pas superfétatoire car les règles du RGPD et les autres dispositions en matière de protection des données à caractère personnel doivent être respectées de toute manière sans que ceci ne doive être prévu par une disposition légale.

La Commission nationale relève positivement que l'article 23, paragraphe 2, du projet de loi rappelle que les « données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectés ou, si elles les ont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié », même s'il peut être considéré que ce paragraphe traduit en fait le principe de minimisation tel que directement applicable à travers l'article 5 du RGPD à tout traitement de données à caractère personnel. Les responsables du traitement devraient mettre en place des procédures permettant dès la réception d'un signalement l'identification des données à caractère personnel et une grille d'analyse permettant de juger si une donnée est pertinente pour le traitement d'un signalement. Cette approche pourra

également contribuer à la pseudonymisation et préparer l'anonymisation des signalements, pour les entités pour lesquelles l'une ou l'autre technique constitue une des mesures techniques et organisationnelles à mettre en place pour assurer la confidentialité des données.

L'article 23, paragraphe 3, du projet de loi prévoit que « *[l]es entités juridiques de droit privé et public et les autorités compétentes archivent tous les signalements reçus dans le respect des exigences de confidentialité prévues à l'article 22. Les signalements ne sont pas conservés plus longtemps qu'il n'est nécessaire et proportionné de le faire pour respecter les exigences imposées par la présente loi ou d'autres exigences imposées par le droit national ou européen d'application directe* ». Le commentaire des articles, reprenant les termes du considérant (86) de la directive, indique que « *[l]es signalements de violations doivent être correctement archivés, de façon à ce que chaque signalement soit récupérable et à ce que les informations reçues par le biais des signalements puissent être utilisées comme éléments de preuve dans les actions visant à faire appliquer la loi, le cas échéant* ». D'abord, la CNPD rappelle que l'archivage visé dans cette disposition est à différencier de l'« *archivage dans l'intérêt public* » au sens de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage, et ne saurait justifier, à elle-seule, un stockage permanent (c'est-à-dire sans date de suppression) des signalements. D'ailleurs, par rapport à l'intitulé de l'article 18 de la directive évoquant l'« *archivage des signalements* », la version allemande de la directive fait état de « *Dokumentation der Meldungen* » et la version anglaise de « *record keeping of the reports* ». Or, la Commission nationale

6

estime que la disposition sous examen est rédigée de manière trop vague et ne remplit à ce titre pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité à l'égard d'une disposition législative, en ce qu'elle ne permet pas d'apprécier le respect du principe de limitation de conservation des données tel que découlant de l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre e), du RGPD.

La CNPD note que, en l'absence de précisions dans le projet de loi, il revient à chaque responsable du traitement de définir les critères relatifs à la durée de conservation des signalements en fonction de la gravité de la violation alléguée et des voies de recours encore disponibles pour prendre des mesures supplémentaires pour « faire appliquer la loi ». En particulier, les durées de prescriptions peuvent donner des indications importantes pour déterminer les durées de conservation.

La Commission nationale se demande en outre si, après le traitement d'un signalement, le responsable du traitement ne devrait pas en principe anonymiser ou du moins pseudonymiser le signalement afin de protéger l'identité de l'auteur du signalement et éventuellement l'identité de tiers mentionnés dans le signalement, pour autant que ces informations contenues dans le signalement ne soient nécessaires pour être utilisées comme « éléments de preuve dans les actions visant à faire appliquer la loi ».

L'article 23, paragraphes 3 à 6, du projet de loi transpose fidèlement l'article 17 de la directive. L'article 23, paragraphe 4, du projet de loi prévoit les règles à respecter « [l]orsqu'une ligne téléphonique enregistrée ou un autre système de messagerie vocale

enregistré est utilisé ». Cette disposition crée un cadre légal spécifique pour ces enregistrements, en complément de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques. Comme l'article 4, paragraphe 2, de ladite loi du 30 mai 2005, le projet de loi sous considération conditionne l'enregistrement de l'appel téléphonique à l'obtention du consentement de la personne concernée. L'article 23, paragraphe 6, du projet de loi prévoit que « [l]es entités juridiques des secteurs privé et public et les autorités compétentes ont le droit de consigner la rencontre sous l'une des formes suivantes : 1° un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable 2° un procès-verbal précis de la rencontre, établi par les membres du personnel chargés du traitement du signalement » et que ces « comptes rendus complets et précis de la rencontre soient conservés sous une forme durable et récupérable » « avec le consentement de l'auteur du signalement ». En l'absence d'un enregistrement de l'appel téléphonique, l'article 23, paragraphe 5, du projet de loi établit « le droit de consigner le signalement oral sous la forme d'un procès-verbal précis de la conversation établie par le membre du personnel chargé de traiter le signalement ». De même, lors d'une rencontre entre l'auteur du signalement et les membres du personnel compétent, l'article 23, paragraphe 6 conditionne l'établissement et la conservation des « comptes rendus complets et précis de la rencontre [...] conservés sous une forme durable et récupérable » à l'obtention du consentement de l'auteur du signalement. Dans les deux cas, « l'auteur du signalement [a] la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver le procès-verbal de la rencontre

ANNEXES

par l'apposition de sa signature ». Dans tous les cas, la CNPD rappelle les exigences en matière de droit à l'information, découlant notamment de l'article 13 du RGPD. Autrement, ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières.

XII. La protection des auteurs de signalement

L'article 2 du projet de loi relatif au champ d'application personnel prévoit que la « présente loi s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public [...] » et les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire des articles que « les fonctionnaires et les employés de l'Etat » sont également des personnes visées par cette disposition. La CNPD comprend qu'il convient d'adopter une conception large de la définition des personnes concernées par le projet de loi et comprend ainsi également, par extension, les « fonctionnaires et les employés communaux ».

Les articles 25 à 27 du projet de loi posent le principe de « l'interdiction de représailles » à l'égard des auteurs d'un signalement, établissent un « recours légal contre les mesures de représailles subis par l'auteur de signalement » et définissent des « mesures de protection contre les représailles ». Dans l'ensemble, ces dispositions constituent la transposition des articles 19 et 21 de la directive et n'appellent pas d'observations particulières.

Dans le commentaire des articles, les auteurs indiquent que « la procédure envisagée [à l'article 26 du projet de loi] est inspirée de celle mise en place dans le cadre de la loi du 13 février 2011 sur la lutte contre la

corruption », qui introduit notamment l'article L.271-1 du Code du travail qui renvoie les personnes concernées par des mesures de représailles en matière de corruption au « président de la juridiction du travail qui statue d'urgence ». L'article 26 du projet de loi prévoit, d'une part, que la plupart des mesures de représailles sont « nulle[s] de plein droit » et d'autre part que la « personne concernée peut demander [...] par simple requête à la juridiction compétente de constater la nullité de la mesure et d'en ordonner la cessation ». La Commission nationale note que ni l'article 26, paragraphe 2 du projet de loi, ni le commentaire des articles ne précisent à quelle « juridiction compétente » il fait référence, notamment lorsque la personne concernée est une personne travaillant dans le secteur public.

La loi précitée du 13 février 2011 introduit des dispositions spécifiques dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat et dans le statut général des fonctionnaires communaux relatives à l'interdiction de mesures de représailles en matière de corruption et en matière de discrimination sur le lieu du travail. En particulier, ladite loi modifie l'article 44bis du statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui prévoit dès lors, en matière de corruption et de discrimination, qu'« aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de représailles soit pour avoir témoigné des agissements définis aux articles 1bis et 1ter [...] ou aux articles 245 à 252, 310 et 310-1 du Code pénal, soit pour les avoir relatés. ».

Les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des articles ad article 26 du projet de loi que « la protection légale actuellement accordée aux agents de l'Etat

6

est suffisamment étoffée et ne nécessite pas de dispositions complémentaires », en indiquant notamment que « l'application de sanctions disciplinaires envers un fonctionnaire est strictement encadrée par le statut général ». Les auteurs du projet de loi se réfèrent également aux dispositions conférant une protection aux fonctionnaires en application de l'article 31 de la Constitution. Ainsi, ils s'appuient sur les articles 4, paragraphe 5, 44bis et 9, paragraphe 4, du statut général des fonctionnaires de l'Etat protégeant les agents travaillant sous ce statut notamment en cas de dénonciation de « *comportements fautifs* », d'actes ou comportements contraires au principe de l'égalité de traitement ou contraires aux règles applicables en matière de corruption. De même, ils font référence à l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale imposant l'obligation aux agents publics d'informer le procureur d'Etat de « *faits susceptibles de constituer un crime ou un délit [...] nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel* ».

Cependant, il semble que l'article 44bis du statut général, dans sa formulation actuelle, ne protège pas explicitement l'agent public de sanctions disciplinaires en cas de signalement en vertu du présent projet de loi. L'article 9, paragraphe 4, du statut général du fonctionnaire établit une obligation de « *faire connaître son opinion au supérieur* » lorsque « *l'ordre reçu est entaché d'irrégularité, ou que son exécution peut entraîner des inconvénients graves* » et la procédure à suivre pour refuser ou exécuter l'ordre direct. Or, cette disposition ne concerne pas le signalement de faits dont le fonctionnaire aurait eu connaissance en dehors d'un ordre direct et ne le protège

donc pas expressément de représailles en lien avec un éventuel signalement. Par ailleurs, la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement n'est manifestement pas respectée lorsque l'agent public doit suivre cette disposition du statut général. De plus, l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, réservé à la dénonciation de crimes ou de délits, ne couvre pas l'ensemble du champ d'application matériel du présent projet de loi, incluant également des faits contraires à la législation européenne et luxembourgeoise non-constitutifs d'un crime ou délit, et ne saurait se substituer aux canaux et procédures de signalements interne et externe prévus par le présent projet de loi.

En plus, la Commission nationale renvoie aux développements ci-dessus relatifs au champ d'application matériel prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 3 du projet de loi, qui exclut les « *faits, informations ou documents couverts [...] par l'article 11 du statut général [...] du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires* » et se demande si ces limitations, ensemble avec l'absence de garanties expresses dans lesdits statuts, ne restreint pas de manière excessive le champ d'application de la protection des auteurs de signalement à l'égard des personnes travaillant dans le secteur public.

Ainsi, quand bien même que l'article 25, lu ensemble avec l'article 2, du projet de loi, s'appliquerait aux personnes travaillant dans le secteur public, la Commission nationale se demande s'il n'aurait pas été opportun d'introduire, à l'instar de la loi précitée du 13 février 2011, des dispositions similaires dans les deux statuts généraux précités protégeant

ANNEXES

les agents publics de mesures de représailles lorsqu'ils acquièrent le statut d'auteur de signalement au sens du présent projet de loi. Par conséquent, pour plus de sécurité juridique, la CNPD suggère d'inclure les signalements faits en application du présent projet de loi à l'article 44bis du statut précité et dans la disposition correspondante du statut général des fonctionnaires communaux afin de permettre explicitement aux agents du secteur public de recourir aux voies de recours prévus par lesdits statuts en cas de mesures de représailles visées à l'article 25 du présent projet de loi.

Par ailleurs, il conviendra de veiller à une articulation adéquate entre l'article 26 du présent projet de loi et les articles L.271-1 et L.271-2 du Code du travail, en prévoyant le cas échéant des adaptations des dispositions pertinentes du Code du travail. La CNPD se demande s'il ne serait pas opportun d'insérer, à l'image des deux articles précités, des dispositions plus détaillées dans le Code du travail fondant les procédures applicables aux employés soumis au Code du travail en matière de mesures de représailles en lien avec des signalements faits en application du présent projet de loi.

L'article 27, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que « [l]es auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome. Au cas où cette obtention ou cet accès constitue une infraction pénale autonome, la responsabilité pénale continue d'être régie par le droit national et européen applicables. ». Les

auteurs précisent dans le commentaire des articles que « [l]e deuxième et le troisième paragraphe [de l'article 25 du projet de loi] conditionnent la légitimité de l'obtention de certaines informations à la nécessité de s'abstenir de toute infraction pénale autonome, c'est-à-dire qui n'est pas en lien avec l'obtention des informations ».

D'après la modification proposée par le 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'Etat ; et 3° du Code pénal, l'article 509-1 du Code pénal prendrait la teneur suivante :

« Quiconque, frauduleusement, aura accédé ou se sera maintenu dans tout ou partie d'un système de traitement ou de transmission automatisé ou non-automatisé de données sera puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 500 euros à 25.000 euros ou de l'une de ces deux peines.

Sera puni des mêmes peines, quiconque, disposant d'une autorisation d'accès à tout ou partie d'un système de traitement ou de transmission automatisé ou non-automatisé de données à caractère personnel, y effectue un traitement de données à caractère personnel pour des finalités autres que celles pour lesquelles l'autorisation d'accès a été accordée, y inclus le fait de porter à la connaissance d'un tiers non autorisé les données à caractère personnel ainsi obtenues ».

Or, l'obtention d'informations nécessaires à un signalement ou à une divulgation implique

6

souvent l'accès ou le maintien « *dans tout ou partie d'un système de traitement ou de transmission automatisé ou non-automatisé de données* » de manière « *frauduleuse* » ou le fait de « *porter à la connaissance d'un tiers non autorisé les données à caractère personnel* » par un auteur détenant une « *autorisation d'accès* » au système de traitement de données. La Commission nationale se demande si l'article 509-1 du Code pénal, suivant la teneur actuelle ou celle proposée par le projet de loi n°7741, est à interpréter comme une « *infraction pénale autonome* » lorsque cette infraction est commise dans le seul but d'accéder aux documents nécessaires pour étayer le signalement.

Dans ces cas de figure, la CNPD s'interroge s'il conviendrait, au contraire, de ne pas qualifier ces agissements comme une infraction pénale autonome, mais de les qualifier comme une infraction liée à un signalement. Cette dernière interprétation permettrait alors, lorsque les conditions du présent projet de loi sont remplies, de dégager l'auteur de signalement de sa

responsabilité pénale relative à l'article 509-1 du Code pénal. Pour plus de sécurité juridique, il serait utile de clarifier expressément la relation entre l'article 27, paragraphes 2 et 3, du projet de loi avec l'article 509-1 du Code pénal et la modification proposée dans le projet de loi n°7741 précitée.

Ainsi adopté à Belvaux
en date du 21 octobre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire



ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la location de logements abordables prévue par la loi du # relative au logement abordable (Délibération n°54/AV26/2022 du 21 novembre 2022)

Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement

national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

Par courrier reçu le 8 août 2022, Monsieur le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la location de logements abordables prévue par la loi du # relative au logement abordable (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal est un règlement d'exécution du projet de loi n° 7937 relative au logement abordable (ci-après le « projet de loi ») et concerne essentiellement l'attribution des logements locatifs abordables par le bailleur social. Dans son avis du 21 juillet 2022 relatif au projet de loi, la Commission nationale notait que la procédure d'attribution des logements abordables via le registre national des logements abordables (ci-après le « RENLA ») comporte un profilage des personnes concernées et, au moins dans un premier temps, une prise de décision automatisée, tout en mettant en avant les risques pouvant en résulter pour les droits et libertés des personnes³⁰⁷. A la lumière du principe de transparence qui est prévu par le RGPD, la CNPD préconisait dans son avis précité que les modalités d'évaluation et de pondération des critères d'attribution ainsi que les modalités de la procédure d'attribution via le RENLA soient précisées par

³⁰⁷ Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7937/04, pages 14 et 15.

6

un règlement grand-ducal, cette faculté étant expressément prévue par le projet de loi.

Or, la Commission nationale constate avec regret que le projet de règlement grand-ducal se contente essentiellement de renvoyer à des procédures, voire méthodologies, internes écrites. Le projet de règlement grand-ducal n'apporte donc guère de précisions par rapport au projet de loi de sorte qu'il existe un risque non négligeable d'aboutir à des disparités dans l'application de la loi, ce qui est préjudiciable à la sécurité juridique ainsi qu'à la transparence de la procédure d'attribution.

Ainsi adopté à Belvaux
en date du 21 novembre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité
(Délibération n°55/AV27/2022 du 21 novembre 2022)

- Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».
- Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »
- Bien que non consulté par le Ministère de la Digitalisation, la CNPD souhaite aviser le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »), qui a néanmoins été porté à son attention par ledit ministère.
- La CNPD n'ayant pas été saisie directement par Monsieur le Ministre de la Digitalisation afin d'aviser le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »), elle souhaite néanmoins s'autosaisir et se prononcer sur ledit projet.
- Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de règlement grand-ducal « vise à créer le cadre réglementaire en vue de l'introduction du concept de portefeuille numérique personnel disponible sur une application étatique de téléphonie mobile et d'autres appareils, valable sur le territoire de l'État du Grand-Duché de Luxembourg, qui offre aux citoyens la possibilité de s'identifier en ligne et hors ligne. » Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent dans ce contexte que la « création de l'application étatique du portefeuille numérique personnel luxembourgeois s'inscrit dans le contexte de l'identité numérique européenne, dont l'introduction est envisagée par la Commission européenne dans les prochaines années. »

En effet, la CNPD constate que la proposition de règlement de la Commission européenne du 3 juin 2021



6

modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement d'un cadre européen relatif à une identité numérique³⁰⁸ fixe, entre autres, les conditions de délivrance, par les États membres, des portefeuilles européens d'identité numérique.

6. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent qu'afin « de permettre aux citoyens de nationalité luxembourgeoise de s'identifier lors d'un contrôle d'identité sur le territoire de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, il est proposé d'introduire une application mobile à télécharger, permettant aux citoyens intéressés de présenter à l'agent de police, sur requête, une attestation justifiant qu'ils sont titulaires d'une carte d'identité. A noter que l'usage de cette application est réservée aux citoyens qui sont en possession d'une carte d'identité valide. »³⁰⁹
7. **Ainsi, selon le commentaire de l'article unique, le projet de règlement grand-ducal vise à compléter l'article 6 du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité par un paragraphe 4 afin d'assimiler la présentation d'une attestation électronique de la carte d'identité, dans une application de portefeuille numérique personnel, à la présentation de la carte d'identité physique.**
8. Il résulte par ailleurs du commentaire de l'article que « *l'utilisation de l'application de portefeuille numérique personnel, et partant le téléchargement de l'attestation numérique de la carte d'identité, sont purement facultatifs et dépendent entièrement du choix du citoyen qui se décide à opter ou à ne pas opter pour cette possibilité supplémentaire. Évidemment les citoyens ont le droit de prouver leur identité sous la forme de leur choix. La personne qui présentera son attestation numérique à l'agent de police ne pourra se voir demander en parallèle la carte d'identité physique.* »
9. Or, la Commission nationale constate que le projet de règlement grand-ducal sous examen se limite à prévoir qu'une attestation numérique de la carte d'identité, se trouvant dans une application de portefeuille numérique personnel, permet aux citoyens de prouver leur identité par voie électronique. Par contre, l'application de base qui constituera le portefeuille numérique personnel n'est pas réglementée par ce projet et la CNPD n'est dès lors pas en mesure de se prononcer. Pour cette raison, elle ne peut pas suivre les considérations des auteurs du projet de règlement grand-ducal qui relèvent que ledit projet vise « à créer le cadre réglementaire en vue de l'introduction du concept de portefeuille numérique personnel disponible sur une application étatique de téléphonie mobile et d'autres appareils, [...] ».

³⁰⁸ Proposition de Règlement du Parlement européen et du conseil modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement d'un cadre européen relatif à une identité numérique, Bruxelles, le 3.6.2021, COM(2021) 281 final, 2021/0136(COD).

³⁰⁹ Exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal.

ANNEXES

La CNPD suppose qu'un traitement de données à caractère personnel est mis en œuvre par l'Etat à travers ladite « application étatique de téléphonie mobile et d'autres appareils », qui permet donc le téléchargement de l'attestation numérique de la carte d'identité. Le commentaire de l'article explique uniquement que « [l']identifiant numérique étant défini comme un mode de stockage et de représentation de données dans un format transmissible moyennant une application mobile, cette application sera une application développée et mise en place par l'Etat », sans explications supplémentaires sur les traitements de données à caractère personnel effectués.

10. La CNPD tient à souligner que tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base de licéité conformément à l'article 6 du RGPD. En particulier, il convient de rappeler que le traitement de données à caractère personnel nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ou nécessaire au respect d'une obligation légale auquel ledit responsable est soumis, doit reposer sur une base légale conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu ensemble avec son paragraphe 1^{er}, lettres c) et e) qui dispose que :

« Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

a. le droit de l'Union; ou

b. le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis. Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. »

11. Le considérant 41 du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.³¹⁰

³¹⁰ En ce sens, V.M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larquier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015. CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

6

12. Tout traitement de données à caractère personnel opéré par l'Etat à travers ladite application doit dès lors être prévu dans une loi au sens stricte du terme afin de satisfaire aux exigences précitées de prévision et de prévisibilité auxquelles doit répondre tout texte légal, par référence à la jurisprudence européenne, et dans un souci de transparence et de sécurité juridique. De même, il va de soi que des mesures techniques et organisationnelles appropriées devraient être mises en place et que les droits des personnes concernées, tels que prévus au Chapitre III du RGPD, soient respectés.
13. Par ailleurs, la Commission nationale considère que l'assimilation de la présentation d'une attestation électronique de la carte d'identité, contenue dans le portefeuille numérique personnel, à la présentation de la carte d'identité physique dépasse la pure forme et les modalités techniques de la carte d'identité qui peut, selon l'article 15.4 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, être déterminée par règlement grand-ducal. Elle estime dès lors que cette équivalence juridique devrait figurer dans le corps du texte dudit article 15 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et non pas dans le règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.
14. La CNPD constate aussi qu'alors que le commentaire de l'article mentionne que les agents de police peuvent lire l'identifiant numérique apposé sur l'attestation numérique, afin d'identifier une personne, le texte de l'article unique et son commentaire restent muets sur les questions suivantes : L'attestation numérique contiendra-t-elle une copie numérique de la carte d'identité ou ne renseignera-t-elle seulement sur l'existence d'une carte d'identité par le biais d'un code QR ? Comment un policier peut-il contrôler l'identité d'une personne via une application de portefeuille numérique personnel de manière équivalente à un contrôle physique de la personne qui présente sa carte d'identité, suivant les règles du droit pénal ? Aux yeux de la CNPD, ces points devraient nécessairement faire l'objet de l'encadrement législatif en projet.
15. Les auteurs du projet ne précisent pas non plus qui pourront être, le cas échéant, les destinataires de « *la présentation par le titulaire d'une attestation numérique de la carte d'identité* ». La Commission nationale se demande dès lors si ledit titulaire pourrait aussi prouver son identité par une telle attestation numérique à d'autres acteurs publics ou privés que la Police grand-ducale.
16. Finalement, comme susmentionné, le commentaire de l'article prévoit que : « *[l]agent de police auquel l'attestation numérique est présentée, pourra lire l'identifiant numérique (qui pourra avoir la forme d'un code QR ou d'un code-barre par exemple) apposé sur l'attestation, par des applications sur son smartphone professionnel. Ces applications lui permettent le cas échéant de comparer et vérifier les données affichées par l'identifiant numérique avec celles contenues dans les banques*

ANNEXES

de données du registre national des personnes physiques (RNPP) et des permis de conduire. »

17. Il en ressort que les agents de police procéderont à un traitement de données à caractère personnel en scannant ledit code QR ou code-barre et en comparant les données affichées par l'identifiant numérique avec celles contenues dans le registre national des personnes physiques (RNPP). La CNPD suppose que cette application disponible aux agents de police et leur permettant de lire l'identifiant numérique apposé sur l'attestation de la personne en cause est différente de l'application étatique sur laquelle le portefeuille numérique personnel sera disponible.
18. Tant que ces questions ne soient pas résolues au regard des considérations ci-avant, la CNPD ne peut pas aviser favorablement le projet de texte sous examen, alors que l'encadrement juridique auquel doit répondre un texte légal fait défaut.
19. Elle estime dès lors nécessaire de préciser que 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 s'applique aux traitements de données à caractère personnel par la Police grand-ducale dans l'exécution de ses missions de

prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de celles-ci.³¹¹ D'autant plus, ladite loi s'applique également aux traitements effectués par la Police grand-ducale dans l'exécution de missions à des fins autres que celles mentionnées à la phrase précédente et prévues par des lois spéciales.³¹²

Le contrôle d'identité par la Police grand-ducale³¹³ à travers ladite application permettant de lire l'identifiant numérique apposé sur l'attestation numérique du titulaire devra donc respecter les dispositions de la loi précitée.

Ainsi adopté à Belvaux
en date du 21 novembre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

³¹¹ Loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et sécurité nationale, article 1^{er} paragraphe 1^{er}.

³¹² *Ibidem*, article 1^{er} paragraphe 2. a).

³¹³ Voir aussi l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.



6

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise (Délibération n° 56/AV28/2022 du 2 décembre 2022)

Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

En date du 7 octobre 2022, la Commission nationale a avisé le projet de loi n°7863A³¹⁴ ayant notamment pour objet de régler le contrôle de l'honorabilité dans le cadre du recrutement du personnel de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif (ci-après le « projet de loi »).

En date du 24 novembre 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la CNPD à se prononcer au sujet des amendements parlementaires adoptés par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 9 novembre 2022 (ci-après les « amendements »).

Il convient de relever que les amendements ont modifié les dispositions du projet de loi relatives au contrôle de l'honorabilité³¹⁵.

La Commission nationale formulera ci-après ses observations quant aux problématiques relatives à la protection des données soulevées par les amendements.

³¹⁴ Projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

³¹⁵ Voir amendements 1, 5, 9 et 12.

ANNEXES

Tout d'abord, il convient de relever que de nouvelles dispositions³¹⁶ ont été ajoutées en ce qu'elles précisent que le procureur général d'Etat « peut accéder aux données à caractère personnel visées » par les dispositions des articles du projet de loi qui concernent le contrôle de l'honorabilité.

Il y a lieu de s'interroger sur la plus-value de telles dispositions dans la mesure où le procureur général d'Etat a nécessairement accès aux données à caractère personnel énumérées par les articles 3, 20 et 34 du projet de loi. Il aurait été préférable que les auteurs des amendements précisent l'origine des données, notamment à quel(s) fichier(s) le procureur général d'Etat aurait accès (par ex. le « JUCHA »). La Commission nationale se permet de renvoyer sur ce point à ses avis relatifs au projet de loi n°7691, qui évoquent la problématique de l'absence de précisions en ce qui concerne l'origine des données traitées dans le cadre du contrôle de l'honorabilité³¹⁷.

Il convient encore de relever que les amendements entendent modifier les dispositions relatives à la communication d'un extrait de casier judiciaire étranger³¹⁸. En effet, ces dispositions ont été reformulées et il est désormais prévu que la communication d'un extrait de casier judiciaire étranger peut être demandée au candidat qui réside ou a

résidé sur le territoire d'un pays étranger (en plus de la condition relative à la nationalité du candidat d'un pays étranger)³¹⁹.

Les auteurs des amendements précisent dans leur commentaire des articles que ces dispositions tiennent compte « des amendements parlementaires du 29 septembre 2022 relatifs au projet de loi N°7323B sur le statut des magistrats, et plus particulièrement de l'article consacré à la vérification de l'honorabilité des membres de la magistrature ». Il y est encore précisé que la reprise des dispositions du projet de loi n°7323B est faite dans un souci de garantir la sécurité juridique et répond à une volonté politique d'« uniformiser la vérification de l'honorabilité pour tous les agents au service de la justice, ceci indépendamment de leur statut »³²⁰.

Il y a lieu de regretter que les auteurs des amendements n'aient pas indiqué les raisons pour lesquelles la communication d'un extrait de casier judiciaire étranger d'un candidat qui réside ou a résidé sur le territoire d'un pays étranger serait nécessaire afin d'apprécier l'honorabilité de la personne concernée³²¹.

En l'absence de précisions à ce sujet, la Commission nationale ne peut apprécier si le

³¹⁶ Voir les nouvelles dispositions de l'article 3.1 alinéa 2 de la loi du projet de loi (amendement 1), de l'article 76-1.2 alinéa 2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire (amendement 5), article 2-1.1 alinéa 2 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice (amendement 12)

³¹⁷ Voir point III, page 14 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire n°7691/03, ainsi que point I.2, page 4 et suiv., de la délibération n°42/AV20/2022 de la CNPD du 7 octobre 2022, document parlementaire n°7691/08.

³¹⁸ Voir amendements 1, 5, 9 et 12.

³¹⁹ Ces dispositions prennent la teneur suivante « [L]orsque le candidat possède la nationalité d'un pays étranger ou qu'il réside ou a résidé sur le territoire d'un pays étranger, le procureur général d'Etat peut lui demander la remise d'un extrait de casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du pays étranger concerné ».

³²⁰ Voir commentaire des auteurs des amendements sous « Amendement 1 ».

³²¹ Cette justification fait également défaut dans le projet de loi n°7323B.

6

principe de minimisation des données serait respecté en l'espèce.

En outre, il convient de constater que ces dispositions vont plus loin que les dispositions actuellement prévues par le projet de loi n°7691, tel qu'amendé, ainsi que les dispositions relatives au contrôle d'honorabilité de la loi du 22 février 2022 sur les armes et munitions. Les conditions de résidence n'y étant, en effet, pas mentionnées.

Il y a, dès lors, lieu de regretter que l'ajout de telles dispositions entraîne à nouveau des disparités entre les différents textes encadrant le contrôle d'honorabilité³²².

Pour le surplus, il est renvoyé à l'ensemble des observations formulées par la CNPD

dans son avis du 7 octobre 2022 relatif au présent projet de loi³²³ ainsi que dans ses avis relatifs au projet de loi n°7691³²⁴.

Ainsi adopté à Belvaux
en date du 2 décembre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

³²² Voir également en ce sens sur l'absence d'approche globale et transversale de la question du contrôle de l'honorabilité point I.1, page 3 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire n°7691/03.

³²³ Voir délibération n°42/AV20/2022 du 7 octobre 2022, document parlementaire n°7863A/03.

³²⁴ Voir délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire n°7691/03, délibération n°42/AV20/2022 de la CNPD du 7 octobre 2022, document parlementaire n°7691/08.

ANNEXES

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8029 relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme et portant modification 1° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 2° de la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; 3° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ; 4° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ; 5° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ; 6° de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ; 7° de la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central

de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ; en vue de transposer la directive 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (Délibération n°57/AV29/2022 du 2 décembre 2022)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. ».

6

Le Comité européen de la protection des données (ci-après le « CEPD » ou l'« EDPB ») précise par ailleurs que pour toute limitation aux droits des personnes concernées adoptée au niveau des États Membres, l'autorité de contrôle en matière de protection des données doit être consultée avant l'adoption d'une telle mesure par le parlement national³²⁵.

2. Par courrier en date du 15 juin 2022, Madame la Ministre des Finances a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8029 relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme et portant modification 1° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes

et des cotisations d'assurance sociale ; 2° de la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; 3° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ; 4° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ; 5° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ; 6° de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ; 7° de la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ; en vue de transposer la directive 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (ci-après le « projet de loi »), et sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du ... relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. Dans la mesure où le présent projet de loi transpose en droit national la directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021

³²⁵ Comité européen de la protection des données (EDPB), Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR, §68, disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_fr

ANNEXES

modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (ci-après la « directive »), la Commission nationale renvoie en ce qui concerne le cadre légal de cette directive à l'avis 6/2020 du 28 octobre 2020 du Contrôleur européen de la protection des données³²⁶ et limitera ses observations aux dispositions légales concernant la mise en œuvre concrète de cette directive au Luxembourg.

XIII. Remarques préliminaires

4. A titre liminaire, la CNPD remarque que le projet de loi touche essentiellement au traitement des données à caractère personnel des contribuables par les administrations fiscales luxembourgeoises (Administration des contributions directes, Administration de l'enregistrement et des domaines, Administration des douanes et accises) et par l'Administration du cadastre et de la topographie ainsi que par certaines entités privées (Opérateurs de Plateforme, Institutions financières déclarantes luxembourgeoises, intermédiaires) dans le cadre de leurs obligations de déclaration.

Outre la modification de plusieurs lois existantes, le projet de loi sous revue introduit un nouveau type d'échange automatique d'informations fiscales entre les États membres. Il ressort de l'exposé des motifs que la mise en place à la

charge des Opérateurs de Plateforme d'une obligation de déclaration normalisée d'un certain nombre de données et informations relatives aux prestataires actifs sur les plateformes numériques (les vendeurs) ainsi qu'à leurs prestations s'applique à l'ensemble du marché intérieur de l'Union européenne. Les informations ainsi déclarées seront ensuite échangées de manière automatique et obligatoire entre les autorités fiscales afin de permettre aux États membres d'assurer un meilleur contrôle fiscal des activités économiques réalisées par l'intermédiaire d'Opérateurs de Plateforme et de déterminer correctement l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dus.

5. Il semble nécessaire de relever que l'échange automatique, défini comme « *la communication systématique à un autre Etat membre, sans demande préalable, d'informations prédéfinies, à intervalles réguliers préalablement fixés* »³²⁷ soulève des enjeux importants du point de vue de la protection des données personnelles puisqu'il aura pour conséquence la collecte d'un volume important de données et leur transfert systématique et récurrent vers d'autres États membres, voire dans certains cas vers des pays tiers.

Bien que la Commission nationale ne souhaite nullement remettre en cause la légitimité des nouvelles mesures introduites

³²⁶ Contrôleur européen de la protection des données (EDPS), Avis 6/2020 concernant une modification de la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, disponibles sous : https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/avis-du-cepd/opinion-proposal-temporary-derogations-directive_fr

³²⁷ Cf. article 2.p) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal

6

par le projet de loi, elle souligne cependant que des garanties suffisantes au regard du respect des principes fondamentaux du droit à la protection des données à caractère personnel doivent être mises en œuvre.

XIV. Sur les traitements de données à caractère personnel par les Opérateurs de Plateforme

1. Les personnes concernées

6. L'article 4.1 du projet de loi prévoit que : « *Les Opérateurs de Plateforme déclarants sont tenus d'accomplir les procédures de diligence raisonnable et de remplir les obligations de déclaration énoncées à l'annexe, sections II et III.* »

L'Annexe relative aux « *Procédures de diligence raisonnable, obligations de déclaration et autres règles applicables aux Opérateurs de Plateforme* » précise que pour chaque Vendeur personne physique n'ayant pas la qualité de Vendeur exclu, l'Opérateur de Plateforme déclarant collecte un certain nombre d'informations.

La CNPD comprend que tout Vendeur exclu, défini dans le point B 4) de la Section I comme celui « *pour lequel l'Opérateur de Plateforme a facilité, au moyen de la vente de Biens, moins de 30 Activités concernées, pour lesquelles le montant total de la Contrepartie versée ou créditée n'a pas dépassé 2 000 euros au cours de la Période de déclaration* » n'est pas visé par le traitement de données à caractère personnel prévu par le projet de loi. Ce dernier n'impose donc pas aux Opérateurs de Plateforme de collecter les informations

des personnes physiques ayant pour activité la vente de biens en-dessous d'un certain seuil (moins de trente opérations de vente de biens pour lesquelles le montant total de la contrepartie n'excède pas 2 000 euros sur la Période de déclaration).

Or, le commentaire des articles précise qu'« *[e]st à considérer comme Vendeur exclu, une Entité publique, une Entité dont les actions font l'objet de transactions régulières sur un marché boursier réglementé ou une Entité liée à une Entité dont les actions font l'objet de transactions régulières sur un marché boursier réglementé, une Entité pour laquelle l'Opérateur de Plateforme a facilité plus de 2000 locations de biens immobiliers ou moins de 30 ventes de biens pour lesquelles le montant total de la Contrepartie versée ou créditée n'a pas dépassé 2000 euros au cours de la Période de déclaration.* » La CNPD regrette que cette formulation laisse à penser que seules des Entités, à l'exclusion des personnes physiques, peuvent être des Vendeurs exclus.

La CNPD tient à souligner dans ce contexte l'importance du principe de minimisation des données prévu à l'article 5.1.c) du RGPD, prévoyant que les données doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. La Commission nationale se félicite qu'un tel seuil d'exemption soit prévu, y compris pour les personnes physiques, puisque cela permettra de limiter de manière importante le nombre de personnes concernées par le traitement prévu par le projet de loi. En effet, le traitement des données des Vendeurs pour des opérations

ANNEXES

de vente occasionnelles engendrant de faibles revenus n'apparaît pas autant pertinent au regard de la finalité d'aide des administrations fiscales à améliorer la qualité et l'efficacité de la perception des impôts dans le cadre de la lutte contre l'évasion fiscale.

2. Les traitements de données à caractère personnel mis en place par le projet de loi

7. Il ressort de l'article 4 du projet de loi que les Opérateurs de Plateforme devront mettre en place deux traitements : d'une part, les procédures de diligence raisonnable et d'autre part, les obligations de déclaration énoncées dans l'Annexe.
8. En premier lieu, les procédures de diligence raisonnable impliquent la collecte et la conservation des données listées dans la Section II de l'Annexe au projet de loi. Pour chaque Vendeur personne physique n'ayant pas la qualité de Vendeur exclu seraient collectées les données suivantes : les nom et prénom, l'adresse principale, le Numéro d'Identification Fiscale (ci-après le « NIF ») et, en l'absence de NIF, le lieu de naissance du Vendeur, le Numéro d'identification TVA du Vendeur, la date de naissance (point B 1) de la Section II de l'Annexe). Le point E de la Section II de l'Annexe prévoit également la collecte d'informations telles que l'adresse d'un bien immobilier, le numéro d'enregistrement foncier, des documents justificatifs, données ou informations attestant que le bien immobilier appartient au même propriétaire, qui, si elles se rapportent à une personne physique identifiée ou identifiable, sont à considérer comme des données à caractère personnel.

Une telle collecte n'aurait toutefois pas lieu lorsque l'Opérateur de Plateforme s'appuie sur une confirmation directe de l'identité et de la résidence du Vendeur obtenue par l'intermédiaire d'un service d'identification mis à disposition par un État membre ou par l'Union européenne afin d'établir l'identité et la résidence fiscale du Vendeur (point B 3) de la Section II de l'Annexe).

9. En ce qui concerne plus spécifiquement le NIF des personnes physiques, il convient de noter qu'au Luxembourg, cette donnée correspond au numéro d'identification des personnes physiques (connu également sous le nom de « matricule »). La CNPD souhaite rappeler que cette donnée, faisant l'objet d'une réglementation spécifique (ce n'est qu'exceptionnellement et dans les conditions fixées à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques que l'utilisation du matricule par le secteur privé est autorisée), ne pourra être traitée par l'Opérateur de Plateforme que pour les finalités prévues par le projet de loi.
10. Le point C 3) de la Section II de l'Annexe prévoit par ailleurs que dans le cas où l'Opérateur de Plateforme a tout lieu de savoir qu'une donnée du Vendeur est susceptible d'être inexacte en raison des informations fournies par l'autorité compétente d'un État membre, il demande au Vendeur de fournir des documents justificatifs, des données ou des informations fiables et émanant d'une source indépendante, tels qu'un document d'identification délivré par les autorités nationales, en cours de validité ou un certificat de résidence fiscale récent. La Commission nationale

6

comprend que le traitement de tels documents d'identité par l'Opérateur de Plateforme a pour finalité la vérification des données communiquées par le Vendeur. Elle rappelle à cet égard que, conformément au principe de minimisation des données énoncé à l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Elle souligne également qu'il ne doit pas s'agir d'un traitement systématique mais que la demande de tels documents doit être strictement limitée au cas prévu dans la section II, point C 3) de l'Annexe.

Il convient également de rappeler le principe de la limitation de la conservation (article 5.1.b) du RGPD), d'après lequel les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. La seule finalité étant la vérification des données fournies par la personne concernée, l'Opérateur de Plateforme ne devrait pas conserver de tels documents pour une durée de 10 ans comme cela est prévu par l'article 5 du projet de loi pour les registres des démarches entreprises et toute information utilisée en vue d'assurer l'exécution des procédures de diligence raisonnable et des obligations de déclaration. La CNPD recommande l'effacement des documents d'identification immédiatement après la vérification des données.

11. Concernant la vérification des informations relatives aux Vendeurs (point C de la Section II de l'Annexe), la CNPD s'interroge également sur la notion d' « ensemble des informations et des documents dont il dispose dans ses registres » et de « registres interrogeables en ligne » de l'Opérateur de Plateforme. Dans ce cadre, une attention particulière doit être accordée aux principes de minimisation (article 5.1.c) du RGPD) et d'exactitude (article 5.1.d) du RGPD) dans l'utilisation des sources par les Opérateurs de Plateforme. La Commission nationale recommande aux auteurs du projet de loi de préciser que ces sources doivent être exactes et fiables.
12. En deuxième lieu, les obligations de déclaration impliquent la communication des données précédemment citées à l'Administration des contributions directes (article 4.3). L'article 4.5 précise que la forme et les modalités en matière de déclaration des informations sont déterminées par règlement grand-ducal. Or, le texte du projet de règlement grand-ducal ne donne aucune précision à ce sujet et se limite à indiquer que l'enregistrement, la notification et la communication des informations sont organisés par voie électronique sécurisée suivant les procédures définies par l'Administration des contributions directes. La Commission nationale souligne par ailleurs l'importance des principes d'intégrité et de confidentialité (Article 5.1.f) du RGPD) conformément auxquels les données à caractère personnel doivent être traitées de façon à garantir une sécurité appropriée de ces données, y compris la protection

ANNEXES

contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées. En tout état de cause, toute communication de données à caractère personnel par les Opérateurs de Plateforme à l'Administration des contributions directes devra respecter les dispositions de l'article 32 du RGPD relatif à la sécurité du traitement.

13. Les obligations de déclaration des Opérateurs de Plateforme impliquent la communication à l'Administration des contributions directes des données traitées dans le cadre de leurs procédures de diligence raisonnable ((point B) de la Section III de l'Annexe). L'Annexe du projet de loi prévoit également la communication de l'Identifiant du compte financier et, lorsqu'il diffère du nom du Vendeur à déclarer, le nom du titulaire du compte financier sur lequel la Contrepartie est versée ou créditée « ainsi que toute autre information d'identification financière dont dispose l'Opérateur de Plateforme déclarant en ce qui concerne le titulaire de ce compte » (points B) 2.c) et 3.c) de la Section III). Le considérant (45) du RGPD précise que « [l]orsque le traitement est effectué conformément à une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis [...] », « [...] ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des

données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ». Le projet de loi devrait donc établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées. Or, la Commission nationale se doit de souligner le manque de précision des dispositions prévoyant le traitement de « toute autre information d'identification financière dont dispose l'Opérateur de Plateforme déclarant ». Ces dispositions ne permettent pas de prévoir de manière suffisamment précise quelles données seront communiquées par l'Opérateur de Plateforme à l'Administration des contributions directes et créent ainsi la possibilité d'un traitement abusif par l'Opérateur de Plateforme. Il convient également de noter que certaines données financières, lorsqu'elles peuvent être utilisées pour commettre des fraudes au paiement (par exemple des numéros de carte bancaire ou autres identifiants de paiement), sont à considérer comme des « données hautement personnelles » dans la mesure où leur violation aurait clairement des incidences graves dans la vie quotidienne de la personne concernée³²⁸.

³²⁸ Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, Lignes directrices concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) et la manière de déterminer si le traitement est « susceptible d'engendrer un risque élevé » aux fins du règlement (UE) 2016/67, page 11, disponibles sous : <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236/en>

6

3. La durée de conservation des données par les Opérateurs de Plateforme

14. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

Le projet de loi prévoit que « *[l]es informations traitées conformément à la présente loi ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire aux fins de la présente loi et, dans tous les cas, conformément aux dispositions légales applicables à chaque responsable du traitement des données concernant le régime de prescription* » et que les Opérateurs de Plateforme « *sont tenus de conserver des registres des démarches entreprises et de toute information utilisée en vue d'assurer l'exécution des procédures de diligence raisonnable et des obligations de déclaration pour une période de dix ans à l'issue de la Période de déclaration sur laquelle ils portent.* » (article 5). La CNPD relève que la disposition selon laquelle « *[l]es informations traitées conformément à la présente loi ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire aux fins de la présente loi* » n'apporte pas de réelle plus-value dans la mesure où elle ne fait que reprendre le principe de l'article 5.1.e) du RGPD. Elle constate par ailleurs qu'une telle durée de conservation est en ligne avec l'article 7.5 prévoyant que « *[l]es pouvoirs d'investigation de l'Administration des contributions directes se prescrivent*

par dix ans à l'issue de la Période de déclaration. ».

15. La CNPD se pose néanmoins la question, comme évoqué précédemment, de la durée de conservation des documents d'identification et des certificats de résidence fiscale (section II, point C 3) de l'Annexe). En effet, le traitement de ces documents justificatifs a pour seule finalité la vérification des données de la personne concernée à un instant précis et ne devrait pas être couvert par l'article 5 du projet de loi. La Commission nationale est d'avis que l'Opérateur de Plateforme devrait procéder à l'effacement de ces documents dès que la vérification est opérée.

4. Les droits de la personne concernée

16. La CNPD accueille favorablement la disposition selon laquelle « *[c]haque Opérateur de Plateforme déclarant a l'obligation de : a) d'informer chaque personne physique concernée que des informations la concernant seront recueillies et transférées conformément à la présente loi ; b) de transmettre à chaque personne physique concernée toutes les informations auxquelles elle peut avoir accès qui proviennent du responsable du traitement dans un délai suffisant pour lui permettre d'exercer ses droits en matière de protection des données et, en tout état de cause, avant que les informations ne soient communiquées à l'Administration des contributions directes* » (article 10.3 du projet de loi). La Commission nationale comprend que cette obligation d'information, conformément au

ANNEXES

principe d'exactitude tel qu'énoncé à l'article 5.1.d) du RGPD permettant de garantir que des données exactes et à jour sont transférées, devra être mise en application avant chaque transmission des données à l'autorité fiscale et ce afin de permettre à la personne concernée d'exercer son droit de rectification prévu à l'article 16 du RGPD.

La CNPD tient toutefois à rappeler que ces obligations sont à respecter par l'Opérateur de Plateforme sans préjudice des droits des personnes concernées prévus au Chapitre III du RGPD dans la mesure où ceux-ci sont applicables.

XV. Sur les traitements de données à caractère personnel par l'administration fiscale

1. Les traitements de données à caractère personnel mis en place par le projet de loi

17. La CNPD observe que le projet de loi introduit l'échange automatique de données personnelles concernant la propriété de biens immobiliers avec l'autorité compétente de l'État membre de résidence de la personne concernée (article 14.6° du projet de loi). Il ressort de l'article 12 du projet de loi que l'Administration du cadastre et de la topographie transmet à cette fin les informations disponibles dans les registres fonciers relatives aux personnes physiques résidant dans un autre État membre de l'Union européenne et qui sont propriétaires d'un bien immobilier au Luxembourg à l'Administration des contributions directes.

Le commentaire des articles (article 12) précise qu'« [a]fin de permettre au Grand-Duché de Luxembourg d'échanger des informations dans la catégorie supplémentaire relative à la propriété de biens immobiliers, l'Administration du Cadastre et de la Topographie transmet, pour les transactions se rapportant aux périodes imposables à compter du 1^{er} janvier 2025, par voie informatique à l'ACD, les informations disponibles dans les registres fonciers, relatives aux personnes physiques et morales résidant dans un autre État membre de l'Union européenne et qui sont propriétaires d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg. »

La Commission nationale en prend note et comprend que les catégories de données traitées dans ce cadre sont précisées dans l'article 6.2° du règlement grand-ducal du 10 août 2018 portant fixation des conditions et modalités de consultation et de délivrance de la documentation cadastrale, topographique, cartographique et géodésique gérée par l'administration du cadastre et de la topographie [...]. Les informations contenues dans les registres fonciers et qui seraient transférées dans le cadre de l'échange automatique seraient : la commune et la section cadastrale de la situation, numéro de parcelle, lieudit et contenance, la désignation cadastrale et la quote-part d'un lot de copropriété, le droit de propriété et autres droits réels immobiliers, leurs détenteurs et titres respectifs, l'historique des modifications survenues aux parcelles, aux lots de copropriété et

6

aux droits réels immobiliers. La CNPD rappelle toutefois que conformément au principe de minimisation (article 5.1.c) du RGPD), seules les données strictement nécessaires aux finalités prévues dans la directive (et plus spécifiquement à la détermination de l'impôt) devront être communiquées aux autorités des autres États membres.

2. La limitation des droits de la personne concernée

18. Les auteurs du projet de loi ont souhaité prévoir dans l'article 23 de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal la possibilité pour les responsables de traitement de limiter le droit à l'information (articles 13 et 14.1 du RGPD) et le droit d'accès (article 15 du RGPD) des personnes concernées. Après avoir précisé que tous les échanges d'informations au titre de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal sont soumis au RGPD, le nouvel article 23, paragraphe 1^{er} indique : « *Toutefois, aux fins de la bonne application de la loi, la portée des obligations et des droits prévus à l'article 13, à l'article 14, paragraphe 1^{er}, et à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679, est limitée dans la mesure où cela est nécessaire afin de sauvegarder les intérêts visés à l'article 23, paragraphe 1^{er}, point e), dudit règlement.* »

Dans la mesure où un renvoi aux dispositions de l'article 23 de la loi modifiée du 29 mars 2013 y est opéré, ce nouvel article prévoyant la limitation du

droit à l'information et du droit d'accès a vocation à s'appliquer également dans le cadre de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) (nouvel article 5.6), de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays (nouvel article 7.2) et de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration (nouvel article 14.4). Il ressort de toutes ces dispositions que tous les échanges d'informations basés sur ces lois (et ayant éventuellement lieu avec d'autres États) peuvent être l'objet de limitations quant aux droits à l'information et d'accès des personnes concernées.

La Commission nationale constate que le nouvel article 23 de la loi modifiée du 29 mars 2013 est une reprise quasi textuelle de l'article 25 de la directive (« *Toutefois, aux fins de la bonne application de la présente directive, les États membres limitent la portée des obligations et des droits prévus à l'article 13, à l'article 14, paragraphe 1, et à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679, dans la mesure où cela est nécessaire afin de sauvegarder les intérêts visés à l'article 23, paragraphe 1, point e), dudit règlement.*»). La CNPD regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas compris cette disposition comme une opportunité d'encadrer certaines limitations aux droits des personnes concernées conformément au RGPD. En effet, le projet de loi omet d'indiquer concrètement le champ d'application et les conditions des limitations au droit d'accès et au droit à l'information. La CNPD regrette par ailleurs que les

ANNEXES

auteurs du projet de loi n'aient formulé aucun commentaire au sujet de ces limitations.

Les formules employées dans le projet de loi sous revue sont en effet d'une telle généralité qu'elles ne permettent pas de déterminer de façon précise l'ampleur des dérogations aux droits de la personne concernée. En plus d'être vague, cet article n'apporte pas de garanties aux droits de la personne concernée.

19. Le RGPD confère en particulier dans son chapitre III (articles 12 à 23) différents droits aux personnes concernées, leur permettant de contrôler l'usage des données à caractère personnel les concernant. Son article 23 prévoit cependant que le droit d'un État membre peut, par la voie de mesures législatives, limiter la portée de ces droits, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir un des objectifs prévus limitativement à l'article 23.1 à condition que cette mesure législative prévoie des dispositions spécifiques relatives au moins aux éléments visés à l'article 23.2. Par ailleurs, les limitations doivent respecter les exigences énoncées par la Charte des droits fondamentaux de l'Union

européenne (ci-après la « Charte ») et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³²⁹.

20. La CNPD a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les clauses d'ouverture de l'article 23 du RGPD dans le cadre de son avis du 29 mars 2018 relatif au projet de loi n° 7250 portant exécution, en matière fiscale, des dispositions du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE et portant modification de dispositions diverses, dans lequel elle a fourni des précisions quant aux modalités de mise en œuvre des clauses d'ouverture et des garanties, qui doivent être intégrées dans la mesure législative pour assurer le respect du RGPD³³⁰.

La CNPD rappelle également que le CEPD a récemment publié des lignes directrices sur les restrictions prévues à l'article 23 du RGPD³³¹ à la lumière desquelles elle examinera les dispositions du projet de loi sous revue. Cet examen requiert dans un premier temps une analyse du bien-fondé des limitations prévues par le projet de loi au regard de l'article 23.1 du RGPD puis, dans un 2^e temps, un contrôle des conditions de l'article 23.2 du RGPD.

³²⁹ Cf. RGPD, considérant (73)

³³⁰ Délibération n° 219/2018 du 29 mars 2018 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7250/01, pages 2 à 6.

³³¹ Comité européen de la protection des données (EDPB), Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR, disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_fr

6

a. Le respect des conditions de l'article 23.1 du RGPD

i. Les limitations respectent l'essence des libertés et des droits fondamentaux (article 23.1 du RGPD)

21. D'après l'article 23.1 du RGPD, la mesure législative peut limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 « *lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux* ». En vertu de l'article 23 de la loi modifiée du 29 mars 2013, la portée des obligations et des droits prévus à l'article 13 (droit à l'information lorsque des données à caractère personnel sont collectées auprès de la personne concernée), à l'article 14.1 (droit à l'information lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée) et à l'article 15 du RGPD (droit d'accès de la personne concernée) est limitée.

Le droit à l'information et le droit d'accès sont considérés comme des droits essentiels pour permettre l'exercice par la personne concernée de ses autres droits prévus par le RGPD. Ils tendent à assurer l'effectivité du contrôle de l'individu sur la gestion de ses données à caractère personnel. Plus spécifiquement, le droit d'accès figure explicitement dans l'article 8.2 de la Charte.

22. La CNPD constate qu'aucune précision n'est donnée par les auteurs du projet de loi quant à l'étendue de cette limitation, ce qui ouvre de nombreuses possibilités quant aux restrictions des droits d'accès et d'information des personnes concernées. A cet égard, la CNPD tient à rappeler qu'une restriction généralisée, dans la mesure où elle viderait un droit fondamental de son contenu de base, ne peut être justifiée. En tout état de cause, une exclusion générale des droits des personnes concernées à l'égard de l'ensemble ou de certaines opérations de traitement de données ou à l'égard de responsables de traitement spécifiques ne respecterait pas l'essence du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel, tel que consacré à l'article 8, paragraphe 2 de la Charte³³².

ii. Les limitations constituent une mesure nécessaire et proportionnelle dans une société démocratique (test de proportionnalité et de nécessité, article 23.1 du RGPD)

23. D'après l'article 23.1 du RGPD, la mesure législative peut limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 lorsqu'elle « *constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique [...]* ». Un test de proportionnalité et de nécessité doit donc être exécuté avant d'instaurer une limitation³³³.

³³² Comité européen de la protection des données (EDPB), *Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR*, §14

³³³ Comité européen de la protection des données (EDPB), *Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR*, §40

ANNEXES

24. Les dispositions sous revue doivent constituer dans un premier temps une mesure strictement nécessaire afin d'atteindre les objectifs de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, de préservation des recettes fiscales et de promotion d'une fiscalité équitable³³⁴. Pour ce qui est des revenus provenant d'activités commerciales réalisées par l'intermédiation de plateformes numériques, l'exposé des motifs du projet de loi indique que les administrations fiscales ne disposent généralement pas d'informations suffisantes et concrètes pour évaluer et contrôler de manière correcte ces revenus.

Bien qu'il ne ressorte pas des documents accompagnant le projet de loi qu'un test de nécessité ait été effectué, la CNPD comprend que le bon fonctionnement de l'administration fiscale constitue un objectif légitime et que le droit à l'information et le droit d'accès d'un contribuable ne devrait pas empêcher l'administration de mener à bien ses missions.

25. La Commission nationale s'interroge toutefois sur le caractère potentiellement disproportionné des limitations prévues par le projet de loi dans la mesure où en l'absence de précisions, celles-

ci pourraient s'appliquer de manière arbitraire à tous les traitements mis en œuvre par l'administration fiscale et sans limitation de temps.

Pour satisfaire à l'exigence de proportionnalité, la Cour de justice de l'Union européenne a énoncé qu'une telle réglementation doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause et imposant des exigences minimales, de sorte que les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement ces données contre les risques d'abus. Cette réglementation doit être légalement contraignante en droit interne et indiquer en quelles circonstances et sous quelles conditions une mesure prévoyant le traitement de telles données peut être prise, garantissant ainsi que l'ingérence soit limitée au strict nécessaire³³⁵.

La CNPD invite les auteurs du projet de loi à prendre en compte l'exemple donné par le CEPD dans ses lignes directrices sur l'article 23 du RGPD concernant la limitation du droit d'accès par une administration fiscale³³⁶.

³³⁴ Considérant (36) de la directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal

³³⁵ Cf. l'arrêt de la CJUE du 2 mars 2021, Prokuratuur, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152, point 48 ; arrêt de la CJUE du 21 décembre 2016, Tele2, C-203/15 et C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970, points 117 et 118 ; arrêt de la CJUE du 6 octobre 2020, Privacy International, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790, point 68 ; arrêt de la CJUE du 6 octobre 2020, La Quadrature du Net e.a., C-511/18, C-512/18 et C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791, point 132.

³³⁶ Comité européen de la protection des données (EDPB), *Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR, Version 2.0, adoptées le 13 octobre 2021*, §27: "As an example a Direct Tax Administration may impose restrictions to the rights of access by the data subject where he or she is under an investigation led by the Tax Administration in the framework of its legal duty, in so far as this access would jeopardise the ongoing investigation. However such restriction should be limited to the time necessary for the specific investigation and should be lifted as soon as the Tax Administration closes the investigation. The data subject should be informed without delay and be notified with the justifications contained in the decision of the controller and with the date from which he or she may again exercise his or her right of access. Also appropriate safeguards should be ensured such as for instance an indirect access - when it is foreseen in national law - so as to ensure that an independent Authority may check the lawfulness of the processing."

6

iii. Les limitations doivent être prévues par la voie de mesures législatives (article 23.1 du RGPD)

26. Le considérant (41) du RGPD indique :
 « Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne [...] et de la Cour européenne des droits de l'homme. »

À cet égard, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la réglementation comportant une mesure permettant une ingérence telle que celles prévues par l'article 23 du RGPD doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause et imposant des exigences minimales, de telle sorte que les personnes dont les données à caractère personnel ont été transférées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement ces données contre les risques d'abus³³⁷.

Toute mesure adoptée en vertu de l'article 23 du RGPD doit ainsi être claire et précise et son application être prévisible pour les justiciables. En particulier, ces derniers doivent être en mesure d'identifier les circonstances et les conditions dans lesquelles la portée des droits que leur confère le RGPD est susceptible de faire l'objet d'une limitation par le responsable de traitement³³⁸.

27. Or, la CNPD relève là encore l'absence de précision dans l'article 23 de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal. Les auteurs du projet de loi pourraient à cet égard s'inspirer de la législation allemande et notamment des articles 32a, 32b et 32c du code fiscal allemand³³⁹. A titre d'exemple, en ce qui concerne les informations à fournir lorsque des données à caractère personnel sont collectées auprès de la personne concernée, l'article 32a limite le droit d'information de la personne concernée uniquement en ce qui concerne un traitement ultérieur des données à caractère personnel pour une finalité autre que celle pour laquelle les données à caractère personnel ont été collectées (limitation de l'article 13.3 du RGPD). Cette disposition allemande précise qu'une telle limitation ne peut être mise en place que dans 4 hypothèses : si le respect d'un tel droit pourrait (1) compromettre la bonne exécution des

³³⁷ Cf. l'arrêt de la CJUE du 24 février 2022, « SS » SIA c. Valsts ierņēmumu dienests, C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124, point 55 ; l'arrêt de la CJUE du 2 mars 2021, *Prokuratuur*, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152, point 48

³³⁸ Cf. l'arrêt de la CJUE du 24 février 2022, « SS » SIA c. Valsts ierņēmumu dienests, C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124, point 56 ; Cf. également Comité européen de la protection des données (EDPB), *Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR*, § 17

³³⁹ *Abgabeordnung*, §§ 32a, 32b, 32c

ANNEXES

missions de l'administration dans le domaine fiscal par exemple, et que les intérêts de l'administration fiscale à ne pas fournir les informations prévalent sur ceux de la personne concernée ; (2) mettre en péril la sécurité publique ou bien nuire au bien général de l'État fédéral ou du Land, et que les intérêts de l'administration fiscale à ne pas fournir les informations prévalent sur ceux de la personne concernée ; (3) empêcher la capacité d'un représentant légal de l'administration fiscale à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice en matière civile et que l'administration fiscale n'est pas soumise à une obligation d'information en application du droit civil ; ou (4) pourrait empêcher la divulgation à titre confidentiel de données protégées aux autorités publiques :

(1) Die Pflicht der Finanzbehörde zur Information der betroffenen Person gemäß Artikel 13 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/679 besteht ergänzend zu der in Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2016/679 genannten Ausnahme dann nicht, wenn die Erteilung der Information über die beabsichtigte Weiterverarbeitung oder Offenbarung

1. die ordnungsgemäße Erfüllung der in der Zuständigkeit der Finanzbehörden liegenden Aufgaben im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 Buchstabe d bis h der Verordnung (EU) 2016/679 gefährden würde und die Interessen der Finanzbehörden an der Nichterteilung der Information die

Interessen der betroffenen Person überwiegen,

2. die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden oder sonst in und die Interessen der Finanzbehörde an der Nichterteilung der Information die Interessen der betroffenen Person überwiegen,

3. den Rechtsträger der Finanzbehörde in der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung zivilrechtlicher Ansprüche oder in der der Verteidigung gegen ihn geltend gemachter zivilrechtlicher Ansprüche im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 Buchstabe j der Verordnung (EU) 2016/679 beeinträchtigen würde und die Finanzbehörde nach dem Zivilrecht nicht zur Information verpflichtet ist, oder

4. eine vertrauliche Offenbarung geschützter Daten gegenüber öffentlichen Stellen gefährden würde.

L'article 32a (2) précise également les cas dans lesquels la bonne exécution des missions de l'administration pourrait être compromise, dans le cas où la communication de l'information pourrait permettre aux personnes concernées ou à des tiers de dissimuler des faits pertinents à des fins fiscales, d'effacer des indices pertinents à des fins fiscales, d'ajuster la manière et l'étendue de leur devoir de collaboration au niveau de

6

connaissance des autorités fiscales ou encore dans le cas où la communication de l'information permettrait de déduire la conception des systèmes de gestion des risques automatisés ou les mesures de contrôles et de vérification et rendrait ainsi difficile la découverte de faits pertinents à des fins fiscales :

(2) Die ordnungsgemäße Erfüllung der in der Zuständigkeit der Finanzbehörden liegenden Aufgaben im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 Buchstabe d bis h der Verordnung (EU) 2016/679 wird insbesondere gefährdet, wenn die Erteilung der Information

1. die betroffene Person oder Dritte in die Lage versetzen könnte,

a) steuerlich bedeutsame Sachverhalte zu verschleiern,

b) steuerlich bedeutsame Spuren zu verwischen oder

c) Art und Umfang der Erfüllung steuerlicher Mitwirkungspflichten auf den Kenntnisstand der Finanzbehörden einzustellen,

oder

2. Rückschlüsse auf die Ausgestaltung automationsgestützter Risikomanagementsysteme oder geplante Kontroll- oder Prüfungsmaßnahmen zulassen und damit die Aufdeckung steuerlich bedeutsamer Sachverhalte wesentlich erschwert würde.

28. Il découle des considérations qui précèdent que l'administration fiscale ne saurait déroger aux dispositions des articles 13, 14 et 15 du RGPD en l'absence d'une base juridique claire et précise, dont l'application est prévisible pour les justiciables, prévoyant les circonstances et les conditions dans lesquelles la portée des obligations et des droits prévus à ces articles peut être limitée.

iv. Les limitations répondent à des objectifs importants d'intérêt public général (article 23.1.e) du RGPD)

29. Il ressort du projet de loi que la portée des droits à l'information et d'accès de la personne concernée est limitée dans la mesure où cela est nécessaire afin de sauvegarder des objectifs importants d'intérêt public de l'Union européenne ou d'un État membre, d'ordre économique ou financier. La Commission nationale comprend à la lecture de l'exposé des motifs que les domaines budgétaire et fiscal sont visés par le projet de loi. Elle prend également note de l'ensemble des objectifs énoncés dans la directive, notamment au considérant (6) qui indique : « *Le respect des obligations fiscales est lacunaire et la valeur des revenus non déclarés est importante. Les administrations fiscales des États membres disposent d'informations insuffisantes pour évaluer et contrôler de manière correcte les revenus bruts perçus dans leur pays, qui proviennent d'activités commerciales réalisées avec l'intermédiation de plateformes numériques. Cela est particulièrement problématique lorsque les revenus ou le montant imposable passent par des*

ANNEXES

plateformes numériques établies dans une autre juridiction. »

b. Sur la présence de dispositions spécifiques conformément à l'article 23.2 du RGPD

30. La mesure législative limitant les droits des personnes concernées doit également prévoir des dispositions spécifiques relatives aux garanties énumérées dans le paragraphe 2 de l'article 23 du RGPD.

Le projet de loi sous revue devrait ainsi comprendre des dispositions spécifiques relatives aux finalités ou catégories du traitement, aux catégories de données à caractère personnel, à l'étendue des limitations introduites, aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, à la détermination du responsable du traitement, aux durées de conservation, aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées et au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation.

La CNPD relève que le projet de loi contient un certain nombre de précisions quant aux catégories de données à caractère personnel et à leur durée de conservation. Toutefois, elle constate que les dispositions du projet de loi, en particulier le nouvel article 23 de la loi modifiée du 29 mars 2013, l'article 10 du projet de loi, le nouvel article 5 de la loi du 18 décembre 2015, le nouvel article 7 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 et le nouvel article 14 de la loi modifiée du 25 mars 2020, ne sont pas suffisamment

précises ou ne contiennent tout simplement pas de dispositions relatives à l'étendue des limitations introduites, aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, à la détermination du responsable du traitement, aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées et au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation.

31. Ces considérations amènent la CNPD à la conclusion que les dispositions sous revue ne respectent que partiellement les conditions requises par l'article 23 du RGPD. La Commission nationale estime donc nécessaire de tirer des conclusions plus précises par rapport aux développements du point 2 relatif à la limitation des droits de la personne concernée et de compléter les dispositions du projet de loi afin d'assurer le respect de l'article 23 du RGPD.

3. Sur le transfert des données personnelles des contribuables dans des pays tiers

32. L'article 15 du projet de loi prévoit l'introduction d'un paragraphe 6 dans l'article 5 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration : « *Les échanges d'informations en vertu de la présente loi et ayant lieu avec d'autres États membres de l'Union européenne sont soumis aux dispositions de l'article 23 de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.* »

Cette dernière disposition reste néanmoins muette quant aux échanges de données



6

personnelles avec des pays tiers à l'Espace économique européen (EEE). En effet, la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration prévoit l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale avec les États membres de l'Union européenne mais également avec les autres juridictions partenaires du Luxembourg³⁴⁰.

L'article 96 du RGPD dispose que :
« *Les accords internationaux impliquant le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales qui ont été conclus par les États membres avant le 24 mai 2016 et qui respectent le droit de l'Union tel qu'il est applicable avant cette date restent en vigueur jusqu'à leur modification, leur remplacement ou leur révocation.* »

33. A ce titre, la CNPD souhaite rappeler que malgré l'existence de cette disposition et son application potentielle aux transferts sur base de la Norme commune de déclaration, le CEPD a invité les États membres à évaluer et, le cas échéant, à réexaminer leurs accords internationaux impliquant des transferts internationaux de données à caractère personnel, tels que ceux relatifs à la fiscalité (par exemple à l'échange automatique de données à caractère personnel à des fins fiscales)

qui ont été conclus avant le 24 mai 2016³⁴¹. Ce réexamen devrait être effectué afin de déterminer si, tout en poursuivant les intérêts publics importants couverts par les accords, il pourrait être nécessaire de les aligner davantage sur la législation et la jurisprudence actuelles de l'Union en matière de protection des données, ainsi que sur les orientations du CEPD.

34. La Commission nationale saisit l'opportunité de ce projet de loi pour rappeler certains éléments importants afin d'assurer au mieux le respect des dispositions du RGPD en ce qui concerne les transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers ne bénéficiant pas d'une décision d'adéquation de la Commission européenne.

L'article 46.1 du RGPD prévoit : « *En l'absence de décision en vertu de l'article 45, paragraphe 3³⁴², le responsable du traitement ou le sous-traitant ne peut transférer des données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale que s'il a prévu des garanties appropriées et à la condition que les personnes concernées disposent de droits opposables et de voies de droit effectives.* »

La CNPD rappelle qu'au titre des garanties minimales, les accords internationaux entre les organismes

³⁴⁰ Liste des juridictions partenaires dans le règlement grand-ducal du 15 mars 2016 portant exécution de l'article 2, paragraphe 4 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration

³⁴¹ Comité européen de la protection des données (EDPB), Déclaration 04/2021 sur les accords internationaux, y compris les transferts, disponible sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-042021-international-agreements-including_fr

³⁴² Décisions d'adéquations adoptées par la Commission européenne (liste des pays concernés disponible ici : https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_fr)

ANNEXES

publics devraient notamment contenir des dispositions relatives au champ d'application et aux finalités du traitement, aux catégories de données à caractère personnel concernées et au type de traitement des données, aux définitions des principales notions en matière de droit à la protection des données à caractère personnel, au principe de limitation des finalités, aux principes d'exactitude et de minimisation des données, au principe de limitation de la conservation, à la sécurité et à la confidentialité des données, aux droits des personnes concernées (transparence, accès, rectification, effacement, limitation du traitement, droit d'opposition), à l'absence de décision fondée exclusivement sur une décision individuelle automatisée, aux droits de recours, aux mécanismes de contrôle indépendant afin de vérifier la bonne application de l'accord³⁴³.

Ces garanties appropriées peuvent être fournies par un instrument juridiquement contraignant et exécutoire entre les organismes publics (article 46.2.a) du RGPD) ou, avec l'autorisation de l'autorité de contrôle compétente, par des dispositions à intégrer dans des arrangements administratifs entre les organismes publics (article 46.3.b) du RGPD). Ces instruments et arrangements peuvent être de nature bilatérale ou multilatérale.

35. La CNPD constate que certaines de ces garanties sont prévues dans la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration mais elles ne sont de ce fait pas opposables aux organismes des pays tiers.

La CNPD note que certaines garanties apparaissent notamment dans l'article 22 (« Secret ») de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (entrée en vigueur le 1^{er} juin 2011) et de son protocole d'amendement, signée à Paris le 29 mai 2013 par les différents pays appliquant la norme commune de déclaration (« *Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters* ») mais ne sont toutefois pas suffisantes eu égard au RGPD et aux Lignes directrices du CEPD³⁴⁴.

Enfin, la Commission nationale constate l'existence d'un Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et la déclaration signée à Berlin le 29 octobre 2014 (« *CRS Multilateral Competent Authority Agreement* » ou « *CRS MCAA* ») contenant une section 5 relative à la Confidentialité et à la Protection des Données et une Annexe C relative à des précisions concernant la protection des données personnelles. La CNPD regrette qu'une telle annexe

³⁴³ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 2/2020 relatives à l'article 46, paragraphe 2, point a), et paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2016/679 pour les transferts de données à caractère personnel entre les autorités et organismes publics établis dans l'EEE et ceux établis hors de l'EEE, disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-2020-articles-46-2-and-46-3-b-regulation_fr

³⁴⁴ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 2/2020 relatives à l'article 46, paragraphe 2, point a), et paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2016/679 pour les transferts de données à caractère personnel entre les autorités et organismes publics établis dans l'EEE et ceux établis hors de l'EEE

6

n'apparaisse pas dans le Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg³⁴⁵, ne facilitant pas pour les personnes concernées la connaissance de leurs droits en matière de protection des données à caractère personnel.

A cet égard, il convient également de rappeler que d'après l'article 14.1 du RGPD, le responsable du traitement a l'obligation d'informer les personnes concernées sur le fait qu'il a l'intention d'effectuer un transfert de données à caractère personnel à un destinataire dans un pays tiers, et l'existence ou l'absence d'une décision d'adéquation rendue par la Commission européenne ou, dans le cas des transferts visés à l'article 46 du RGPD, la référence aux garanties appropriées ou adaptées et les moyens d'en obtenir une copie ou l'endroit où elles ont été mises à disposition. Or, l'absence de publication de l'annexe précédemment citée rend difficile la mise en application de ces dispositions par l'Administration des contributions directes.

36. Eu égard à ce qui précède, la Commission nationale s'interroge d'une

part sur le caractère approprié des garanties prévues dans l'annexe au CRS MCAA par rapport à l'article 46.1 du RGPD et aux Lignes directrices du CEPD³⁴⁶. D'autre part, elle se pose la question de la qualification d'un tel instrument comme juridiquement contraignant et exécutoire (conformément à l'article 46.2.a) du RGPD). La CNPD rappelle que conformément à l'article 46.3.b) du RGPD, de telles garanties pourraient également être prévues dans un arrangement administratif entre l'Administration des contributions directes et l'autorité publique ou organisme public du pays tiers mais un tel arrangement devrait être préalablement soumis à l'autorisation de la CNPD.

37. L'article 49 du RGPD prévoit un nombre limité de situations particulières dans lesquelles des transferts internationaux de données peuvent avoir lieu en l'absence de décision d'adéquation de la Commission européenne. Cependant, les dérogations prévues à cet article doivent être interprétées de manière restrictive et concernent principalement les activités de traitement qui sont occasionnelles et non répétitives³⁴⁷ (ce qui est par exemple

³⁴⁵ Arrêté grand-ducal du 13 décembre 2017 portant publication de - l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et la déclaration signée à Berlin le 29 octobre 2014 - l'Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays et la déclaration signée à Paris le 27 janvier 2016 - la "Declaration on the effective date for exchanges of information under the multilateral competent authority agreement on automatic exchange of financial account information" signée à Luxembourg le 21 décembre 2016 - la "Declaration on the effective date for exchanges of information under the multilateral competent authority agreement on the exchange of country-by-country reports" signée à Luxembourg le 30 juin 2017.

³⁴⁶ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 2/2020 relatives à l'article 46, paragraphe 2, point a), et paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2016/679 pour les transferts de données à caractère personnel entre les autorités et organismes publics établis dans l'EEE et ceux établis hors de l'EEE,

³⁴⁷ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 2/2020 relatives à l'article 46, paragraphe 2, point a), et paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2016/679 pour les transferts de données à caractère personnel entre les autorités et organismes publics établis dans l'EEE et ceux établis hors de l'EEE, disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-22020-articles-46-2-and-46-3-b-regulation_fr

ANNEXES

le cas d'un échange d'informations sur demande), mais ce qui n'est pas le cas de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers tel que prévu par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration.

XVI. Sur l'allocation des responsabilités

38. L'article 10.2 du projet de loi prévoit que les Opérateurs de Plateforme déclarants et l'Administration des contributions directes sont « *considérés comme des responsables de traitement, lorsque, agissant seuls ou conjointement, ils déterminent les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel [...]* ». Le commentaire de cette disposition indique même que l'ACD et les Opérateurs de Plateforme sont « coresponsables » du traitement des données échangées dans le cadre du projet de loi.

L'article 15.1 du projet de loi modifiant l'article 5 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme de commune de déclaration prévoit de manière similaire que les Institution financières déclarantes luxembourgeoises et l'Administration des contributions directes sont « *considérées comme des responsables de traitement, lorsque, agissant seuls ou conjointement, elles déterminent les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel [...]* ».

L'article 15.3 du projet de loi modifiant l'article 14 de la loi modifiée du 25 mars 2020 relatif aux dispositifs

transfrontalières prévoit que les intermédiaires et l'Administration des contributions directes sont « *considérés comme des responsables de traitement, lorsque, agissant seuls ou conjointement, ils déterminent les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel [...]* ».

39. A titre liminaire, la CNPD estime nécessaire de préciser que dans le cas d'une entité publique, c'est bien en vertu de la loi que celle-ci est chargée de certaines tâches administratives. Ce n'est donc pas l'Administration des contributions directes qui détermine elle-même les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel mais les dispositions légales mettant en place le traitement. Il appartient donc au texte du projet de loi de déterminer qui sont les responsables de traitement.

40. La notion de responsabilité conjointe est prévue à l'article 26.1 du RGPD et correspond à l'hypothèse où deux responsables du traitement ou plus déterminent conjointement les finalités et les moyens du traitement.

Or, le fait que plusieurs acteurs participent au même traitement ne signifie pas qu'ils agissent nécessairement en tant que responsables conjoints de ce traitement. Tous les types de partenariat, de coopération ou de collaboration n'impliquent pas que les entités soient des responsables conjoints du traitement, étant donné que cette qualité requiert une analyse au cas par cas de chaque traitement et du rôle



6

précis que joue chaque entité dans chaque traitement³⁴⁸.

Dans le cadre de la coopération administrative dans le domaine fiscal, des entités comme les Opérateurs de Plateforme déclarants, les institutions financières déclarantes luxembourgeoises ou les intermédiaires traitent les données des personnes concernées afin de respecter leurs obligations de déclaration qui sont prévues par la loi. L'Administration des contributions directes traite quant à elle ces données pour des finalités différentes, par exemple l'établissement et le recouvrement des impôts, ou pour respecter ses propres obligations de coopération avec des autorités compétentes étrangères.

41. A cet égard, la CNPD invite les auteurs du projet de loi à se référer aux lignes directrices du CEPD concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD. Il convient notamment de se référer à l'exemple de la communication par une entreprise de données relatives au personnel à l'administration fiscale, une loi l'obligeant à transmettre toutes les données relatives aux salaires à l'administration fiscale afin de renforcer le contrôle fiscal. Dans cet exemple, le CEPD indique que même si l'entreprise et l'administration fiscale traitent les mêmes données relatives aux salaires, l'absence de finalités et

de moyens déterminés conjointement concernant ce traitement aura pour effet que les deux entités seront considérées comme deux responsables distincts du traitement.

42. Au vu de ce qui précède, la Commission nationale recommande de reconsidérer la qualification de l'Administration des contributions directes et respectivement des Opérateurs de Plateforme déclarants, des institutions financières déclarantes luxembourgeoises ou des intermédiaires en tant que responsables conjoints du traitement. La CNPD est d'avis que dans le cadre des différentes dispositions précitées, l'Administration des contributions directes devrait être qualifiée de responsable séparé du traitement.
43. La CNPD relève également que l'article 14 (18°) du projet de loi modifiant l'article 23 de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal prévoit que l'autorité compétente luxembourgeoise (le Ministre ayant les Finances dans ses attributions) est « *considérée comme un responsable de traitement, lorsque, agissant seule ou conjointement avec les autres autorités compétentes des autres Etats membres, elle détermine les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel [...]* ». La Commission nationale s'interroge d'une part sur les hypothèses

³⁴⁸ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, §69, disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

ANNEXES

où le Ministre ayant les Finances dans ses attributions et les autres autorités compétentes des autres États membres pourraient être responsables conjoints du traitement. Une telle situation pourrait apparaître dans le cadre des contrôles conjoints par l'autorité compétente luxembourgeoise et l'autorité compétente d'un autre État membre (prévu au nouvel article 13*bis* de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal).

44. D'autre part, la CNPD s'interroge sur la qualification à donner aux différentes administrations fiscales traitant les données personnelles des contribuables sur base de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines et l'Administration des douanes et accises). Par exemple, dans le cadre de l'échange automatique et obligatoire d'informations (article 9*bis* de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal), c'est l'Administration des contributions directes qui communique aux autorités des autres États membres les données personnelles dont elle dispose et qui devrait être considérée comme responsable du traitement (de manière similaire à ce qui est prévu par le projet de loi pour le traitement des données reçues par l'Administration des contributions directes de la part des Opérateurs de Plateforme).
45. En tout état de cause, la CNPD tient à rappeler qu'afin de respecter les conditions de l'article 26.1 du RGPD, les responsables conjoints du traitement doivent conclure un accord prévoyant de manière transparente leurs obligations respectives, y compris en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée et leurs obligations respectives quant à la communication des informations visées aux articles 13 et 14 du RGPD. La Commission nationale souligne à cet égard que d'après l'article 25.7 de la directive, « *[l]es États membres, assistés par la Commission, arrêtent les modalités pratiques nécessaires à la mise en œuvre du présent article, y compris [...], le cas échéant, un accord conjoint entre les responsables du traitement, un accord entre les sous-traitants et les responsables du traitement, ou des modèles de ces accords.* »
46. La Commission nationale relève par ailleurs que dans le cadre de leurs procédures de diligence raisonnable telles que prévues par l'article 4 du projet de loi, les Opérateurs de Plateforme peuvent « *s'appuyer sur des prestataires de service tiers pour remplir les obligations en matière de diligence raisonnable [...]* ». Un tel recours à un tiers devra être qualifié de relation de sous-traitance au sens de l'article 4.8) RGPD et respecter les conditions de l'article 28 du RGPD.
- XVII. Quant à l'accès au système électronique central de recherche de données étendu aux autorités fiscales**
47. La CNPD observe qu'un accès « *de manière directe, immédiate et non*



6

filtrée » au système électronique central de recherche de données n'est actuellement prévu que pour la CRF (article 8.1 de la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts). La Commission nationale prend note que l'article 16 du projet de loi vise à créer un tel accès pour l'Administration des contributions directes (pour les finalités qui découlent de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration et de la loi du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures), pour l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et pour l'Administration des douanes et accises (pour les finalités qui découlent de la loi du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures).

48. La Commission nationale accueille favorablement les dispositions actuellement en vigueur et relatives au nombre limité de personnes autorisées au sein des autorités nationales à accéder au système de recherche et à la communication de listes de ce personnel spécifiquement désigné et autorisé à la CSSF (article 8.3 de la loi modifiée du 25 mars 2020). Elle note cependant que l'Administration des contributions directes et l'Administration des douanes

et accises ne sont pas définies en tant qu'autorités nationales dans l'article 1 de la loi modifiée du 25 mars 2020. La CNPD recommande donc aux auteurs du projet de loi de modifier cet article afin que l'ensemble des dispositions relatives aux autorités nationales soient également applicables à l'Administration des contributions directes et à l'Administration des douanes et accises.

49. La CNPD accueille également avec intérêt la mesure prévue à l'article 9.2 et 9.3 relative à la consignation des données relatives à chaque accès et recherche effectuée dans le système de recherche (système de journalisation des accès). Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

Toutefois, la CNPD note que l'article 9.2 de la loi modifiée du 25 mars 2020 ne fixe pas avec assez de précision les modalités de recherches par les autorités nationales et les organismes d'autorégulation. Afin d'éviter que les recherches par les autorités nationales et les organismes d'autorégulation ne puissent revêtir un caractère exploratoire (« *fishing expeditions* »), constitutives d'une collecte disproportionnée, voire abusive, de données à caractère personnel, la loi devrait par exemple exiger l'indication d'un motif d'accès et préciser les données d'identification devant être communiquées pour procéder à une recherche ciblée dans le système.

ANNEXES

De telles conditions permettraient d'éviter la possibilité d'effectuer des recherches approximatives, c'est-à-dire des recherches qui génèrent des plages de résultats plus larges, même si un terme est mal orthographié ou incomplet, élargissant ainsi les résultats de concordances.

50. La CNPD souligne aussi l'importance d'effectuer pro-activement des contrôles en interne. A cet effet, il convient conformément à l'article 32.1.d) du RGPD de mettre en œuvre une procédure « *visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement* ».

XVIII. Conclusion

La CNPD estime qu'en l'état actuel, les textes sous avis ne respectent pas les exigences de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal. Elle estime nécessaire que le texte soit précisé notamment sur les points suivants :

- le traitement et la conservation des documents d'identification dans la cadre des procédures de diligence raisonnable des Opérateurs de Plateforme ;
- le recours aux registres interrogeables en ligne des Opérateurs de Plateforme dans le cadre de leurs procédures de diligence raisonnable ;
- la forme et les modalités en matière de déclaration des informations par les Opérateurs de Plateforme ;
- les informations d'identification financière relatives au titulaire du compte financier sur lequel la Contrepartie est versée ou créditée dans le cadre des informations

- à communiquer par les Opérateurs de Plateforme ;
- la limitation des droits de la personne concernée eu égard aux administrations fiscales ;
- la détermination des responsables du traitement séparés et éventuellement conjoints.

Concernant le transfert des données personnelles des contribuables vers des pays tiers, la Commission nationale invite le Ministère des Finances à évaluer et, le cas échéant, à réexaminer les accords internationaux impliquant l'échange automatique de données à caractère personnel à des fins fiscales. Ce réexamen devrait être effectué afin de déterminer si, tout en poursuivant les intérêts publics importants couverts par les accords, il serait nécessaire de les aligner sur les dispositions du RGPD et la jurisprudence actuelle de l'Union européenne en matière de protection des données, en tenant compte des orientations du CEPD.

Ainsi adopté à Belvaux
en date du 2 décembre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire



6

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (Délibération n° 68/AV30/2022 du 9 décembre 2022)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de

l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

2. Par courrier en date du 29 novembre 2022, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).
3. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de règlement grand-ducal « vise à créer le cadre réglementaire en vue de l'introduction du concept de portefeuille numérique personnel disponible sur une application étatique de téléphonie mobile et d'autres appareils, valable sur le territoire de l'État du Grand-Duché de Luxembourg, qui offre aux citoyens résidents la possibilité de s'identifier en ligne et hors ligne. Dans un premier temps, le portefeuille numérique personnel (en anglais : e-wallet) regroupera des attestations électroniques de la carte d'identité et du permis de conduire ». À cet égard, il y a lieu de noter que la Commission nationale a déjà avisé le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité le 21 novembre 2022³⁴⁹ et que

³⁴⁹ Délibération n°55/AV27/2022 du 21 novembre 2022 de la Commission nationale pour la protection des données.

ANNEXES

le présent avis reprend pour l'essentiel les observations y formulées.

4. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent que la « *création de l'application étatique du portefeuille numérique personnel luxembourgeois s'inscrit dans le contexte d'un e-wallet européen, dont l'introduction est envisagée par la Commission européenne dans les prochaines années.* »

En effet, la CNPD constate que la proposition de règlement de la Commission européenne du 3 juin 2021 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement d'un cadre européen relatif à une identité numérique³⁵⁰ fixe, entre autres, les conditions de délivrance, par les États membres, des portefeuilles européens d'identité numérique.

5. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal indiquent encore dans l'exposé des motifs que « *[l']attestation numérique du permis de conduire offre aux conducteurs titulaires d'un permis de conduire la possibilité de prouver l'existence de leur permis par voie électronique. Il est proposé d'introduire une application mobile à télécharger, permettant aux conducteurs de véhicules n'ayant pas leur permis de conduire sous forme physique sur eux, de présenter à l'agent de police, à l'occasion d'un contrôle routier, une attestation numérique justifiant qu'ils sont titulaires*

d'un permis de conduire. A noter que l'usage de cette application est réservé aux conducteurs qui sont en possession d'un permis de conduire en cours de validité. »

6. ***Ainsi, le projet de règlement grand-ducal vise à compléter les articles 70, point 1, et 173, point 1, de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques afin d'assimiler la présentation d'une attestation électronique du permis de conduire, dans une application de portefeuille numérique personnel, à la présentation du permis physique.***

7. Il résulte par ailleurs du commentaire des articles que « *l'utilisation de l'application de portefeuille numérique personnel, et partant le téléchargement de l'attestation numérique du permis de conduire, sont purement facultatifs et dépendent entièrement du choix du conducteur qui se décide à opter ou à ne pas opter pour cette possibilité supplémentaire. Évidemment les conducteurs ont le droit de prouver l'existence de leur permis sous la forme de leur choix.* » La Commission nationale s'étonne dès lors que les auteurs expliquent par la suite que « *[l']agent de police qui veut se persuader de la possession du permis, par le titulaire de l'attestation numérique, peut inviter ce dernier à venir présenter le lendemain son permis de conduire physique au*

³⁵⁰ Proposition de Règlement du Parlement européen et du conseil modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement d'un cadre européen relatif à une identité numérique, Bruxelles, le 3.6.2021, COM(2021) 281 final, 2021/0136(COD).

6

bureau de police le plus proche. » Il y a lieu de s'interroger sur les raisons de cette précision de la part des auteurs, étant donné qu'il s'agit d'une différence notable avec le dispositif prévu par le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité. En effet, en ce qui concerne la carte d'identité, il est énoncé dans le commentaire de l'article unique que « [I] a personne qui présentera son attestation numérique à l'agent de police ne pourra se voir demander en parallèle la carte d'identité physique ». Quant au projet de règlement grand-ducal sous examen, la CNPD considère que le commentaire des articles est en contradiction avec le texte à proprement parler qui prévoit expressément que la présentation d'une attestation numérique du permis de conduire est équivalente à la présentation du permis de conduire physique. Il se pose effectivement la question de savoir quelle serait l'utilité du projet de règlement grand-ducal si l'agent de police peut demander, en plus de la présentation de l'attestation numérique, la présentation du permis de conduire sur support physique.

8. **De plus, la Commission nationale constate que le projet de règlement grand-ducal sous examen se limite à prévoir qu'une attestation numérique du permis de conduire, se trouvant dans une application de portefeuille numérique personnel, permet aux conducteurs de prouver l'existence de leur permis par voie électronique. Par contre, l'application de base qui constituera le portefeuille numérique personnel n'est pas réglementée par ce projet et la CNPD n'est**

dès lors pas en mesure de se prononcer. Pour cette raison, elle ne peut pas suivre les considérations des auteurs du projet de règlement grand-ducal qui relèvent que ledit projet « vise à créer le cadre réglementaire en vue de l'introduction du concept de portefeuille numérique personnel disponible sur une application étatique de téléphonie mobile et d'autres appareils, [...] ».

La CNPD suppose qu'un traitement de données à caractère personnel est mis en œuvre par l'État à travers ladite « application étatique de téléphonie mobile et d'autres appareils », qui permet donc le téléchargement de l'attestation numérique du permis de conduire. Le commentaire des articles explique uniquement que « [I]d'identifiant numérique étant défini comme un mode de stockage et de représentation de données dans un format transmissible moyennant une application mobile, cette application sera une application développée et mise en place par l'Etat », sans explications supplémentaires sur les traitements de données à caractère personnel effectués.

9. **La CNPD tient à souligner que tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base de licéité conformément à l'article 6 du RGPD. En particulier, il convient de rappeler que le traitement de données à caractère personnel nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ou nécessaire au respect d'une obligation légale auquel ledit responsable est soumis, doit reposer sur une base légale**

ANNEXES

conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu ensemble avec son paragraphe 1^{er}, lettres c) et e) qui dispose que :

« Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

a. le droit de l'Union; ou

b. le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. »

Le considérant (41) du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme³⁵¹.

10. Tout traitement de données à caractère personnel opéré par l'État à travers ladite application doit dès lors être prévu dans une loi au sens stricte du terme afin de satisfaire aux exigences précitées de prévision et de prévisibilité auxquelles doit répondre tout texte légal, par référence à la jurisprudence européenne, et dans un souci de transparence et de sécurité juridique. De même, il va de soi que des mesures techniques et organisationnelles appropriées devraient être mises en place et que les droits des personnes concernées, tels que prévus au Chapitre III du RGPD, soient respectés.

11. Par ailleurs, la Commission nationale considère que l'assimilation de la présentation d'une attestation électronique du permis de conduire, contenue dans le portefeuille numérique personnel, à la présentation du permis de conduire physique devrait figurer dans la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et non pas dans

³⁵¹ En ce sens, V.M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

6

l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques. Il se pose également la question de savoir si le principe du contrôle du permis de conduire par les agents de police ne relève pas d'une matière réservée à la loi. À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 32.3 de la Constitution dispose que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. »

12. ***Le projet de règlement grand-ducal soulève encore des interrogations sur le fonctionnement pratique de ce dispositif. Ainsi, le commentaire des articles prévoit que « [l]’agent de police auquel l’attestation numérique est présentée, pourra lire l’identifiant numérique (qui pourra avoir la forme d’un code QR ou d’un code-barres par exemple) apposé sur l’attestation, par des applications sur son smartphone professionnel. Ces applications lui permettent le cas échéant de comparer et vérifier les données affichées par l’identifiant numérique avec celles contenues dans les banques de données du registre national des personnes physiques (RNPP) et des permis de conduire. » Or, l’attestation numérique contiendra-t-elle une copie numérique du permis de conduire ou ne renseignera-t-elle seulement sur l’existence d’un permis de conduire par le biais d’un code QR ou d’un code-barres ? Quelles données sont précisément affichées***

par l’identifiant numérique ? Aux yeux de la CNPD, ces points devraient nécessairement faire l’objet de l’encadrement législatif en projet.

13. ***Il résulte encore du commentaire des articles que, afin de garantir l’actualité des données relatives au permis de conduire affichées sur l’attestation numérique du permis, ces données sont mises à jour dans les bases de données correspondantes. La Commission nationale se demande quelles bases de données sont exactement visées.***
14. ***En tout état de cause, il ressort des explications fournies dans le commentaire des articles que les agents de police procéderont à un traitement de données à caractère personnel en scannant ledit code QR ou code-barres et en comparant les données affichées par l’identifiant numérique avec celles contenues dans le registre national des personnes physiques (RNPP) et des permis de conduire. La CNPD suppose que cette application disponible aux agents de police et leur permettant de lire l’identifiant numérique apposé sur l’attestation de la personne en cause est différente de l’application étatique sur laquelle le portefeuille numérique personnel sera disponible.***
15. ***Tant que ces questions ne sont pas résolues au regard des considérations ci-avant, la CNPD ne peut pas aviser favorablement le projet de texte sous examen, alors que l’encadrement juridique auquel doit répondre un texte légal fait défaut.***

ANNEXES

16. *Elle estime dès lors nécessaire de préciser que 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 s'applique aux traitements de données à caractère personnel par la Police grand-ducale dans l'exécution de ses missions de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de celles-ci³⁵². D'autant plus, ladite loi s'applique également aux traitements effectués par la Police grand-ducale dans l'exécution de missions à des fins autres que celles mentionnées à la phrase précédente et prévues par des lois spéciales³⁵³.*

Le contrôle de l'existence du permis de conduire par la Police grand-ducale à

travers ladite application permettant de lire l'identifiant numérique apposé sur l'attestation numérique du titulaire devra donc respecter les dispositions de la loi précitée.

Ainsi adopté à Belvaux
en date du 9 décembre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

³⁵² Loi du 1^{er} août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et sécurité nationale, article 1^{er}, paragraphe 1^{er}.

³⁵³ *Ibidem*, article 1^{er}, paragraphe 2. a).



6

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7985 modifiant 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ; 3° la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ; 4° la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ; 5° la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ; 6° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et le projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques et autres règlements grand-ducaux (Délibération n° 69/AV31/2022 du 19 décembre 2022)

1. Conformément à l'article 57.1.c du règlement 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, 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 ».
2. L'article 36.4 du RGPD dispose que « [I] es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».
3. Par courrier en date du 22 mars 2022, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7985 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et certaines autres lois (ci-après le « projet de loi ») ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques et certains autres règlements grand-ducaux (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).
4. Le projet de loi a notamment pour objet « de mettre en place une communication électronique entre l'Administration des douanes et des accises et la Société Nationale de Circulation Automobile (ci-après la « SNCA ») en vue de prouver



ANNEXES

le dédouanement du véhicule. Ce procédé entre administrations permettra au citoyen de ne plus avoir à faire cette démarche lui-même et accélèrera l'immatriculation du véhicule », de « créer une base légale qui permet l'échange de données relatives aux véhicules routiers en matière d'immatriculation et en matière d'assurance de la responsabilité civile (RC) entre la SNCA, en tant que sous-traitant du ministre ayant les transports dans ses attributions, et les entreprises d'assurance », ainsi que de créer une base de données centralisée « permettant d'obtenir et de conserver une information fiable sur l'assurance RC des véhicules routiers ».

5. La Commission nationale limitera ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données à caractère personnel.

I. Sur la création d'une base de données relative à l'assurance de responsabilité civile automobile

1. Remarques liminaires

6. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir prévu le principe même de la création d'une base de données relative à l'assurance de responsabilité civile automobile³⁵⁴ (ci-après la base de données « TR. RCA »).

En effet, lorsque le traitement de données à caractère personnel est « nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis »³⁵⁵ ou « est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public »³⁵⁶, alors le fondement d'un tel traitement est notamment défini par « le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis » conformément à l'article 6.3 du RGPD.

L'article 6.3 du RGPD dispose que « [l]e fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

- a. le droit de l'Union; ou
- b. le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent

³⁵⁴ Voir article 4.7. alinéa 3 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, tel que modifié par l'article 4 du projet de loi

³⁵⁵ Article 6.1.c du RGPD.

³⁵⁶ Article 6.1.e du RGPD.

6

l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX ».

Cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

7. De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal ».
8. Le considérant (41) du RGPD énonce encore que « [l]orsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'Etat membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme ».
9. En vertu des dispositions précitées, ces bases légales devraient établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.
10. Force est de constater que le texte sous avis ne précise pas clairement quelles seraient les catégories de données qui seraient traitées et conservées dans la base de données TR.RCA, ni pour quelles finalités celles-ci seraient traitées, ni quelles seraient les durées de conservation de telles données.
11. De telles précisions s'avèrent d'autant plus importantes alors que le responsable du traitement de cette base de données serait le Ministre ayant les transports dans ses attributions (ci-après le

ANNEXES

« ministre »), mais serait gérée par une entreprise privée, la SNCA, et serait, en outre, alimentée par des données collectées par des entreprises privées, à savoir les compagnies d'assurance du Grand-duché de Luxembourg. La Commission nationale reviendra, tout au long de son avis, en détail sur les problématiques susceptibles d'être engendrées par un tel système.

12. Par ailleurs, il convient de regretter que les dispositions qui encadrent une telle base de données soient éparpillées dans plusieurs textes de loi de sorte qu'il est difficile de comprendre les contours et la portée de la base de données TR.RCA. En effet, le projet de loi entend prévoir des dispositions relatives à cette base de données dans la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ainsi que dans le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers.
13. Pour une meilleure lisibilité et compréhension du fonctionnement de la base de données TR.RCA, ne faudrait-il pas que les dispositions relatives à la base de données TR.RCA soient regroupées dans un même texte ?

2. Sur le rôle des différents acteurs

A. Sur le rôle du ministre, de la SNCA et du CTIE

14. Il convient de rappeler que l'article 4, point 7), du RGPD définit le responsable du traitement comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre* ».

L'article 4, point 8), du RGPD définit le sous-traitant comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement* ».

15. Il résulte des dispositions du projet de loi que le « *ministre a la qualité de responsable du traitement conformément aux dispositions de l'article 4, point 7), du [RGPD]* », le « *[CTIE] a la qualité de sous-traitant conformément aux dispositions de l'article 4, point 8) du [RGPD]* » et « *la SNCA a la qualité de sous-traitant conformément aux dispositions de l'article 4, point 8), du [RGPD]* »³⁵⁷.

³⁵⁷ Voir article 4 du projet de loi.

6

16. S'il y a lieu de saluer l'effort des auteurs du projet de loi pour avoir tenté de définir le rôle du ministre, celui du Centre des technologies de l'information de l'Etat (ci-après le « CTIE ») ainsi que de la SNCA d'un point de vue de la protection des données, ces dispositions sont toutefois incomplètes.

17. En effet, afin de comprendre la portée de tels rôles d'un point de vue de la protection des données, il est indispensable que le texte sous avis prévoit pour quels traitements de données le ministre est le responsable du traitement, et de préciser que le CTIE et la SNCA sont les sous-traitants du ministre.

18. Ainsi, la CNPD recommande de préciser que le ministre serait le responsable du traitement pour les traitements de données effectués dans le cadre de la tenue de la base de données TR.RCA, que la SNCA serait le sous-traitant du ministre, en ce qu'elle gèrerait une telle base de données, et que le CTIE serait également le sous-traitant du ministre, en ce qu'il mettrait en place les solutions techniques permettant la tenue de ladite base de données.

B. Sur le rôle des compagnies d'assurance

19. Il y a lieu de relever que le rôle des compagnies d'assurance n'est pas clairement défini dans le projet de loi. En effet, il ressort des dispositions de l'article 4 du projet de loi que la SNCA recueillerait directement auprès de l'entreprise d'assurance concernée les données relatives à l'assurance de

responsabilité civile automobile des véhicules routiers pour le véhicule à immatriculer.

L'article 29 du projet de loi prévoit encore que les compagnies d'assurance notifieraient à la SNCA « *l'expiration, l'annulation, la résiliation, la suspension du contrat ou de la garantie, relatif à un véhicule routier soumis à l'obligation d'immatriculation* ».

Conformément à l'article 36 du projet de loi, ces dernières pourraient également saisir « *les données personnelles du preneur d'assurance, et du propriétaire, détenteur du véhicule routier ou titulaire du certificat d'immatriculation à établir dans la base de données relative à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers, ainsi que les données techniques pour identifier le véhicule, sur lequel se porte le contrat d'assurance, en vue de la création du contrat d'assurance et du certificat d'immatriculation du véhicule routier* ».

20. Ainsi, les compagnies d'assurance agiraient tantôt en tant que simple « *data provider* », tantôt en tant que responsable du traitement dans le cadre des obligations légales découlant des articles précités. Cependant, il est difficile de comprendre à la lecture desdites dispositions dans quelle situation les compagnies d'assurance agiraient en tant que « *data provider* » ou en tant que responsable du traitement.

21. Dès lors, il est impératif aux yeux de la Commission nationale de clarifier le rôle des compagnies d'assurance afin de

ANNEXES

pouvoir tirer clairement les conséquences de leur rôle dans le cadre de la base de données TR.RCA d'un point de vue de la protection des données.

3. Sur les finalités de la base de données TR.RCA

22. L'article 4 du projet de loi, qui introduit le principe de la création de la base de données TR.RCA, dispose que « [p] our attester la conclusion d'un contrat d'assurance répondant aux dispositions de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, la SNCA collecte et conserve, dans le cadre de l'immatriculation d'un véhicule routier, dans une base de données relative à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers, les données y relatives, recueillies auprès de l'entreprise d'assurance autorisée ».
23. Les données relatives à l'assurance seraient donc collectées et conservées par la SNCA dans la base de données TR.RCA car celles-ci seraient nécessaires aux fins d'immatriculation du véhicule. Cependant, force est de constater que la création d'un « fichier national central d'assurance » ne semble pas uniquement reposer sur de telles finalités sur base des explications données par les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs et

leurs commentaires des articles.

A. Sur les finalités aux fins de l'immatriculation d'un véhicule routier

24. Il y a lieu de relever que la SNCA collecte d'ores et déjà des données relatives à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers car tout véhicule se doit d'être couvert par une assurance valable afin d'être mis en circulation sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg³⁵⁸.
25. En effet, l'une des pièces à fournir dans le cadre de « l'immatriculation d'un véhicule au Luxembourg » ou « de l'obtention d'un certificat d'immatriculation, d'une vignette de conformité, d'un document ou d'une copie d'un document relevant de l'immatriculation d'un véhicule ou de toute autre opération administrative dans le cadre de la mise en circulation sur la voie publique ou de la mise hors circulation sur la voie publique d'un véhicule au Luxembourg », est la preuve de « couverture du véhicule par une assurance de responsabilité civile pour véhicules automoteurs »³⁵⁹.
26. Cependant, quelles seraient les raisons de la conservation de telles données dans la base de données TR. RCA aux fins de l'immatriculation d'un véhicule routier ? En effet, aucune disposition

³⁵⁸ Voir article 2 de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

³⁵⁹ Voir article 52 du projet de loi qui a pour objet de modifier l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers.

actuellement applicable, dans le cadre de l'immatriculation d'un véhicule routier, ne semble justifier une telle conservation dans une base de données dédiée, une fois l'immatriculation du véhicule terminée.

27. Des explications à ce sujet mériteraient d'être apportées par les auteurs du projet de loi.

B. Sur les finalités à des fins de contrôle de la validité d'une assurance de responsabilité civile automobile

a. Sur les dispositions de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021

28. L'article 4.1 de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 dispose que « [c]haque État membre s'abstient d'effectuer un contrôle de l'assurance de la responsabilité civile des véhicules qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un autre État membre ou qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un pays tiers et entrent sur son territoire à partir du territoire d'un autre État membre. Il peut toutefois procéder à ces contrôles de l'assurance à condition que ceux-ci ne soient pas discriminatoires, qu'ils soient nécessaires et proportionnés à l'objectif poursuivi, et :
- a) qu'ils soient effectués dans le cadre d'un contrôle ne visant pas exclusivement à vérifier l'assurance ; ou
- b) qu'ils fassent partie d'un système général de contrôles sur le territoire

national menés également sur les véhicules qui ont leur stationnement habituel sur le territoire de l'État membre qui réalise le contrôle et ne nécessitent pas l'arrêt du véhicule ».

29. Le considérant (16) de ladite directive apporte des précisions quant à ces dispositions, et énonce que « [l]es États membres doivent actuellement s'abstenir de contrôler l'assurance des véhicules qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un autre État membre, ou qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un pays tiers et entrent sur leur territoire à partir du territoire d'un autre État membre. Cependant, de nouvelles innovations technologiques, comme la technologie permettant la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, permettent de contrôler l'assurance des véhicules sans les stopper et donc sans interférer avec la libre circulation des personnes. Il convient donc d'autoriser les contrôles de l'assurance des véhicules, uniquement s'ils ne sont pas discriminatoires, s'ils sont nécessaires et proportionnés, s'ils s'inscrivent dans le cadre d'un système général de contrôles sur le territoire national menés également sur les véhicules qui ont leur stationnement habituel sur le territoire de l'État membre qui effectue les contrôles et s'ils ne nécessitent pas d'arrêter le véhicule ».

Le considérant (17) de la directive précitée énonce encore que « [l]es États membres qui optent pour la mise en place d'un système qui traite des données à caractère personnel susceptibles d'être ultérieurement partagées avec d'autres

ANNEXES

États membres, telles que des données obtenues grâce à une technologie de reconnaissance des plaques d'immatriculation, doivent légiférer pour permettre le traitement de données à caractère personnel aux fins de la lutte contre la conduite sans assurance, tout en mettant en place des mesures appropriées garantissant les droits et les libertés ainsi que les intérêts légitimes des personnes concernées par ces données. Les dispositions du [RGPD] s'appliquent au traitement des données à caractère personnel aux fins de la lutte contre la conduite sans assurance. La législation des États membres devrait notamment préciser la finalité exacte, indiquer la base juridique pertinente, satisfaire aux exigences de sécurité applicables, respecter les principes de nécessité, de proportionnalité et de « limitation de la finalité », et fixer un délai proportionné de conservation des données ».

30. Il résulte de ce qui précède qu'il est laissé le choix aux États membres de mettre en place des systèmes de contrôle de l'assurance d'un véhicule qui impliqueraient des traitements de données à caractère personnel. Cependant, il ne découle pas de la directive (UE) 2021/2118 précitée que les États membres doivent créer une base de données nationale relative à l'assurance des véhicules routiers, tel que semble le suggérer les auteurs du

projet de loi. La CNPD reviendra infra sur ce point.

31. Par ailleurs, il convient de rappeler que « [l]es considérants des directives ne sont pas soumis à l'obligation de transposition en droit national, étant donné qu'ils n'ont aucune valeur juridique propre. Ils contribuent simplement à faciliter l'interprétation des articles des directives auxquels ils se rattachent et qui l'emportent sur les considérants en cas de contradiction »³⁶⁰.

b. Sur la volonté des auteurs du projet de loi quant aux finalités poursuivies par la base de données TR.RCA

32. Il ressort de l'exposé des motifs que « l'Union européenne rend à présent possible le contrôle de l'obligation d'assurer un véhicule routier sur les véhicules routiers immatriculés sur le territoire d'un autre État membre, par la Police de l'État membre sur le territoire duquel ce véhicule se trouve, selon notamment le considérant (16) de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité. En effet, la question de la

³⁶⁰ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p. 469, n°221.

non assurance des véhicules routiers est envisagée comme un problème sérieux et permettre cet échange contribuerait à améliorer la sécurité routière. En conséquence, un véhicule immatriculé au Luxembourg et circulant sur le territoire d'un autre État membre peut être contrôlé au sujet de l'existence de son assurance RC. Au lieu de présenter le document papier, dont la fiabilité est toute relative, il est prévu que les membres de la Police de cet État membre puisse directement vérifier cette information sur une base de données. Le fait que cette base de données soit centralisée est une exigence pour ce système de contrôle, à l'échelle européenne. Réciproquement la Police grand-ducale pourra conduire de tels contrôle selon les mêmes modalités sur tout véhicule immatriculé dans le territoire de tout autre État membre ».

33. Les auteurs du projet de loi estiment ainsi que « mettre en place cette base de données centralisée ainsi que les moyens permettant d'obtenir et de conserver une information fiable sur l'assurance RC des véhicules routiers est donc une nécessité ». Ces derniers précisent encore que « [I]e principal atout de ce système est que l'information sur l'existence ou non d'une assurance RC peut être instantanément mise à jour et contrôlée. Aussi, les possibilités de fraude ou de falsification quant à

l'assurance sont exclues. C'est pourquoi ce traitement des données apporte une véritable plus-value quant à l'application et la sanction de l'obligation de souscrire à une assurance de RC automobile, telle que prévue par les lois modifiées du 14 février 1955 et 16 avril 2003 précitées ».

34. Il ressort encore du commentaire des articles que la base de données TR.RCA serait une base de données « dédiée à répertorier l'existence d'une responsabilité civile automobile pour les véhicules en circulation au Grand-Duché du Luxembourg. En effet, l'information contenue dans la base est considérée comme étant la plus fiable, et constituera la source de vérification de la Police grand-ducal lors de ses contrôles »³⁶¹, et qu'elle serait centralisée « dans la logique des exigences européennes, et en vue de satisfaire à une réforme à venir selon laquelle les Etats membres³⁶² communiqueront l'information relative à l'existence d'une assurance de responsabilité civile pour un véhicule automoteur aux services de Police des Etats membres lors d'un contrôle du véhicule sur le territoire de l'un de ses Etats membres »³⁶³.
35. Ainsi, et alors que la directive (UE) 2021/2118 précitée ne semble pas imposer la création d'une telle base de données, la CNPD comprend que la création de

³⁶¹ Voir commentaire des articles, Ad article 29.

³⁶² Les auteurs du projet de loi semblent viser le considérant 16 de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité, voir paragraphe 29 du présent avis.

³⁶³ Voir commentaire des articles, Ad article 36.

ANNEXES

la base de données obéirait plutôt à une volonté politique – et à l'anticipation d'une réforme européenne à venir, dont la finalité première serait de permettre le contrôle quant à la validité ou l'existence d'une assurance de responsabilité civile pour les véhicules immatriculés et mis en circulation sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Or, cela n'est aucunement reflétée dans le projet de loi.

36. Par conséquent, en l'absence de telles précisions dans le texte même du projet de loi, la formulation actuelle desdites dispositions ne remplit pas les critères de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme³⁶⁴.

37. La CNPD estime, dès lors, indispensable que les dispositions sous avis reflètent les finalités telles que décrites par les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles.

4. Sur les catégories de données

38. En vertu de l'article 4.7 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation

sur toutes les voies publiques, tel que modifié par le projet de loi³⁶⁵, la SNCA collecte et conserve « dans le cadre de l'immatriculation d'un véhicule routier, dans une base de données relatives à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers, les données y relatives, recueillies auprès de l'entreprise d'assurance autorisée ».

Cet article précise encore que « les données communiquées par les compagnies d'assurance, en vue d'une immatriculation d'un véhicule routier, sont précisées dans un règlement grand-ducal ; elles comportent certaines données techniques du véhicule et les données personnelles du propriétaire, détenteur ou titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, et, le cas échéant, les données personnelles du preneur d'assurance ».

39. L'article 36 du projet de loi³⁶⁶ précise encore que les compagnies d'assurance saisissent « les données personnelles du preneur d'assurance, et du propriétaire, détenteur du véhicule routier ou titulaire du certificat d'immatriculation à établir dans la base de données relative à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers, ainsi que les données techniques nécessaires pour identifier le véhicule, sur lequel se porte le contrat d'assurance » et que les

³⁶⁴ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p. 469, n°619 ; voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [CGL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

³⁶⁵ Voir article 4 du projet de loi.

³⁶⁶ Cet article introduit un nouvel article 31bis de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, telles qu'introduites par l'article 36 du projet de loi.

6

« modalités et le type des données à saisir sont précisés par un règlement grand-ducal ».

40. La CNPD comprend que les dispositions du règlement grand-ducal dont il serait question et auquel font référence les articles précités, sont les dispositions visées à l'article 50 du projet de règlement grand-ducal, qui a pour objet de modifier l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers.

41. Cet article dispose que « [p]our toute immatriculation d'un véhicule routier au Luxembourg, la compagnie d'assurance titulaire du contrat de responsabilité civile automobile obligatoire procède à la saisie des données techniques relatives au véhicule à faire immatriculer, dans la limite des informations prévues à l'annexe 1 du présent règlement.

Dans le cadre de cette saisie, la compagnie d'assurance est autorisée à traiter conformément à l'article 4, paragraphe 7, alinéa 3 de la loi précitée du 14 février 1955 les données à caractère personnel suivantes :

- le numéro de châssis du véhicule et le numéro d'immatriculation attribué au véhicule ;
- le(s) nom(s) et adresse du propriétaire, détenteur ou titulaire du certificat

d'immatriculation pour lequel le véhicule est assuré ;
- les données personnelles du preneur d'assurance, le cas échéant ».

42. Il résulte du commentaire des articles que ces nouvelles dispositions ont été introduites « afin de décrire les données traitées par la compagnie d'assurance preneur du contrat de responsabilité civile obligatoire du véhicule à assurer »³⁶⁷.

43. S'il ne ressort pas des dispositions précitées, ni du commentaire des articles, dans quel fichier ces données seraient saisies, la CNPD comprend toutefois que ces données figureraient dans la base de données TR.RCA. Dès lors, l'article 50 du projet de règlement grand-ducal devrait préciser expressément que ces données soient conservées dans la base de données TR.RCA.

44. En outre, tant l'article 4 du projet de loi que l'article 50 du projet de règlement grand-ducal visent expressément la collecte des « données personnelles du preneur d'assurance » sans qu'il soit explicitement précisé de quelles données il s'agirait. S'agit-il des données figurant sur l'attestation d'assurance délivrée par une compagnie d'assurance, telle que visée par l'article 12.4. du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016

³⁶⁷ Voir commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal, Ad article 50.

ANNEXES

relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers³⁶⁸ ? Ce document est, en effet, nécessairement communiqué à la SNCA lors de l'immatriculation d'un véhicule routier³⁶⁹. Des précisions à ce sujet mériteraient d'être apportées par les auteurs du projet de loi.

45. Enfin, il convient de relever que les compagnies d'assurance notifieraient à la SNCA des données à caractère personnel en vertu de l'article 29 du projet de loi. Cet article prévoit de remplacer les dispositions de l'article 12.1 de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, par les dispositions ci-après : « [p]our être opposables à la personne lésée, l'expiration, l'annulation, la résiliation, la suspension du contrat ou de la garantie, relatif à un véhicule routier soumis à l'obligation d'immatriculation telle que définie à l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et à l'immatriculation des véhicules routiers, quelle que soit leur cause, doivent être notifiées par

l'entreprise d'assurance autorisée par voie électronique à la [SNCA] agissant pour le compte du ministre ayant les transports dans ses attributions ».

46. Il résulte du commentaire des articles que ces informations seraient enregistrées dans la base de données TR.RCA³⁷⁰. Cependant, de telles précisions devraient être expressément mentionnées dans les dispositions sous avis et non dans le commentaire des articles³⁷¹.
47. Par conséquent, il résulte des développements précédents qu'il ne ressort pas clairement du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal quelles données à caractère personnel seraient collectées et conservées dans la base de données TR.RCA.
48. Dès lors, et afin de remplir les critères de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme³⁷², il est impératif que les auteurs du projet de loi énumèrent clairement

³⁶⁸ L'article 12.4. dispose qu'« [a]ux fins de documenter pour un véhicule routier l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, il y a lieu de produire une attestation d'assurance délivrée par une compagnie d'assurance agréée à cette fin et certifiant la couverture du véhicule par une police d'assurance en cours de validité le jour de la délivrance du certificat d'immatriculation ou de la vignette de conformité. L'attestation d'assurance doit être conforme au modèle approuvé par le ministre et comporter au moins les indications suivantes : les nom(s), prénom(s) et adresse du titulaire de la police d'assurance ou, dans le cas d'une personne morale, la dénomination et le siège social, le nom et la signature de la compagnie d'assurance, les dates de prise d'effet et d'expiration de l'attestation ainsi que, pour les véhicules, leur numéro d'immatriculation et leur numéro d'identification ».

³⁶⁹ Voir article 10 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers, tel que modifié par le projet de règlement grand-ducal.

³⁷⁰ Voir commentaire des articles du projet de loi, Ad article 29.

³⁷¹ Voir paragraphes 6 à 13 du présent avis.

³⁷² En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p. 469, n°619 ; voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [CGL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

6

dans le texte sous avis quelles catégories de données à caractère personnel seraient collectées et conservées dans la base de données TR.RCA³⁷³.

49. A toutes fins utiles, la Commission nationale estime que pour une meilleure lisibilité et compréhension des dispositions visant à préciser quelles seraient les catégories de données collectées et conservées dans la base de données TR.RCA, ces précisions devraient figurer dans une seule et même disposition.

5. Sur les modalités d'accès à cette base de données

50. L'article 36 du projet de loi a pour objet d'introduire dans la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs un nouvel article 31bis. Ce nouvel article prévoit d'encadrer quelles données de la base de données TR.RCA seraient communiquées aux différentes entités y visées.

A. Sur les mesures de sécurité qui seraient mises en place

51. Conformément à l'article 5.1.f du RGPD les données à caractère personnel doivent être « *traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte,*

la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité) ».

52. L'article 32 du RGPD dispose encore que « *le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque* ». Pareilles mesures doivent être mises en œuvre afin d'éviter notamment des accès non-autorisés aux données, des fuites de données ou des modifications non désirées.
53. Il y a lieu de rappeler qu'il est vivement recommandé de définir une politique de gestion des accès, afin de pouvoir identifier dès le début la personne ou le service, au sein de chaque entité concernée, et à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès.
54. En outre, il est nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès. Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.
55. Il convient encore de souligner l'importance d'effectuer proactivement

³⁷³ Sur ce point voir également paragraphes 6 à 13 du présent avis.

ANNEXES

des contrôles en interne. A cet effet, il convient conformément à l'article 32.1.d du RGPD de mettre en œuvre une procédure « *visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement* ».

56. La CNPD estime primordial, dans le cadre des accès à la base de données TR.RCA, que de telles mesures de sécurité soient mises en œuvre par le responsable du traitement afin d'assurer la confidentialité et la sécurité des données.

57. En outre, la mise en œuvre de ces mesures devraient impérativement tenir compte des spécificités de chacun des accès envisagés par le projet de loi. En effet, il y a lieu de relever que l'article 36 du projet de loi prévoit différents accès à la base de données TR.RCA :

- un accès par la Police grand-ducale ;
- un accès par les agents de l'Administration des douanes et des accises ;
- un accès par les entreprises d'assurance autorisées ;
- un accès par le Fonds de Garantie Automobile ; et
- le Bureau, tel que défini à l'article 1^{er} lettre g) de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

La Commission nationale reviendra dans les développements ci-après sur chacun de ces accès.

B. Sur l'accès à la base de données TR.RCA par des acteurs publics et privés

a. Remarques liminaires

58. Les dispositions du nouvel article 31bis³⁷⁴ prévoient que la SNCA « *est autorisée à mettre à disposition l'information relative à la validité d'une attestation d'assurance de responsabilité civile automobile* ».

59. S'il ressort desdites dispositions qu'une communication de données semblent être envisagée, cela semble être contredit par le commentaire des articles qui mentionne un accès ou une consultation de données. Pour une meilleure compréhension et lisibilité des dispositions sous avis, il est important que la volonté des auteurs soit clairement reflétée dans lesdites dispositions et qu'une même terminologie soit employée.

60. En tout état de cause, la Commission nationale estime qu'il serait préférable de prévoir une communication de données de la SNCA vers les acteurs privés plutôt qu'un accès à la base de données TR.RCA.

61. Enfin, il convient de rappeler que conformément au principe de

³⁷⁴ L'article 36 du projet de loi introduit un nouvel article 31bis dans la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

6

minimisation des données seules les données adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles seraient traitées soient communiquées.

62. La CNPD comprend qu'un tel principe serait respecté en l'espèce alors qu'il ressort des dispositions du nouvel article 31bis que la SNCA communiquerait « l'information relative à la validité d'une attestation d'assurance de responsabilité civile automobile ». Les auteurs du projet de loi précisent encore dans le commentaire des articles qu'« [i] l convient d'insister sur le fait que pour chacune des entités ayant la possibilité de consulter la base TR.RCA, la seule information que la SNCA communique est la réponse à la question de savoir si une assurance RC automobile existe ou non pour le véhicule en question ». Dès lors, de telles dispositions méritent d'être saluées.

b. Sur l'accès par la SNCA

63. Il convient de regretter que ni les textes sous avis ni le commentaire des articles n'apportent de précisions quant aux raisons qui justifieraient qu'un agent de la SNCA puisse accéder à la base de données TR.RCA. Ainsi, quelles seraient les finalités pour lesquelles un agent de la SNCA pourrait avoir accès à la base de données TR.RCA, une fois

l'immatriculation d'un véhicule terminée ?

64. De plus, il ressort du projet de loi qu'une autre base de données est actuellement gérée par la SNCA à savoir le fichier national des véhicules routiers et de leurs détenteurs, dénommé « TR.VIM »³⁷⁵. Ce fichier serait d'après les auteurs du projet de loi également relié au fichier TR.RCA³⁷⁶.
65. Afin d'éviter tout accès illégal aux données, il faudrait veiller à ce que des agents de la SNCA qui auraient accès au fichier TR.VIM ne puissent accéder au fichier TR.RCA et vice-versa, si les finalités pour lesquelles ces accès sont accordés, sont différentes.
66. Par conséquent, conformément aux développements précédents sur les mesures de sécurité devant être mises en œuvre, il est important qu'une politique des accès soit aménagée et que les principes de minimisation des données et de limitation des finalités³⁷⁷ soient respectés dans le cadre de tels accès.

c. Sur l'accès par la Police grand-ducale

67. Il résulte du nouvel article 31bis que la Police grand-ducale aurait accès à la base de données TR.RCA « conformément aux dispositions prévues par l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ».

³⁷⁵ Voir notamment commentaire des articles du projet de loi, Ad article 31.

³⁷⁶ Il résulte du commentaire de l'article 31 du projet de loi que « la base de données [TR.RCA] constitue un fichier séparé et relié à la base TR.VIM par l'identification du véhicule pertinent ».

³⁷⁷ En vertu du principe de limitation des finalités les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

ANNEXES

68. L'article 39 du projet de loi entend refléter une telle hypothèse en ce qu'il modifie l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. La base de données TR.RCA y est ainsi expressément mentionnée.
69. Sans préjugé du bienfondé et de la nécessité d'un tel accès, la Commission nationale se demande quelle serait la plus-value de telles dispositions si la Police grand-ducale n'est à l'heure actuelle pas dotée des moyens techniques qui lui permettraient de consulter à distance cette base de données lors d'un contrôle routier ?
- d. Sur l'accès par l'Administration des douanes et accises**
70. L'article 31bis prévoit encore que les agents de l'Administration des douanes et accises auraient également accès à la base de données TR.RCA « conformément à l'article 6 paragraphe b) de la loi modifiée du 14 février 1955 »³⁷⁸.
71. Il y a lieu de réitérer les interrogations formulées par la CNPD au paragraphe 67 à 69 ci-avant.
- e. Sur l'accès par les entreprises d'assurance**
72. Il ressort des dispositions du nouvel article 31bis que la SNCA « est autorisée à mettre à disposition l'information relative à la validité d'une attestation d'assurance de responsabilité civile automobile » aux « entreprises d'assurance autorisées, aux fins de vérification de cette information, au début et au terme de la période de couverture d'assurance ».
73. Les auteurs du projet de loi indiquent à ce sujet, dans le commentaire des articles, que cet accès « est prévu afin de vérifier la concordance de l'information contractuelle et de l'information contenue dans la base de données. En effet, le principal avantage de ce système électronique centralisé est d'obtenir une information fiable et à jour ».
74. Cependant, quelle serait l'utilité d'un tel accès pour les compagnies d'assurance alors que celles-ci doivent d'ores et déjà conformément à l'article 29 du projet de loi³⁷⁹ notifier à la SNCA « l'expiration, l'annulation, la résiliation, la suspension du contrat ou de la garantie, relatif à un véhicule routier soumis à l'obligation d'immatriculation telle que définie à l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et à l'immatriculation des véhicules routiers, quelle que soit leur cause » ?

³⁷⁸ Cet article dispose que « [d]ans le cadre des contrôles de véhicules effectués dans l'exercice des fonctions qui leur sont conférées par la législation sur les transports routiers ainsi que, pour autant que la masse maximale des véhicules à contrôler dépasse 3.500kg, par les articles 11 et 17, paragraphe 1, les fonctionnaires de l'administration des douanes et accises sont chargés d'assurer l'exécution des dispositions de la présente loi et des dispositions réglementaires prises en son exécution, pour autant qu'elles concernent l'aménagement des véhicules et de leurs chargements ainsi que les plaques d'immatriculation, les numéros d'identification et les documents de bord, et de dresser procès-verbal des infractions à ces dispositions ».

³⁷⁹ Cet article entend remplacer les dispositions de l'article 12.1. de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

6

75. En outre, les explications avancées par les auteurs du projet de loi pour justifier un tel accès sont manifestement contraires à la lettre du RGPD. En effet, il y a lieu de rappeler que conformément au principe d'exactitude des données³⁸⁰, les données à caractère personnel doivent être exactes, et si nécessaire, tenues à jour. De plus, en vertu de ce principe « *toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder* »³⁸¹.
76. Cette obligation pèse sur le responsable du traitement, en l'espèce le ministre, conformément à l'article 5.2 du RGPD. Or, les dispositions du projet de loi, telles que prévues, auraient comme conséquences de renverser la charge d'une telle responsabilité et de la faire peser sur les compagnies d'assurance, qui sont totalement étrangères à la tenue et la gestion du fichier TR.RCA.
77. Ainsi, au vu de ce qui précède, la Commission nationale estime qu'il n'est pas justifié ni nécessaire que les compagnies d'assurance aient accès à la base de données TR.RCA pour de telles finalités. Ce d'autant plus alors que celles-ci auraient d'ores et déjà accès à de telles données, qui sont leurs propres données clients.
78. En tout état de cause, la CNPD considère qu'un tel accès ferait courir des risques importants d'accès illégal aux données le cas échéant. En effet, à défaut de mesures de sécurité appropriées, telles que décrites ci-avant, le risque de communication non sollicitée pour les clients des compagnies d'assurance serait, par exemple, important. De même qu'il existerait un risque non négligeable, en cas de faille informatique, que les données clients d'une compagnie d'assurance A deviennent accessibles à une compagnie d'assurance B.
- f. Sur l'accès par le Fonds de Garantie Automobile et par le Bureau**
79. Le nouvel article 31bis prévoit un accès au Fonds de Garantie Automobile « *conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juin 2007 portant transposition de la directive 2005/14/CE sur l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automobiles* ».
80. La Commission nationale comprend que cet accès au Fonds de Garantie Automobile ne serait octroyé que lorsque celui-ci en aurait besoin dans le cadre

³⁸⁰ Article 5.1.d du RGPD.

³⁸¹ Article 5.1.d du RGPD.

ANNEXES

de sa mission de « réparer les préjudices résultant d'un accident causé au Grand-Duché de Luxembourg par un véhicule exempté de l'obligation d'assurance en vertu de l'article 4 points a) et b) du règlement grand-ducal du 11 novembre 2003 pris en exécution de la présente loi ou de l'article 4 point b) de la Directive 1972/166/CEE »³⁸².

81. Enfin, la Commission nationale comprend que le Bureau aurait accès à la base de données TR.RCA dans le cadre des dispositions de l'article 15 du règlement modifié du 11 novembre 2003 pris en exécution de la loi du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

82. Toutefois, de tels accès sont-ils nécessaires ? N'existerait-il pas d'autres moyens alternatifs plus protecteurs en matière de protection des données, afin d'obtenir une telle information, comme la communication d'une telle information par la compagnie d'assurance concernée ?

6. Sur la durée de conservation des données

83. Selon l'article 5.1.c du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités

pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

84. Le projet de loi ne donne pas de précisions quant à la durée de conservation des catégories de données qui figureraient dans la base de données TR.RCA. En l'absence de telles précisions, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données serait respecté en l'espèce.

85. De plus, les données collectées devront être supprimées ou anonymisées dès que leur conservation n'est plus nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

86. Dès lors, même si les durées de conservation ne sont pas définies dans le projet de loi, celui-ci devrait a minima préciser les critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour chaque catégorie de données à caractère personnel qui serait collectée dans le cadre du projet de loi.

87. Il y a cependant lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir précisé combien de temps les données devraient être conservées par les destinataires des données³⁸³.

³⁸² Voir article 16.2.1. de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

³⁸³ Voir nouvel article 31bis.2 et 31bis.3 de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.



88. Par ailleurs, il y a lieu de noter que les dispositions sous avis prévoient une durée « *qui ne peut excéder sept années après l'expiration du contrat de responsabilité civile automobile pour le véhicule couvert* » en ce qui concerne « *l'information relative à la validité d'une attestation d'assurance de responsabilité civile automobile* » qui serait collectée par les entreprises d'assurance.
89. Les auteurs du projet de loi expliquent que cette durée serait nécessaire afin de permettre aux compagnies d'assurance de remplir « *leurs obligation d'information au Fonds de Garantie Automobile. Cette obligation concerne les véhicules accidentés à l'étranger et ne s'applique pas à tous les véhicules assurés, mais est cruciale pour assurer l'indemnisation de la victime* ». Ces derniers indiquent encore que « *le recours à une base de données centralisée permet le mieux d'appliquer cette règle, indépendamment de l'état des activités des différentes entreprises d'assurance* ».
90. La CNPD peut comprendre qu'une obligation légale définisse la durée de conservation pour les données collectées par les compagnies d'assurance. Cependant, cette obligation devrait peser sur les compagnies d'assurance en leur qualité de responsable du traitement lorsqu'elles collectent des données en vue de la conclusion d'un contrat d'assurance.
- Ainsi, cette obligation de conservation ne saurait s'appliquer au ministre, en tant que responsable du traitement de la base de données TR.RCA, comme pourrait le laisser penser les explications des auteurs du projet de loi, alors qu'il s'agit d'un traitement de données différent pour des finalités différentes.
91. Il est indispensable que des clarifications à ce sujet soient apportées par les auteurs du projet de loi.
- II. Sur l'accès aux compagnies d'assurance à la base de données « TR.VIM »**
92. En vertu des dispositions de l'article 50 du projet de règlement grand-ducal les compagnies d'assurance semblent avoir accès au fichier national des véhicules routiers et de leurs détenteurs (TR.VIM), qui est actuellement géré par la SNCA.
93. En effet, il ressort du commentaire de l'article 50 du projet de règlement grand-ducal qu'« *en ce qui concerne les données techniques du véhicule* »³⁸⁴, les compagnies d'assurance pourraient y « *accéder pour créer le fichier du véhicule du titulaire. Ainsi la SNCA sera informée de l'initialisation d'une couverture d'assurance de responsabilité civile et pourra procéder à l'attribution de la plaque d'immatriculation du titulaire au véhicule à immatriculer* ».

³⁸⁴ La CNPD comprend qu'il s'agirait en partie de données à caractère personnel alors que les auteurs du projet de règlement grand-ducal indiquent dans le commentaire de l'article 50 que « *[p]our la communication des informations de l'entreprise d'assurance à la SNCA, le VIN ou numéro de châssis est considéré comme une donnée à caractère personnel* ».

ANNEXES

94. En outre, il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi qu'« *il est proposé d'introduire également la possibilité pour les compagnies d'assurance de pré-créeer un véhicule dans la base de données nationale des véhicules automoteurs en vue de l'immatriculation du véhicule. A ces fins, les compagnies d'assurance doivent saisir un minimum d'information en ce qui concerne le véhicule et le titulaire du futur certificat d'immatriculation du véhicule* ».
95. Il résulte de ces explications que les compagnies d'assurance auraient également accès au fichier national des véhicules routiers et de leurs détenteurs. Or, cela n'est ni reflété clairement ni expressément dans les textes sous avis. Il est indispensable que de telles clarifications soient apportées par les auteurs des dispositions en projet alors qu'il est difficile à la lecture desdites dispositions de comprendre le fonctionnement et la portée d'un tel mécanisme.
96. Dès lors, la Commission nationale estime que des précisions quant aux finalités et aux modalités d'un tel accès devraient être nécessairement apportées et que des mesures de sécurité, dans le cadre d'un tel accès, soient mises en œuvre par le responsable du traitement.
- III. Sur la consultation de bases de données par la SNCA aux fins de vérification de l'information nécessaire à l'immatriculation**
97. L'article 52 du projet de règlement grand-ducal entend modifier l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2006 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers. Un nouvel alinéa serait introduit à l'article 10 précité qui prendrait la teneur suivante « *[L]es pièces justificatives visées par le présent article ainsi que les informations y relatives peuvent également être reçues ou vérifiées par la SNCA moyennant un système électronique sécurisée* ».
98. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent au sujet desdites dispositions qu'il « *est prévu que la SNCA puisse consulter les bases de données pertinentes uniquement aux fins de vérification de l'information nécessaire à l'immatriculation. Ces vérifications génèrent un gain de temps et d'efficacité réels, pour la SNCA car elle a accès à une information fiable et à jour, comme pour le requérant qui n'a plus besoin d'effectuer une partie des démarches* ».
99. Il y a lieu de regretter que les dispositions précitées ne précisent pas pour quelles autres bases de données la SNCA aurait accès ni quelles seraient les catégories de données visées.
100. Or, il est indispensable que de telles précisions soient apportées afin que soit respecté les critères de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

et de la Cour européenne des droits de l'homme³⁸⁵.

101. En outre, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 6.4 du RGPD « *il s'impose encore de déterminer dans l'ordre juridique national les conditions dans lesquelles les données peuvent être traitées à une finalité autre que celle pour laquelle elles sont collectées. Il en est ainsi lorsque le traitement à une autre fin n'est pas compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées. Sont notamment visées les hypothèses dans lesquelles des données sont continuées par une administration à une autre, les données collectées et traitées par une administration sont accessibles à une autre administration (...). Dans le respect de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, qui érige en matière réservée à la loi les exceptions à la garantie par l'État de la protection de la vie privée, les conditions dans lesquelles les données peuvent être traitées à une finalité autre que celle pour laquelle elles ont été collectées doivent faire l'objet d'une loi, du moins quant aux éléments essentiels de la matière* »³⁸⁶.

102. Dès lors, ne faudrait-il pas prévoir dans une loi le principe de l'accès par la SNCA

à des bases de données tenues par d'autres administrations ?

IV. Sur les échanges de données entre la SNCA et l'Administration des douanes et accises

103. L'article 4 du projet de loi dispose que « *[p]our la même finalité de l'immatriculation d'un véhicule routier, la SNCA peut recevoir la confirmation de l'acquittement de la taxe sur la valeur ajoutée suite à une communication effectuée par l'Administration des douanes et des accises. Dans le cadre de cet échange, le numéro de châssis du véhicule est saisi. Afin de vérifier les informations relatives au véhicule déclaré, des données techniques supplémentaires du véhicule peuvent être consultées, selon les modalités fixées par un règlement grand-ducal, et le nom(s), prénom(s) et adresse de la personne ayant procédé à l'acquittement de la taxe peuvent être communiqués* ». Il résulte du commentaire des articles que les auteurs du projet de loi entendent prévoir un échange de données entre la SNCA et l'Administration des douanes et des accises.

104. S'il convient de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir prévu le

³⁸⁵ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p. 469, n°619 ; voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [CGL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

³⁸⁶ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p. 469, n°619.

ANNEXES

principe d'un tel échange, force est de constater que celles-ci ne sont pas rédigées avec suffisamment de précisions. En effet, s'agit-il d'une communication de données entre la SNCA et l'Administration des douanes et des accises ou d'un accès réciproque à des bases de données ?

105. Afin de respecter les critères de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme³⁸⁷, il est indispensable que de telles précisions soient apportées dans le texte en projet.

V. Sur les modifications apportées à la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés

106. Les principales modifications apportées par le projet de loi à la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés visent à inclure la notion du titulaire du certificat d'immatriculation en accord avec

la directive modifiée 1999/37/CE du Conseil du 29 avril 1999.

107. Par ailleurs, il convient de saluer les modifications de l'article 2.1 de la loi³⁸⁸ modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, par le projet de loi³⁸⁸, qui entendent supprimer et remplacer la référence faite à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel par la référence à 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.
108. Enfin, dans la mesure où le projet de loi ne clarifie pas les interrogations soulevées par la CNPD dans ses avis du 25 février 2015³⁸⁹ et du 30 décembre 2020 relatifs aux projets de loi N°6714 et N°7652, elle se permet de réitérer de telles interrogations quant à « *la pertinence de se limiter aux masquages des personnes tierces à l'infraction uniquement lors de l'exercice du droit d'accès aux images du conducteur ou de*

³⁸⁷ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p. 469, n°619 ; voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [CGL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

³⁸⁸ Voir article 20 du projet de loi.

³⁸⁹ Délibération n°74/2015 du 25 février 2015 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°6714/05, délibération n°32/2020 du 30 décembre 2020 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7652/03.



6

la personne présumée pécuniairement responsable »³⁹⁰ ainsi que l'ensemble de ses observations formulées quant à l'exercice du droit d'accès aux données du système CSA par les personnes concernées³⁹¹.

Ainsi adopté à Belvaux
en date du 19 décembre 2022.

La Commission nationale
pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

³⁹⁰ Voir délibération n°32/2020 du 30 décembre 2020 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7652/03, voir sous le point II intitulé « Quant aux images prises par les radars feux rouges », page 3 et délibération n°74/2015 du 25 février 2015 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°6714/05, page 4.

³⁹¹ Délibération n°32/2020 du 30 décembre 2020 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7652/03, voir sous le point V intitulé « Quant à l'exercice du droit d'accès aux données du système CSA par les personnes concernées », ainsi que délibération n°74/2015 du 25 février 2015 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°6714/05, page 4.



15, Boulevard du Jazz - L-4370 Belvaux
Téléphone : +352 26 10 60-1
info@cnpd.lu - www.cnpd.lu