

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7425 portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives

Délibération n° 42/2019 du 8 juillet 2019

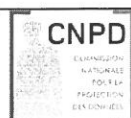
Conformément à l'article 57, paragraphe 1er, lettre (c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après « le RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1er 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 15 mars 2019, Monsieur le Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7425 portant : 1° transposition de la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ; 2° modification du Code pénal, et 3° abrogation de la loi du 20 avril 1881 concernant le transport et le commerce des matières explosives (ci-après le « projet de loi »).

Ledit projet de loi a pour objet de transposer en droit national la directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (ci-après la « directive »).

Selon l'exposé des motifs, ce projet de loi entend procéder à une refonte complète de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions (ci-après la « loi modifiée du 15 mars 1983 »), en outre celui-ci *« prévoit concernant ses aspects les plus importants, des dispositions relatives :*

- 1° à une meilleure définition et classification des armes ;
- 2° à l'interdiction de certaines armes semi-automatiques considérées comme étant particulièrement dangereuses ;
- 3° à l'introduction de la neutralisation d'armes à feu ;
- 4° à l'exigence d'une attestation médicale ;
- 5° à une interdiction de manipuler des armes sous l'emprise de l'alcool ;
- 6° au stockage des armes ;



7° aux exportations d'armes ;
8° au renforcement des mesures de contrôle de l'application de la future loi, et
9° au renforcement des dispositions pénales en la matière. »

Dans la mesure où le présent projet de loi transpose en droit national la directive précitée, la Commission nationale renvoie en ce qui concerne le cadre légal de cette directive à l'avis du 17 février 2014 du Contrôleur européen de la protection des données (ci-après le « CEPD ») sur « *Les armes à feu et la sécurité intérieure dans l'Union européenne : protéger les citoyens et déjouer les trafics illicites* » et limitera ses observations aux dispositions légales concernant la mise en œuvre concrète de cette directive au Luxembourg.

Le présent avis traitera donc des questions relatives aux aspects de la protection des données à caractère personnel, soulevées par les articles 13 (Fichier des armes et traitement de données à caractère personnel), 14 (Attestation médicale), 15 (Agrément d'armurier et de commerçant d'armes), 17 (Salariés et collaborateurs des armuriers), 19 (Registre d'armes), 22 (Conditions générales concernant l'octroi des autorisations aux particuliers) et 52 (Contrôles effectués par l'Administration des douanes et accises) du projet de loi.

I. Remarques préliminaires :

Tout d'abord, il convient de relever que, dans la mesure où le présent projet de loi constitue une refonte complète de la loi modifiée du 15 mars 1983, certains éléments qui figurent dans le projet de loi ne découlent pas directement de la directive mais sont utiles et nécessaires pour encadrer les différents traitements mis en œuvre par le Ministre ayant dans ses compétences la loi sous avis (ci-après le « ministre »).

Du fait de l'abrogation de la loi modifiée du 15 mars 1983, la CNPD comprend que le « *fichier des armes prohibées et autorisations* », visé par l'article 5, alinéa 4, de la loi précitée, sera remplacé par le « *fichier des armes* » créé par l'article 13 du projet de loi. D'un point de vue du principe de la sécurité juridique, la Commission nationale salue que le principe de la création d'un tel fichier soit prévu par le projet de loi conformément à l'article 6, paragraphe (3) du RGPD¹. Cet article prévoit, en effet, 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 prévus soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

¹ L'article 6, paragraphe (3) dispose que la « *base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du règlement, entre autres : les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable 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* ».

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 contenir des dispositions spécifiques concernant, 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.

Toutefois et bien que le principe de la création d'un tel fichier soit prévu dans le projet de loi, la Commission relève que certains éléments relatifs au traitement de données ne sont pas (ou pas suffisamment) précisés dans le projet de loi.

En outre, la Commission nationale constate à la lecture du projet de loi qu'il est fait référence au « *fichier des armes prohibées* » à l'article 52 du projet de loi. Les auteurs du projet de loi mentionnent encore un « *fichier du Service des armes prohibées* » dans le commentaire de l'article 19 du projet de loi. Dans ce contexte, la Commission se demande s'il existe plusieurs fichiers ou s'il s'agit du fichier qui est visé à l'article 13 du projet de loi. Dans une telle hypothèse, ne conviendrait-il pas dans un souci de clarté et pour une meilleure compréhension desdits articles, de renvoyer expressément au fichier visé à l'article 13 ou d'utiliser la même terminologie à savoir le « *fichier des armes* » ? *A contrario*, s'il s'agit de fichiers différents, il conviendrait alors de l'indiquer expressément dans le projet de loi, et de préciser pour chacun de ces fichiers les finalités, catégories de données, etc. qui y sont associées.

Il ressort des développements qui précèdent que la Commission nationale ne dispose pas de toutes les informations concernant l'ensemble des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre du projet de loi et ne peut pas apprécier pleinement si les traitements mis en œuvre sont conformes au RGPD.

La CNPD précisera, dès lors, dans les développements ci-après, les éléments manquants concernant les traitements effectués dans le cadre de la tenue du fichier visé à l'article 13 (II), les spécificités relatives au traitement de données relatives aux infractions pénales et à la santé qui doivent être respectés par le responsable du traitement (III), les clarifications devant être apportées au registre des armes tenus par les armuriers (IV) et à l'accès prévu par l'article 52 du projet de loi pour les agents de l'Administration des douanes et accises (V).

II. Sur le « fichier comportant les données à caractère personnel » visé à l'article 13 du projet de loi

Comme indiqué précédemment, la Commission nationale comprend que ce fichier a vocation à remplacer le « *fichier des armes prohibées et autorisations* » visé par l'article 5, alinéa 4, de la loi modifiée du 15 mars 1983 (ci-après le « *fichier des armes prohibées et autorisations* »).

1. Sur la base juridique sur laquelle se fonde le traitement

En premier lieu, il convient de rappeler qu'un traitement de données à caractère personnel n'est licite que si au moins une des conditions visées à l'article 6, paragraphe (1) lettres a) à f) est remplie.

Il ressort du paragraphe (4) de l'article 13 du projet de loi, que les auteurs du projet de loi entendent fonder le traitement de données, tel que visé à l'article 13 précité, sur le consentement des personnes concernées.

Or, il convient de relever que d'une part la rédaction actuelle de l'article ne permet pas de recueillir un consentement valable au sens du RGPD et d'autre part cette base de licéité n'est pas la plus appropriée dans le cadre de la présente loi sous avis.

Concernant le consentement de la personne concernée, il convient de rappeler que conformément à l'article 4, paragraphe (11) du RGPD, le consentement est défini 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* ». Toutefois, la formulation actuelle du paragraphe (4) de l'article 13 du projet de loi en ce qu'il dispose que « *la personne concernée consent au traitement de ses données personnelles, y compris à ce que le bulletin n°2 du casier judiciaire soit délivré directement par le procureur général d'Etat au Ministre.* », n'est pas conforme au sens du RGPD, en ce que le consentement donné par la personne concernée s'apparente à un consentement forcé.

En effet, il convient de rappeler que l'un des éléments d'un consentement valable est une « *manifestation de volonté libre* ». L'adjectif « *libre* » implique un choix et un contrôle réel pour les personnes concernées. Ainsi, si la personne concernée n'est pas véritablement en mesure d'exercer un choix, se sent contrainte de consentir ou subira des conséquences négatives importantes si elle ne donne pas son consentement, alors le consentement ne sera pas valable².

En tout état de cause, le considérant 43 du RGPD indique clairement qu'« *il existe un déséquilibre manifeste entre la personne concernée et le responsable du traitement, en particulier lorsque le responsable du traitement est une autorité publique et qu'il est improbable que le consentement ait été donné librement au vu de toutes les circonstances de cette situation particulière.* ». De plus, le Groupe de travail « Article 29 » considère encore, dans ses lignes directrices sur le consentement au sens du RGPD³, qu'il existe d'autres bases juridiques en principe plus appropriées aux activités des autorités publiques, notamment le paragraphe (1), points c) et e) de l'article 6 du RGPD.

Au vu de ce qui précède, la Commission suggère donc que le passage suivant « *la personne concernée consent au traitement de ses données à caractère personnel* » soit supprimé.

² Page 6 des lignes directrices sur le consentement au sens du RGPD, Groupe de travail « Article 29 », adoptées le 28 novembre 2017, version révisée et adoptée le 10 avril 2018

³ Point 3.1.1. Déséquilibre des rapports de force, pages 6 et 7 des lignes directrices sur le consentement au sens du RGPD, Groupe de travail « Article 29 », adoptées le 28 novembre 2017, version révisée et adoptée le 10 avril 2018

2. Sur la détermination des finalités du traitement

Tout d'abord, il convient de rappeler que conformément à l'article 5 paragraphe (1), 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, l'article 6 paragraphe (3) du RGPD, lu ensemble avec son paragraphe (1) lettre c) et (e), 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 prévus soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Le considérant (41) du RGPD précise 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 (ci-après dénommée « Cour de justice ») et de la Cour européenne des droits de l'homme.* »

Au vu de ce qui précède, la Commission nationale estime que la finalité telle qu'actuellement rédigée au paragraphe (1) de l'article 13 : « (...) *le traitement est nécessaire aux fins de l'exécution de la présente loi* » est formulée de manière trop vague.

Compte tenu des développements précédents, la Commission nationale recommande dès lors de préciser les finalités des traitements et se demande s'il ne serait pas plus pertinent de transposer à l'identique le paragraphe (4) alinéa premier de l'article 4 de la directive qui précise que : « *Ce fichier de données comprend toutes les informations relatives aux armes à feu qui sont nécessaires pour tracer et identifier ces armes à feu* ».

Toutefois, si le fichier visé à l'article 13 du projet de loi traite également des données pour d'autres finalités, alors cet article devra être complété et préciser ces autres finalités. En effet, la CNPD se demande si le ministre ne collecterait pas des données à caractère personnel à des fins de gestion administrative des autorisations pour le port d'armes. Sur ce point, la Commission nationale souhaite attirer l'attention sur les dispositions légales prévues par le législateur belge qui a précisé concernant le registre central des armes, que les informations contenues dans ce fichier ne peuvent être utilisées que pour « *la gestion des documents prévus à l'article 29, et dans le cadre des missions de police judiciaire et administrative de ces autorités et services* »⁴.

Conformément au principe de la 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. En principe, les données ne doivent pas être traitées pour des finalités "incompatibles" avec ces finalités initiales précisées dans la loi. Il conviendrait donc si le fichier concerne plusieurs finalités d'indiquer précisément quelles catégories de données sont traitées pour quelles finalités.

⁴ Article 28 de l'arrêté royal exécutant la loi sur les armes du 20 septembre 1991, tel que modifié

3. Sur les catégories de données à caractère personnel

Par ailleurs, la Commission nationale se félicite de la précision des catégories de données à caractère personnel, telles qu'énumérées au paragraphe (2) de l'article 13 du projet de loi qui est d'ailleurs une reprise littérale de la liste qui figure à l'article 4 paragraphe (4) de la directive.

Toutefois, la Commission a constaté qu'afin de délivrer des autorisations administratives concernant les armes à feu, le ministre est actuellement amené à collecter et traiter des données personnelles telles que les photos d'identité, la copie de la carte d'identité du demandeur d'un permis d'arme ainsi que le cas échéant la copie de la carte d'identité du vendeur de l'arme. Ces documents sont, en effet, listés dans les annexes à joindre à la demande en obtention d'un permis d'armes, tel que cela figure sur le formulaire « *Première demande en obtention d'un permis d'armes* »⁵. Or, la collecte de ces catégories de données à caractère personnel n'est pas précisée dans le texte du projet de loi.

Si l'intention du ministère ayant la justice dans ses attributions est de continuer à collecter de telles données dans le cadre de la délivrance de telles autorisations, la CNPD estime indispensable que ces catégories de données soient également clairement détaillées dans le projet de loi, et recommande d'énumérer quelles données sont collectées et pour quelles finalités. Il est, en effet, difficile de comprendre à la lecture du projet de loi quel est réellement l'ensemble des données qui sont collectées par le ministre, et à quelles fins celles-ci sont traitées.

4. Sur les personnes concernées

La Commission nationale recommande que le législateur insère des dispositions concernant les catégories de personnes concernées (acquéreur, fournisseur, titulaire d'une autorisation de détention d'armes...) pour les différents traitements susceptibles d'être mis en œuvre dans le cadre du présent projet de loi. En effet, il conviendrait de préciser quelles catégories de personnes sont concernées par ces traitements, et d'indiquer quelles sont les catégories de données qui s'y rapportent.

5. Sur l'origine des données à caractère personnel

La Commission nationale constate que l'origine des données traitées par le ministre n'est pas précisée dans le texte de l'article 13 du projet de loi. Une clarification à ce titre mériterait d'être précisée. Est-ce que les données sont collectées à partir des formulaires devant être remplis par les personnes qui souhaitent obtenir un permis d'armes ? Existe-il d'autres sources qui permettraient au Ministère de collecter indirectement les données relatives aux fournisseurs, acquéreurs ou détenteurs d'armes au Luxembourg à partir d'autres fichiers étatiques ? Dans l'affirmative, une telle communication de données entre ministères ou administrations devraient être précisée dans le texte du projet de loi.

⁵ Disponible sur le site du Ministère de la Justice à l'adresse suivante : <https://guichet.public.lu/fr/formulaires/armes/obtention-permis-arme.html>

6. Sur l'accès aux données à caractère personnel

La Commission nationale regrette le manque de précision dans l'article 13 du projet de loi quant à l'accès aux données.

i. Sur l'accès aux données à caractère personnel par le ministre et ses agents

La CNPD recommande de préciser qu'au sein du Ministère de la Justice l'accès aux données soit limité aux seuls agents ayant besoin d'en connaître dans le cadre de leur fonction. Il conviendrait également de prévoir les modalités de cet accès et de mettre en place une procédure comportant des garanties appropriées visant à exclure toute utilisation allant au-delà des finalités pour lesquelles ces données sont initialement traitées.

ii. Sur l'accès aux données par les « autres autorités compétentes administratives »

La Commission nationale regrette que le point 1) du paragraphe (3) de l'article 13 du projet de loi contient une formulation vague. Cet article prévoit, en effet, que l'accès aux données à caractère personnel visées au paragraphe (2) de l'article 13 sont accessibles à « *d'autres autorités compétentes administratives qui ont besoin d'en connaître dans l'exercice de leurs missions légales pendant une période maximale de dix ans qui court à partir de la destruction de l'arme à feu ou des parties essentielles en question* ».

Or, cette formulation vague ne respecte pas les exigences de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal. Une loi doit être suffisamment claire et précise afin de permettre aux personnes concernées de connaître l'étendue des limitations, ainsi que les conséquences éventuelles pour elles⁶.

Par ailleurs, il convient de noter que l'article 4 paragraphe (4), alinéa 2, de la directive, que la disposition sous avis est appelée à transposer, est plus précis en ce qu'il dispose que : « *les données à caractère personnel y afférentes sont accessibles : a) aux autorités compétentes afin d'accorder ou de retirer les autorisations visées à l'article 6 ou 7 ou aux autorités compétentes en matière de procédure douanière, pendant une période de dix ans après la destruction de l'arme à feu ou des parties essentielles en question* ». Il ressort de ce qui précède que la formulation retenue par les auteurs du projet de loi élargit le nombre d'autorités visées par l'article 4 paragraphe (4), alinéa 2, de la directive. En ne suivant pas la directive sur ce point, le projet de loi sous avis procède à une transposition incorrecte de la directive. La CNPD est d'avis que les auteurs du projet de loi doivent préciser la disposition, c'est-à-dire énumérer les autorités visées mais ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est prévu par la directive.

La Commission estime, dès lors, nécessaire d'énumérer les autorités administratives susceptibles d'y avoir accès et de préciser qu'un tel accès sera limité aux collaborateurs de l'autorité/l'organe ayant besoin d'en connaître. De plus et comme indiqué au point ci-avant,

⁶ Voir entre autres CourEDH, Zakharov c. Russie [GC], n°47413/06, § 228-229, 4 décembre 2015.

cet accès aux données ne doit pas permettre une utilisation qui diffère des finalités pour lesquelles ces données sont traitées.

iii. Sur la traçabilité des accès

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)* ».

En outre, l'article 32 du RGPD stipule 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 ou des fuites de données.

Parmi ces mesures de sécurité, la Commission nationale estime important 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. 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, qui aurait accès à l'interface informatique mise à disposition par le CTIE, 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. Enfin, 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.

7. Sur les échanges de données

En ce qui concerne le paragraphe (5) de l'article 13 du projet de loi, la Commission nationale tient tout d'abord à préciser que les données à caractère personnel peuvent circuler librement depuis le Grand-Duché de Luxembourg au sein de l'Espace économique européen, tant que les principes généraux du RGPD sont respectés. Il faudra notamment veiller à respecter le principe de la limitation des finalités, en vertu duquel les données ne doivent pas être traitées pour des finalités « incompatibles » avec les finalités d'origine.

Concernant le transfert de données hors de l'espace économique européen, il convient de rappeler qu'outre le respect des principes généraux du RGPD, de tels transferts devront s'opérer dans le respect des dispositions du chapitre V du RGPD concernant les transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales.

8. Sur le droit des personnes concernées

Il convient encore de préciser que le responsable du traitement du fichier visé à l'article 13 du projet de loi, à savoir le ministre, devra respecter, lors de la collecte des données à caractère

personnel auprès des personnes concernées, les dispositions de l'article 13 du RGPD, s'il les collecte directement auprès d'elles (comme cela pourrait être le cas auprès de l'acquéreur d'une arme à feu), ou les dispositions de l'article 14 du RGPD, s'il les collecte de manière indirecte (comme cela pourrait être le cas dans l'hypothèse où les fournisseurs d'armes à feu transmettraient au ministère les noms et adresses des acquéreurs). Le ministre devra fournir, selon les différentes hypothèses, toutes les informations prévues aux articles 13 ou 14 du RGPD, étant précisé qu'en cas de collecte indirecte il devra les fournir endéans les délais prévus à l'article 14, paragraphe (3) du RGPD.

9. Sur la durée de conservation des données à caractère personnel

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 vu de ce qui précède, la CNPD se félicite qu'une durée maximale de 30 ans concernant la conservation des données ait été précisée dans le projet de loi et comprend que cette durée est nécessaire afin de permettre un traçage des armes à feu et de leurs parties essentielles aux fins de procédures administratives et pénales⁷. Cette limitation apparaît donc nécessaire et proportionnée au vu des finalités précitées.

Toutefois, concernant les autres finalités pour lesquelles les données pourraient être traitées, comme par exemple à des fins de gestion administrative, la Commission regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas indiqué les durées de conservation de telles données, de sorte que la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données a été respecté concernant la collecte de ces données.

III. Sur les agréments d'armurier et de commerçant d'armes ainsi que sur les agréments des salariés et collaborateurs des armuriers

Les articles 15 (Les agréments d'armurier et de commerçant d'armes) et 17 (Salariés et collaborateurs des armuriers) du projet de loi visent à soumettre les armuriers ainsi que leurs salariés, collaborateurs, et les commerçants d'armes à un agrément du ministre afin d'exercer leur activité d'armurier ou professionnelle.

Il convient de relever que les auteurs du projet de loi précisent au paragraphe (2) de l'article 15 que « *l'agrément ne peut être accordé qu'aux personnes physiques qui présentent les garanties d'honorabilité nécessaires (...). L'honorabilité s'apprécie sur base du comportement et des antécédents du requérant et de tous les éléments fournis par l'enquête administrative, effectuée par le Ministre suite à l'introduction d'une demande aux fins de l'octroi d'agrément* ». L'article 17 du projet de loi se réfère également à la notion d'honorabilité en ce qu'il dispose que « *L'agrément ne peut être accordé qu'aux personnes : (...) qui présentent les garanties d'honorabilité nécessaires* ».

⁷ Le considérant 9 de la directive dispose que : « *Compte tenu du caractère dangereux et de la durabilité des armes à feu et de leurs parties essentielles, afin de garantir que les autorités compétentes sont en mesure de tracer les armes à feu et les parties essentielles aux fins de procédure administratives et pénales et en tenant compte du droit procédural national, il est nécessaire que les enregistrements dans les fichiers de données soient conservés pendant une durée de trente ans après la destruction des armes à feu ou des parties essentielles concernées.* ».

Or, la CNPD se demande quels sont les critères d'appréciation d'une telle « *honorabilité* » alors qu'aucune précision supplémentaire n'est indiquée dans le projet de loi. De même qu'elle se demande quelles sont les vérifications susceptibles d'être opérées par le ministre dans le cadre de « *l'enquête administrative* », notamment quelles sont les données que celui-ci pourra consulter ? En effet, une telle procédure n'est pas détaillée dans le projet de la loi sous avis.

Concernant les notions d'« *honorabilité* » et d'« *enquête administrative* », il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que des notions similaires sont indiquées dans la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (ci-après la « loi modifiée du 2 septembre 2011 »), le règlement grand-ducal du 1er décembre 2011 déterminant les modalités de l'instruction administrative prévue à l'article 28 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 (ci-après le « règlement grand-ducal du 1er décembre 2011 ») et le 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 modifiée du 2 septembre 2011 (ci-après le « règlement grand-ducal du 28 avril 2015 »).

Par exemple, le chapitre 3 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 intitulé « *L'honorabilité professionnelle* » définit cette notion et en précise les critères d'appréciation. L'article 2, paragraphe (4) du règlement grand-ducal du 1er décembre 2011 précise quant à lui les pièces devant être fournies par le demandeur et sur lesquelles son honorabilité sera appréciée.

Il convient encore de relever que l'article 28 de ladite loi dispose que : « *L'autorisation d'établissement est délivrée par le ministre après une instruction administrative. Les modalités de l'instruction administrative et les pièces à produire seront déterminées par règlement grand-ducal* ». Le paragraphe (2) de l'article 32 de la loi précitée ainsi que l'article 2 du règlement grand-ducal du 28 avril 2015 énumèrent les traitements de données à caractère personnel auxquels peut accéder le ministre dans le cadre de cette instruction administrative.

La CNPD estime, dès lors, nécessaire que les critères d'appréciation de l'honorabilité telle que visée aux articles 15 et 17 du projet de loi soient précisés, de même qu'il est également nécessaire de détailler les données auxquelles peut accéder le ministre dans le cadre de l'enquête administrative. Les auteurs du projet de loi pourraient s'ils le souhaitent s'inspirer des dispositions légales précitées concernant la délivrance d'une autorisation d'établissement.

IV. Sur le traitement de données relatives aux infractions pénales et à la santé

Il ressort du projet de loi que les données à caractère personnel relatives à la santé (article 14 du projet de loi) et aux infractions pénales sont collectées (paragraphe (4) de l'article 13 et paragraphe (2) de l'article 22 du projet de loi) par le ministre. La Commission nationale se félicite que des bases légales aient été introduites pour le traitement des données précitées mais déplore toutefois que leurs finalités n'aient pas été précisées dans le projet de loi alors que ces traitements impliquent notamment la collecte de données sensibles au sens de l'article 9 du RGPD⁸.

⁸ L'article 9, paragraphe (1) dispose que : « *Le traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits.* »

1. Sur le traitement des données relatives aux infractions

Tout d'abord, la Commission nationale suggère que le paragraphe (4) de l'article 13 du projet de loi concernant le traitement des données relatives au bulletin n°2 du casier judiciaire se réfère aux dispositions de l'article 8, point 1) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, telle qu'elle a été modifiée par une loi du 23 juillet 2016⁹, comme précisé par les auteurs du projet de loi dans leur commentaire dudit article.

Il convient encore de préciser que l'article 1er du règlement grand-ducal 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, dispose que le bulletin n°2 : « *peut être délivré sur demande et avec l'accord exprès de façon écrite ou électronique de la personne concernée* ». La Commission nationale recommande donc que le paragraphe (4) de l'article 13 se réfère à ces dispositions légales, plus particulièrement en ce qui concerne le consentement de la personne concernée.

De plus, conformément à la définition du consentement au sens du RGPD, le consentement doit être spécifique, c'est-à-dire qu'il doit correspondre à un seul traitement, pour une finalité déterminée. Dans ses lignes directrices sur le consentement au sens du RGPD, le Groupe de travail « Article 29 » précise que : « *conformément à l'article 5, paragraphe (1), point b), du RGPD, l'obtention d'un consentement valable est toujours précédée de la détermination d'une finalité déterminée, explicite et légitime pour l'activité de traitement envisagée. Combinée à la notion de limitation de la finalité de l'article 5, paragraphe (1), point b), la nécessité d'obtenir un consentement spécifique sert de garantie contre l'élargissement ou l'estompement progressif des fins auxquelles les données sont traitées après qu'une personne concernée a donné son consentement à la collecte initiale de ses données* »¹⁰. Or, la formulation actuelle du paragraphe (4) de l'article 13 du projet de loi en ce qu'il dispose que « *la personne concernée consent au traitement de ses données personnelles, y compris à ce que le bulletin n°2 du casier judiciaire soit délivré directement par le procureur général d'Etat au Ministre.* » ne permet pas de satisfaire à cette condition.

Dans un souci de clarté et compte tenu des développements qui précèdent, la Commission recommande que soit reformulé le paragraphe (4) de l'article 13 afin de refléter l'intention du législateur qui est de permettre au ministre, lorsque la personne concernée marque son accord, de demander directement auprès du procureur général d'Etat un bulletin n°2 du casier judiciaire. Au cas où la personne concernée ne donne pas son accord, il faudrait qu'elle fournisse elle-même le bulletin du casier. Le passage « *la personne concernée consent au traitement de ses données à caractère personnel* » devrait donc être supprimé.

⁹ L'article 8, paragraphe (1) de la loi du dispose que : « *Le bulletin N° 2 d'une personne physique ou morale est délivré sur demande:*

1) 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; »

¹⁰ Page 13 des lignes directrices sur le consentement au sens du RGPD, Groupe de travail « Article 29 », adoptées le 28 novembre 2017, version révisée et adoptée le 10 avril 2018

La Commission nationale relève encore que les auteurs du projet de loi ont introduit de nouvelles dispositions visant à permettre, dans le cadre de la délivrance d'obtention de permis d'armes, au ministre de consulter les informations figurant au « *registre spécial prévu par l'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse* »¹¹ dans l'hypothèse où le requérant serait âgé de moins de 21 ans au moment de l'introduction de la demande. Ces nouvelles dispositions prévues par la 2^{ème} phrase du paragraphe (2) de l'article 22 du projet de loi, soulèvent certaines interrogations de la part de la Commission nationale.

En effet, les auteurs du projet de loi indiquent eux-mêmes dans leurs commentaires que ces nouvelles dispositions ont été ajoutées afin de permettre au ministre d'obtenir plus facilement l'obtention de ces informations car « *la pratique a montré qu'il y a beaucoup de réticences à fournir les informations en question au Service des armes prohibées, principalement pour des raisons, légitimes bien sûr, tenant à la confidentialité des informations concernées.* ».

Selon le principe de minimisation des données, seules les données à caractère personnel nécessaire à la réalisation des finalités doivent être traitées, compte tenu du risque que le traitement fait peser pour la vie privée des personnes concernées.

Compte tenu des développements précédents, la CNPD se demande ainsi s'il n'existerait pas des moyens alternatifs, moins intrusifs et moins attentatoires à la vie privée des mineurs concernés, mais permettant d'arriver aux mêmes finalités. Dans l'hypothèse où des moyens alternatifs ne pourraient être mis en œuvre, la Commission nationale recommande que des garanties soient prévues afin de limiter les risques d'atteintes à la vie privée des mineurs concernés. De telles garanties pourraient être mises en place en prévoyant un accès restrictif à ces données¹².

2. Sur le traitement des données relatives à la santé

La CNPD relève que les données relatives à l'attestation médicale sont des données sensibles au sens de l'article 9 du RGPD car elles concernent la santé des personnes concernées et rappelle que de tels traitements requièrent une protection spécifique¹³ et sont soumis à des exigences plus strictes.

De plus, il convient de souligner que le CEPD a précisé dans son avis du 17 février 2014 que : « *les « examens médicaux » devraient être définis. Les données pouvant être/susceptibles d'être traitées à ces fins devraient être énumérées de façon stricte, et des procédures de contrôle devraient être spécifiées de manière claire. Les raisons médicales de refus d'un permis devraient être indiquées clairement.* »¹⁴.

¹¹ L'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse dispose que : « *Les décisions du tribunal ou du juge de la jeunesse ne sont pas inscrites au casier judiciaire. A l'exception de celles prises en vertu de l'article 302 du code civil, elles sont toutefois mentionnées sur un registre spécial tenu par le préposé au casier judiciaire. Sont également mentionnées sur le registre spécial les condamnations prononcées par une juridiction répressive à charge d'un mineur.*

Ces décisions et condamnations peuvent être portées à la connaissance des autorités judiciaires. Elles 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. »

¹² Voir point II.5) du présent avis

¹³ Voir les affaires rendues par la CJUE du 8 avril 1992, C-62/90, point 23 et du 5 octobre 1994, C-404/92 P, point 17.

¹⁴ Point 29, page 9 de l'Avis du CEPD

Par ailleurs, la Commission se demande s'il ne faudrait pas préciser les critères sur lesquels doit porter l'examen médical afin de déterminer si l'état de la personne constitue ou ne constitue pas un risque pour son intégrité physique, celle d'autrui ou pour l'ordre et la sécurité publics ?

3. Remarques finales

Enfin et tel que cela a été relevé à juste titre par la Chambre de Commerce dans son avis du 2 mai 2019 sur le présent projet de loi¹⁵, l'article 5 paragraphe (2) de la directive¹⁶ qui prévoit un système de suivi des autorisations d'acquisition et de détention d'armes n'a pas été transposé par les auteurs du projet de loi. Il conviendrait donc de compléter l'article 22 du projet de loi afin de prévoir un tel système de suivi. Ledit système permettrait, en outre, au responsable du traitement de mettre à jour, rectifier ou supprimer les données qu'il collecte.

V. Sur le registre des armes tenu par les armuriers

La Commission nationale relève que la tenue d'un tel registre est prévu par l'article 12 de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions. L'article 19 du projet de loi concernant le registre d'armes reprend ce principe et transpose les dispositions de l'article 4, paragraphe (4), alinéa 5, de la directive.

Par ailleurs, en plus de la transposition des dispositions précitées, le paragraphe (4) de l'article 19 du projet de loi prévoit une « *connexion électronique* » par les armuriers au fichier visé à l'article 13 du projet de loi, ce qui n'est pas prévu sous l'empire de la loi du 15 mars 1983.

La CNPD se demande si ces dispositions ont pour but d'assurer un partage efficace des informations entre les armuriers et le ministre afin d'assurer un bon fonctionnement des fichiers de données, comme cela est précisé dans le considérant 10 de la directive. Dans le cadre d'un tel partage, ledit considérant prévoit notamment que « (...) *les autorités nationales compétentes devraient mettre au point un moyen de connexion électronique accessible aux armuriers et aux courtiers, qui peut inclure la transmission des informations par courrier électronique ou l'inscription directe sur une base de données ou sur un autre registre* ».

Toutefois, la Commission nationale estime que le paragraphe (4) de l'article 19 du projet de loi n'est pas rédigé avec suffisamment de précision et de clarté pour comprendre quelle est la relation que souhaite mettre en place les auteurs du projet de loi entre les fichiers de l'article 13 et de l'article 19.

La CNPD se demande si l'intention des auteurs du projet de loi est de permettre aux armuriers d'avoir accès au fichier de l'article 13 du projet de loi. Dans ce cas, il conviendrait que cet accès soit strictement encadré alors que les échanges mutuels de données entre un acteur

¹⁵ Avis de la Chambre de Commerce du 2 mai 2019 (document n°7425/01), voir ses commentaires concernant l'article 22

¹⁶ L'article 5 paragraphe (2) de la directive dispose que « *Les Etats membres disposent de suivi, qui fonctionne de manière continue ou périodique, visant à garantir que les conditions d'octroi d'une autorisation fixées par le droit national sont remplies pour toute la durée de l'autorisation et que, notamment, les informations médicales et psychologiques pertinentes sont évaluées. Les modalités spécifiques sont déterminées conformément au droit national. Lorsque l'une des conditions d'octroi d'une autorisation n'est plus remplie, les Etats membres retirent l'autorisation correspondante.* »

du secteur public et du secteur privé présentent certains risques d'un point de vue de la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. La Commission nationale souligne la nécessité de respecter le principe de minimisation des données, selon lequel tout traitement de données doit être proportionné aux finalités à atteindre, compte tenu du risque que le traitement fait peser pour la vie privée des personnes concernées. De plus, la CNPD se demande à quelles données auront accès les armuriers, quels seront leurs moyens d'accès et quelles seront les mesures de sécurité mises en place dans le cadre de ces accès ?

La Commission nationale remarque encore que l'obligation de conservation d'un tel registre par l'armurier même après la cessation de son activité, tel que cela est prévu au paragraphe (3) de l'article 19, est susceptible d'être problématique. En effet, comment cette obligation de conservation minimum de 30 ans pourra être respectée en pratique si l'armurier cesse son activité au bout de 20 ans, soit avant la période minimum précitée ?

A ce titre, la CNPD constate que l'article 4, paragraphe (4), dernier alinéa de la directive ne prévoit pas une telle obligation, mais dispose que « *Lorsqu'ils cessent leurs activités, les armuriers et les courtiers remettent ce registre aux autorités nationales responsables des fichiers de données prévus au premier alinéa* ». Dès lors et dans un souci de transposition correcte de la directive en droit national, la Commission nationale recommande de reprendre littéralement les dispositions de l'article précité à ce sujet et que les auteurs du projet de loi prévoient donc que le registre soit transmis au ministre lorsque les armuriers cessent leur activité.

VI. Sur l'accès par les agents de l'Administration des douanes au fichier des armes prohibées

Le paragraphe (6) de l'article 52 prévoit un accès aux agents de l'Administration des douanes et accises dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions telles que définies aux paragraphes (1) à (4) de l'article 52 précité. La CNPD regrette que le présent projet de loi ne soit pas accompagné d'un projet de règlement grand-ducal qui viendrait préciser les catégories de données auxquelles pourraient accéder les agents de l'Administration des douanes, de sorte qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de minimisation des données est respecté.

Par ailleurs, il ne ressort pas clairement dudit article sur quel fichier cet accès porte, car celui-ci mentionne le fichier des armes prohibées. Comme exposé au point I) du présent projet de loi, ce fichier n'est pas défini dans le projet de loi mais est mentionné dans le texte de l'ancienne loi. Cette imprécision mériterait d'être clarifiée et le législateur devrait indiquer précisément sur quel fichier cet accès porte. En effet, cela permettrait d'éviter que les agents de l'Administration des douanes et accises aient accès à un fichier lorsqu'un tel accès n'est pas justifié dans le cadre de leurs missions légales.

Enfin, la Commission nationale se félicite que les auteurs du projet de loi aient précisé les modalités d'accès au fichier des armes prohibées, de même qu'ils aient prévu une traçabilité des accès par les agents autorisés. Concernant la traçabilité des accès, il est renvoyé au point II.5.iii, du présent avis.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 8 juillet 2019.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Christophe Buschmann
Commissaire



Marc Lemmer
Commissaire

