

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif
1. 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 ; 2.
au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile
et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.**

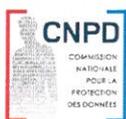
Délibération n° 59/2019 du 17 décembre 2019

Conformément à l'article 57 paragraphe (1) 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 désigné « le RGPD »), ainsi qu'à 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, 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. »

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 désignée « 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 (UE) n° 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 ».

Par courrier en date du 23 septembre 2019, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur 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, d'une part, et sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg, d'autre part.

Par courrier en date du 09 décembre 2019, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur l'amendement gouvernemental relatif



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

Au niveau européen, la sûreté de l'aviation civile est réglementée par le règlement (CE) 300/2008 du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, ainsi que par le règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la Commission européenne du 5 novembre 2015 en ce qui concerne la clarification, l'harmonisation et la simplification ainsi que le renforcement de certaines mesures de sûreté aérienne spécifiques. Compte tenu des menaces terroristes dans toute l'Europe et du nombre grandissant d'infractions liées à des activités terroristes, la Commission européenne a récemment modifié le règlement (UE) 2015/1998 précité par le règlement d'exécution (UE) 2019/103 du 23 janvier 2019. D'après l'exposé des motifs du projet de loi n°7475, le texte législatif et réglementaire en projet sous examen visent précisément à mettre en œuvre ladite modification du règlement d'exécution 2015/1998 « *en ce qui concerne la clarification, l'harmonisation et la simplification ainsi que le renforcement de certaines mesures de sûreté aérienne spécifique et plus particulièrement des dispositions concernant la vérification des antécédents pour déterminer la fiabilité d'une personne* ».

La Commission nationale entend limiter ses observations aux dispositions des deux projets, y compris aux dispositions de l'amendement gouvernemental relatif au projet de règlement grand-ducal, lui soumis pour avis qui ont une répercussion sur le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel.

1. Remarques préliminaires

L'article unique du 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 ») vise à remplacer l'article premier de la loi précitée du 26 juillet 2002. D'après les auteurs du projet de loi, cet article a pour objet d'opérer deux changements fondamentaux:

- La fiabilité d'une personne n'est plus constatée par un contrôle préalable à l'embauche effectué par l'employeur et, le cas échéant, par une vérification des antécédents effectuée par la Police grand-ducale¹, mais selon les circonstances, par une vérification des antécédents ordinaire, voire même une vérification des antécédents renforcée. Selon le règlement d'exécution 2019/103 de la Commission européenne, les contrôles préalables à l'embauche doivent cesser avant le 31 juillet 2019. Les personnes ayant subi un contrôle préalable à l'embauche doivent faire l'objet d'une vérification des antécédents le 30 juin 2020 au plus tard.
- Un changement des compétences aura lieu en ce sens que même si la Police grand-ducale continuera d'effectuer la vérification des antécédents, il revient au ministre ayant

¹ Tel que prévu actuellement par l'article 12.3 paragraphe (1), alinéa 4 du règlement grand-ducal du 24 février 2016 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté y applicables.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

la Police grand-ducale dans ses attributions (ci-après : le « ministre » ou le « ministère ») d'en prendre la décision finale. Les auteurs justifient cette modification par « *la sensibilité et l'importance des décisions à prendre, et afin de renforcer la légalité des actes administratifs relatifs à la vérification des antécédents et ainsi accroître la sécurité juridique, la compétence finale ne devrait plus relever de la Police grand-ducale, mais devra être élevée au niveau ministériel.* ».

A titre liminaire, il convient de rappeler que la directive (UE) n°2016/680 du 27 avril 2016² (ci-après désignée « la Directive 2016/680 »), établit des règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui sont à respecter par les autorités compétentes 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.³ Comme une directive européenne ne lie les États membres que quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens⁴, ladite Directive 2016/680 laisse clairement une marge de manœuvre au profit des États membres en son article 1^{er} paragraphe (3) qui précise qu'elle « *n'empêche pas les États membres de prévoir des garanties plus étendues que celles établies dans la présente directive pour la protection des droits et des libertés des personnes concernées à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes.* ».

Par ailleurs, 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 État membre⁵. En outre, la Directive 2016/680 précise que la disposition nationale qui régit ledit traitement doit au moins préciser : les objectifs du traitement, les données à caractère personnel devant faire l'objet du traitement et les finalités du traitement⁶. 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 2019⁷.

La Directive 2016/680 a été transposée par le législateur luxembourgeois par 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 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale »). Dans le

² 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.

³ Article 1^{er} paragraphe (1) de la Directive 2016/680.

⁴ Prévu par l'article 288, alinéa 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁵ Article 8 paragraphe (1) de la Directive 2016/680.

⁶ Article 8 paragraphe (2) de la Directive 2016/680.

⁷ Délibération n°45/2019 du 13 septembre 2019.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

commentaire des articles du projet de loi n°7168 devenu la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, les auteurs avaient précisé que le rapport entre le RGPD et la future loi est précisément celui d'une « lex generalis » par rapport à une « lex specialis » en ce sens que tous les traitements de données à caractère personnel relèvent du RGPD « *sauf si deux conditions sont remplies cumulativement : 1) il faut que les données soient traitées par une autorité compétente au sens de la directive (UE) n° 2016/680 telle que définie à l'article 3, point 7), du projet de loi sous examen, et 2) il faut que les données soient traitées pour une des finalités visées à l'article 1er du projet de loi.* ».

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. 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) lettres c) et e)⁸ 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. »

Il résulte de ce qui précède que 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

⁸ L'article 6, paragraphe (1), lettres c) et e) dispose que : « *Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...) c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis; (...) 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; (...) »*



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

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.

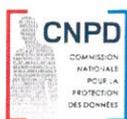
De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données 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.

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. ».

Ainsi, 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 qu'un traitement de données effectué par une autorité publique peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée ou limiter l'exercice du droit à la protection des données. 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 ;
- soit nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité ;
- respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données ;
- réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

En ce qui concerne la première condition, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, une ingérence au droit au respect de la vie privée n'est « prévue par la loi », au sens de l'article 8 paragraphe (2) de la Convention européenne des droits de l'homme⁹, que si elle repose sur un article du droit national qui présente certaines caractéristiques. L'expression « prévue par la loi » implique donc notamment que la législation interne doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention¹⁰. La loi doit être « accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions »¹¹. 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 »¹² ainsi que « Le degré de précision requis de la "loi" à cet égard dépendra du sujet en question. »¹³.

Afin de remplir ces critères d'accessibilité et de prévisibilité de la loi, d'une part, et ainsi limiter d'éventuels comportements arbitraires et abusifs de la part des autorités publiques, d'autre part, le droit national peut donc prévoir et encadrer plus spécifiquement les traitements de données à caractère personnel effectués par de telles autorités, comme le ministre ou la Police grand-ducale. Cet encadrement légal serait par ailleurs un garant du principe de sécurité juridique au profit des personnes concernées, ainsi que des différents responsables du traitement. La sécurité juridique constitue même 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 conséquence¹⁴.

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 »¹⁵. Par conséquent, la loi « doit définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir avec une netteté

⁹ L'article 8 paragraphe (2) de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que : « Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »

¹⁰ CouEDH, Fernández Martínez c. Espagne [GC], n°56030/07, para. 117

¹¹ CouEDH, Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, 16 février 2000, para. 50 ; voir 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.

¹² CouEDH, Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, 16 février 2000, para. 56 ; voir 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.

¹³ CouEDH, The Sunday Times c. Royaume-Uni, n° 6538/74, 26 avril 1979, para. 49 ; voir 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.

¹⁴ Voir p.ex. *Cour EDH*, Aurubis Balgaria du 31 mars 2011, C-546/09, points 42-43 ; Arrêt, Alfamicro c. Commission du 14 novembre 2017, T-831/14, points 155-157.

¹⁵ *Cour EDH*, Amann c. Suisse [GC], n°27798/95 para 56.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire »¹⁶. 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 »¹⁷.

Par ailleurs, la protection des données à caractère personnel constitue au niveau national une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche à la protection de la vie privée des citoyens (article 11 paragraphe (3) de la Constitution). En vertu de l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution, dans lesdites 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, outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution. »¹⁸.

Les éléments essentiels¹⁹, les objectifs et les principes²⁰ doivent dès lors figurer dans la loi au sens stricte du terme.

Il ne fait aucun doute que les traitements de données effectués par le ministre et la Police grand-ducale dans le cadre des vérifications des antécédents constituent une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données, de sorte que les conditions et les modalités de ces traitements doivent obligatoirement être prévues dans la loi.

Ceci étant dit, la CNPD souhaite attirer l'attention sur le fait que le projet de loi lui soumis pour avis devrait nécessairement préciser quelle est la finalité poursuivie par le traitement de données à caractère personnel opéré dans le cadre des vérifications des antécédents et qui a la qualité de responsable du traitement pour les opérations précitées comme expliqué ci-dessous aux points 1.1 et 1.2. de l'avis. Cette précision est d'autant plus importante dans le cadre des deux textes sous avis, car elle entraîne potentiellement l'application d'un cadre juridique différent en matière de protection des données. En effet, tandis que le RGPD s'applique de manière générale au traitement des données à caractère personnel effectué par un responsable du traitement ou un sous-traitant établi sur le territoire de l'Union européenne, la Directive 2016/680 établit des

¹⁶ *Ibidem*. Voir 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*, n° 58243/00, du 1^{er} 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.

¹⁷ Arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a. C-293/12 et C-594/12*, EU :C :2014 :238, point 54.

¹⁸ Avis n° 52976 du Conseil d'Etat du 24 juillet 2018 relatif au Projet de règlement grand-ducal 1. modifiant le règlement grand-ducal modifié du 10 août 2005 relatif au fonctionnement du lycée-pilote, et 2. abrogeant le règlement grand-ducal du 27 août 2012 portant sur les classes de la division supérieure de l'enseignement secondaire dans le cycle de formation du lycée Ermesinde.

¹⁹ Arrêt de la Cour constitutionnelle - Arrêts n° 00132 et 00133 du 2 mars 2018.

²⁰ Avis n° 52976 du Conseil d'Etat du 24 juillet 2018 relatif au Projet de règlement grand-ducal 1. modifiant le règlement grand-ducal modifié du 10 août 2005 relatif au fonctionnement du lycée-pilote, et 2. abrogeant le règlement grand-ducal du 27 août 2012 portant sur les classes de la division supérieure de l'enseignement secondaire dans le cycle de formation du lycée Ermesinde.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

règles spécifiques de protection des données lorsque le traitement est effectué par un responsable du traitement qui agit comme autorité compétente « 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. » (article 1^{er} paragraphe (1) de la Directive 2016/680).

1.1. Quant à la finalité poursuivie

En ce qui concerne tout d'abord la finalité poursuivie par le traitement de données à caractère personnel opéré dans le cadre des vérifications des antécédents d'une personne qui est obligée de par la réglementation européenne et nationale de se soumettre à une telle vérification, la CNPD constate que ladite finalité n'est pas précisée dans le corps des projets de textes. Or, elle est d'avis qu'il ressort de l'économie générale du règlement d'exécution 2015/1998 modifié par le règlement 2019/103 de la Commission européenne, règlement que les deux textes sous examen visent à mettre en œuvre, que ces vérifications visent à renforcer la sécurité sur les aéroports ce qui peut être considéré comme une mesure de prévention contre les menaces pour la sécurité publique. En effet, en raison de l'évolution récente des technologies et équipements de sûreté, nécessaires afin de faire face aux nouveaux visages de la menace terroriste, il est d'autant plus important que les personnes travaillant dans la zone aéroportuaire fournissent un degré d'assurance et de fiabilité élevé, tout en possédant les capacités et aptitudes physiques et mentales requises pour s'acquitter de manière efficace des tâches qui leur sont confiées. La Commission européenne a précisément estimé que les modifications des normes de base communes dans le domaine de la sûreté aérienne concernent, entre autres, « la révision des règles relatives à la vérification des antécédents afin de renforcer la culture de la sûreté et la résilience. »²¹.

Ainsi, sur base des considérations susmentionnées et sans explications supplémentaires par les auteurs du projet de loi, la CNPD est d'avis que la finalité poursuivie par le traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre des vérifications des antécédents entre a priori dans le champ d'application matériel de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Comme susmentionné, elle recommande aux auteurs de préciser la finalité poursuivie par le traitement de données à caractère personnel dans le corps du texte du projet de loi.

Or, encore faut-il que la deuxième condition dudit champ d'application, tel que mentionné plus haut, soit remplie, c'est-à-dire le traitement de données à des fins pénales et de sécurité nationale doit être mis en œuvre 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 »²². C'est précisément à cet égard que la définition du responsable du traitement joue un rôle crucial et la CNPD se permet de relever les potentielles configurations en la matière avec les implications et problématiques que ces dernières peuvent engendrer au

²¹ Considérant (4) du règlement d'exécution 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019.

²² Article 1 paragraphe (1) de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

niveau législatif. Or, faute de précision dans les projets de textes, elle ne peut qu'esquisser différentes options.

1.2. Quant au responsable du traitement

D'après la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, le responsable du traitement est l'autorité compétente qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel²³. En vertu du RGPD, le responsable du traitement est défini comme la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui détermine seul ou conjointement avec d'autres les finalités et les moyens du traitement²⁴.

Tout d'abord, comme la fiabilité d'un employé futur de l'aéroport n'est plus constatée par un contrôle préalable à l'embauche effectué par l'employeur, qui semble être en espèce la société de l'Aéroport de Luxembourg (la société dite « lux-Airport »)²⁵, celle-ci ne peut pas être considérée comme responsable du traitement des données effectués dans le cadre des vérifications des antécédents.

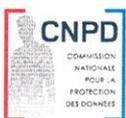
Ensuite, il est important de rappeler que le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions assure la responsabilité finale de la Police grand-ducale en matière de décisions concernant l'octroi ou le refus d'une vérification des antécédents. Si la Police grand-ducale est actuellement compétente pour prendre les décisions relatives aux vérifications des antécédents, le projet de loi transfère cette compétence dorénavant au ministre. En effet, le commentaire de l'article unique paragraphe (2) du projet de loi mentionne expressément que « *vu la sensibilité et l'importance de ces décisions, il a été décidé d'un commun accord entre les entités concernées que la compétence finale en matière de vérification des antécédents ne devra plus relever de la Police grand-ducale, mais devra être élevée au niveau ministériel, et le Ministère de la Sécurité intérieure a été identifié comme ministère le plus approprié pour assumer cette mission.* ».

Ainsi, faute de précision dans le texte du projet de loi, il n'est pas évident d'identifier le ou les responsable(s) du traitement au sens de l'article 4 point 7) du RGPD et de l'article 2 point 8 de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Il est donc primordial de connaître plus en détail les opérations du traitement de données en question. Quelles données et informations la Police grand-ducale continue-t-elle au ministre et sur base de quels éléments ce dernier va prendre sa décision suite à une demande de vérification des antécédents ? Est-ce que la Police se contente de regrouper de manière objective toutes les informations trouvées sur la personne ayant introduite une demande de vérification et de les envoyer au ministre ou effectue-t-elle déjà une première évaluation desdites informations ? En fonction des réponses à ces questions, développées encore plus en détail sous le point « *Ad. Art. 13. Demande de vérification des antécédents* », trois différentes hypothèses sont envisageables :

²³ Article 2 paragraphe (1) point 8° de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

²⁴ Article 4 point 7 du RGPD.

²⁵ Il s'agit de l'organisme désigné en vertu 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 de l'exploitation de l'Aéroport de Luxembourg.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

1. Le ministre pourrait être considéré comme responsable du traitement des données effectué dans le cadre de la décision finale, alors que la Police grand-ducale serait responsable du traitement des données effectué dans le cadre de la vérification-même des antécédents. Dans l'hypothèse où le ministre serait à considérer comme autorité compétente au sens de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, les deux opérations de traitement de données tomberaient sous le champ d'application de ladite loi du 1^{er} août 2018, la Police étant clairement à qualifier comme une telle autorité compétente au sens de cette loi. Si le ministre ne serait pas à considérer comme « autorité compétente » au sens de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, le traitement effectué par lui tomberait dans le champ d'application du RGPD, ce qui ne serait pas judicieux au vu des finalités poursuivies qui tombent clairement dans le champ d'application de ladite loi. La CNPD recommande ainsi aux auteurs du projet de loi de prévoir dans la loi que le ministre est à considérer comme autorité compétente au sens de l'article 2 paragraphe (1) point 7 de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. L'article 2 paragraphe (1) point 8° de la loi précitée du 1^{er} août 2018 prévoit même expressément que si « *les finalités et les moyens du traitement de données 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. La notion de « responsabilité conjointe » introduite par l'article 20 de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale²⁶, 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 des deux textes lui soumis que le ministre d'un côté, et la Police grand-ducale 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 des vérifications des antécédents.
3. Il pourrait aussi être envisagé que la Police grand-ducale agisse en tant que sous-traitant du ministre, au cas où le ministre puisse être qualifié comme autorité compétente au sens de l'article 2 paragraphe (1) point 7 de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

²⁶ Article 20 de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale dispose que : « (1) *Lorsque deux responsables du traitement ou plus déterminent conjointement les finalités et les moyens du traitement, ils sont les responsables conjoints du traitement. Les responsables conjoints du traitement définissent de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect de la loi, notamment 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 11 et 12, par voie d'accord entre eux. Le point de contact unique pour les personnes concernées, afin que celles-ci puissent exercer leurs droits, est désigné dans l'accord. (2) Indépendamment des termes de l'accord visé au paragraphe 1^{er}, la personne concernée peut exercer les droits que lui confère la présente loi à l'égard de et contre chacun des responsables du traitement.* »



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

La CNPD recommande donc 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.

2. Quant au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg, tel que modifié par l'amendement gouvernemental du 09 décembre 2019

Le projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg, tel que modifié par l'amendement gouvernemental du 09 décembre 2019 (ci-après : le « projet de règlement grand-ducal ») vise à abroger le règlement grand-ducal du 24 février 2016 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté y applicables (ci-après : « le règlement grand-ducal du 24 février 2016 ») et à aligner la législation nationale existante au cadre européen actuel.

Ad art. 6. Le laissez-passer journalier

L'article 6 paragraphe (3) du projet de règlement grand-ducal prévoit qu'un laissez-passer journalier est délivré par lux-Airport en échange d'une pièce officielle d'identification émise par les autorités luxembourgeoises ou étrangères. Comme lux-Airport ne devrait a priori pas être considéré comme « autorité compétente » au sens de la loi du 1er août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, le traitement effectué par ladite société devrait tomber dans le champ d'application du RGPD. La CNPD tient à souligner dans ce contexte l'importance du principe de minimisation des données prévu à l'article 5 paragraphe (1) lettre 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 CNPD comprend dans ce contexte que la carte d'identité est conservée jusqu'à remise du laissez-passer. Or, elle doute que le fait de demander en échange du laissez-passer journalier la remise d'un document d'identité est proportionnel et nécessaire, surtout si on prend en compte l'article 15 paragraphe (1) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques prévoyant que la carte d'identité est « *obligatoire à partir de l'âge de quinze ans pour les ressortissants luxembourgeois qui résident habituellement dans une commune sur le territoire du Luxembourg et est exigible à toute réquisition de la Police grand-ducale.* » Il découle implicitement de cet article que tous les résidents luxembourgeois âgés de 15 ans et plus doivent à tout moment pouvoir s'identifier au moyen de leur carte d'identité.

En plus des dispositions de l'article 6 paragraphe (3) du projet de règlement grand-ducal, le paragraphe (4) dudit article prévoit que l'identité du titulaire du laissez-passer journalier et de son accompagnateur, ainsi que les heures d'entrée et de sortie sont consignées dans un répertoire tenu au point d'entrée des zones de sûreté aéroportuaires. La CNPD considère qu'au vu du principe de minimisation des données, il apparaît dès lors 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.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

Par ailleurs, il échet de constater que le projet de texte ne prévoit pas cette exigence d'échanger un document d'identité contre un laissez-passer zone délimitée sur base de l'article 8 du projet de règlement grand-ducal et dont la validité est de trois mois. En effet, ledit article ne fait que préciser que l'identité du porteur et de son accompagnateur, ainsi que les heures d'entrée et de sortie sont consignées dans un répertoire tenu aux postes d'entrée aux zones délimitées, ce qui semble être en conformité avec le principe précité de la minimisation des données.

La même remarque s'impose pour l'article 9 du projet de règlement grand-ducal concernant le laissez-passer pour véhicules, qui prévoit qu'il peut être délivré en échange de la carte grise de la voiture ou du permis de conduire du chauffeur. De nouveau, au vu du fait que lux-Airport n'est pas en mesure de vérifier si le permis de conduire ou la carte grise sont, le cas échéant, falsifiés, et en prenant en compte le principe de minimisation des données, il apparaît excessif de conserver les documents en cause. Il paraît suffisant de noter dans le répertoire qui est tenu au point d'entrée des zones délimitées en vertu de l'article 9 paragraphe (3) alinéa 2 du projet de règlement grand-ducal, à côté de l'inscription du titulaire d'un laissez-passer pour véhicules et des heures d'entrée et de sortie, le numéro du permis de conduire, respectivement le numéro d'identification du véhicule qui figure sur la carte grise.

Ad art. 7. Les visiteurs et la presse

Selon l'article 7 du projet de règlement grand-ducal, les visiteurs et les membres de la presse désirant procéder à des prises de vues peuvent se voir délivrer un laissez-passer journalier, sous condition de l'octroi d'une autorisation spécifique préalable par la Police grand-ducale. Le commentaire de l'article en question mentionne à cet égard que comme « *les visiteurs et les membres de la presse ne disposent pas de véritable besoin opérationnel dans le sens d'une activité aéroportuaire, mais que leurs visites correspondent néanmoins à une raison légitime selon la réglementation européenne, ils nécessitent une autorisation spécifique préalable de la part de la Police grand-ducale avant de pouvoir demander un laissez-passer journalier.* ».

L'article 20 du règlement grand-ducal du 24 février 2016, règlement qui sera abrogé par le présent projet, prévoit déjà que les visiteurs et les membres de la presse, désirant procéder à des prises de vues à l'intérieur de l'enceinte aéroportuaire, peuvent se voir accorder par la Police grand-ducale une autorisation d'accéder aux zones de sûreté aéroportuaires. Néanmoins, ni l'article 20 du texte réglementaire actuel, ni l'article 7 du projet de règlement grand-ducal sous avis ou son commentaire ne précisent sur base de quels critères la Police grand-ducale prendra la décision si oui ou non elle délivrera cette autorisation et si, le cas échéant, elle consultera des fichiers nationaux ou des systèmes d'information européens et internationaux comme le système d'information Schengen, le système 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) pour prendre la décision susmentionnée. La CNPD tient à renvoyer dans ce contexte à ses commentaires formulés sous le point « *Ad. Art. 13. Demande de vérification des antécédents* ».



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

En outre, il serait important de savoir si d'autres données à caractère personnel que celles mentionnées à l'article 7, alinéa 2 du projet de règlement grand-ducal seront traitées dans le cadre de cette procédure et ce qu'il advient des données traitées des visiteurs et membres de la presse une fois que l'autorisation par la Police a été accordée ou non. Est-ce que la Police grand-ducale va créer un nouveau fichier propre avec les données à caractère personnel collectées dans le cadre des autorisations en cause ? Si tel est le cas, se pose notamment la question de savoir qui aura accès aux données et combien de temps elles seront conservées.

Il ressort par ailleurs implicitement du texte de l'article 7 du projet de règlement grand-ducal que le ministre n'est pas impliqué dans la procédure des autorisations spécifiques à accorder, le cas échéant, par la Police grand-ducale aux visiteurs et membres de la presse qui en font la demande. Ainsi, il apparaît qu'en vertu de l'article 2 paragraphe (1) point 8 de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, la Police est à considérer comme responsable des traitements de données opérés dans le cadre desdites autorisations. La CNPD recommande donc aux auteurs de le préciser dans le corps du texte du projet sous avis.

Finalement, la CNPD a constaté que, contrairement à l'article 6 du règlement grand-ducal sous avis, son article 7 ne précise pas qui est responsable pour délivrer les laissez-passer journalier pour les visiteurs et la presse. Est-ce qu'il s'agit de la société lux-Airport ? L'article 8 du projet de règlement grand-ducal prévoit dans ce contexte que les laissez-passer zone délimitée peuvent être délivrés par le responsable sûreté de chaque entité présente dans les zones délimitées. Est-ce que ces entités appartiennent dans leur ensemble à lux-Airport ou est-ce que d'autres sociétés seront présentes dans la zone aéroportuaire et qui seraient alors, le cas échéant, compétentes en la matière ? Si tel est le cas, la Commission nationale recommande de le préciser plus clairement dans le projet de texte réglementaire.

Ad. Art. 13. Demande de vérification des antécédents

1. La collecte initiale des données à caractère personnel par la Police grand-ducale

Selon l'article 13 paragraphe (2) du projet de règlement grand-ducal, une demande de vérification des antécédents est introduite par le requérant auprès de la Police-grand-ducale et non pas auprès du ministre. Suite à une telle demande, la Police grand-ducale recueillera différentes données à caractère personnel directement auprès des requérants (une collecte dite « directe » des données) (1.1.), mais elle procédera aussi à des collectes dites « indirectes » des données (1.2.).

1.1. La collecte directe de données à caractère personnel par la Police grand-ducale

L'alinéa 3 du paragraphe (2) de l'article 13 du projet de règlement grand-ducal énumère en douze points quels éléments une demande de vérification des antécédents doit contenir. La Police grand-ducale reçoit donc directement des personnes en cause les données à caractère personnel



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

figurant dans une telle demande, comme par exemple l'identité du requérant, une liste des lieux de résidences des cinq dernières années ou encore un extrait du bulletin n°3 du casier judiciaire.

La CNPD constate que le règlement modifié d'exécution 2015/1998 ne contient pas de liste à cet égard et elle salue ainsi le degré de détail avec lequel les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent les données à caractère personnel que ladite demande doit contenir. Pour ce qui est de l'exigence d'ajouter à la demande « *un questionnaire biographique dûment rempli* », la CNPD se demande toutefois quelles données à caractère personnel, en sus de celles déjà énumérées audit article 13 paragraphe (2) du projet de règlement grand-ducal, les demandeurs doivent fournir.

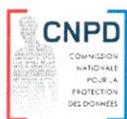
1.2. La collecte indirecte de données à caractère personnel par la Police grand-ducale

En sus des informations collectées directement auprès des demandeurs et faute de précisions dans le texte du projet de règlement grand-ducal, la CNPD se demande si la Police grand-ducale procédera aussi à une collecte indirecte et quelles sont les sources de cette collecte indirecte de données. Il convient de scinder l'analyse de cette question en deux, en visant d'abord la vérification ordinaire des antécédents (1.2.1) et ensuite la vérification renforcée des antécédents (1.2.2). La CNPD abordera ensuite, à défaut de précisions dans le texte du projet de règlement grand-ducal, la question de la durée de validité des différentes vérifications des antécédents (1.2.3.).

1.2.1. La vérification ordinaire des antécédents

Selon l'article 11.1.2 du règlement d'exécution 2019/103, les Etats membres peuvent décider de soumettre les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté « *ailleurs que dans une zone de sûreté à accès réglementé, ou disposant d'un accès non accompagné au fret aérien et au courrier aérien, au courrier des transporteurs aériens et au matériel des transporteurs aériens, aux approvisionnements de bord et aux fournitures destinées aux aéroports qui ont fait l'objet des contrôles de sûreté requis* » soit à une vérification ordinaire des antécédents, soit renforcée. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont opté dans ce cas pour une vérification des antécédents ordinaire (article 14 du projet de règlement grand-ducal).

L'article 13 paragraphe (3) alinéa 2 du projet de règlement grand-ducal précise que toute vérification ordinaire des antécédents doit établir l'identité de la personne sur la base de documents, prendre en considération le casier judiciaire dans tous les États de résidence au cours des cinq dernières années, ainsi que les emplois, les études et les interruptions au cours des cinq dernières années. Ladite vérification doit par ailleurs tenir compte des infractions mentionnées au paragraphe (4) de l'article en cause.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

Il ressort a priori des dispositions susmentionnées du projet de règlement grand-ducal que la liste des éléments à prendre en compte par la Police grand-ducale dans le cadre d'une vérification ordinaire des antécédents est à considérer comme exhaustive, c'est-à-dire que la Police grand-ducale ne devrait pas prendre en compte d'autres informations qui lui sont directement ou indirectement disponibles ou accessibles.

1.2.2. La vérification renforcée des antécédents

Le paragraphe (3) alinéa 1^{er} de l'article 13 du projet de règlement grand-ducal énumère quels éléments la vérification renforcée des antécédents doit contenir. Tout comme la vérification ordinaire, la vérification renforcée des antécédents doit tout d'abord permettre d'établir l'identité de la personne sur la base de documents, prendre en considération le casier judiciaire dans tous les États de résidence au cours des cinq dernières années, les emplois, les études et les interruptions au cours des cinq dernières années et prendre en compte les infractions mentionnées audit paragraphe (4). Or, à la différence de la vérification ordinaire, une vérification renforcée des antécédents doit prendre en considération en plus des éléments précités « *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.* »

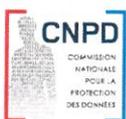
La CNPD constate que tous ces éléments sont repris textuellement du point 11.1.3 de l'annexe du règlement d'exécution 2015/1998 tel que modifié par le règlement d'exécution 2019/103 de la Commission européenne. Elle souhaite à cet égard formuler des observations liées à deux différentes problématiques :

- 1. l'éventuel accès de la Police grand-ducale à ses fichiers nationaux et aux systèmes d'information européens et internationaux ;
- 2. les informations des services de renseignement et « *toute autre information pertinente dont les autorités nationales compétentes disposent* ».

Les remarques concernant le premier point sont aussi pertinentes pour les demandes de vérification ordinaire des antécédents, mais elles ont une plus grande importance pour la vérification renforcée qui apparaît encore plus intrusive pour les droits et libertés des personnes concernées que la vérification ordinaire.

1^{ère} problématique: les éventuels accès de la Police grand-ducale

Il ressort de l'article 13 paragraphe (3) du projet de règlement grand-ducal que la liste des éléments à prendre en considération dans le cadre d'une vérification renforcée des antécédents



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

ne semble pas être exhaustive, car il y est prévu que « toute vérification renforcée des antécédents doit au moins [...] » prendre en compte lesdits éléments. Cette formulation a aussi été reprise mot par mot du règlement d'exécution de la Commission européenne précitée. Il ne ressort pas clairement du projet du texte réglementaire sous avis si la Police 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 62²⁷), comme par exemple le fichier dit « central »,²⁸ le « fichier stupéfiants »²⁹ le « fichier des avertissements taxés »³⁰, 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. »³¹.

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 réglementé d'un aéroport 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

²⁷ 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&urle=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).

²⁸ 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. »

²⁹ 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. »

³⁰ 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. »

³¹ 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).



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

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 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 judiciaires³², le fichier d'analyse sérielle³³ ou encore le fichier des personnes recherchées³⁴.

Par ailleurs, se pose la question de savoir si la Police grand-ducale procèdera au contrôle de l'exactitude et de la véracité des indications des demandeurs concernant leurs emplois, études et interruptions au cours des cinq dernières années. La CNPD se demande ainsi si la Police accèdera, le cas échéant, au fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale qui lui est accordé par l'article 43 point 2° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et si, en sus, elle accèdera dans ce contexte à d'autres bases de données que celles mentionnées audit article 43, comme par exemple la base de données de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Il serait aussi pertinent de savoir comment la Police grand-ducale vérifiera, le cas échéant, l'exactitude des données indiquées par les travailleurs non-résidents dans leurs demandes. 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.

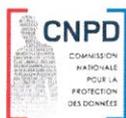
2^{ème} problématique : les services de renseignement et les « autorités nationales compétentes »

L'article 13 paragraphe (3), point 4° du projet de règlement grand-ducal prévoit que toute vérification renforcée des antécédents doit « *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.* ». Cette disposition est reprise intégralement de l'article 11.1.3 lettre d) de l'annexe du règlement d'exécution 2019/103 de la Commission européenne et le commentaire des articles reste totalement muet à cet égard. Or, la Commission nationale souhaite mettre en exergue trois points.

³² Prévu par les articles 230-6 à 11 du Code de procédure pénale français.

³³ Prévu par les articles 230-12 à 18 du Code de procédure pénale français.

³⁴ Prévu par l'article 230-19 du Code de procédure pénale français.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

Tout d'abord, même si l'article en question mentionne les services de renseignement au pluriel, la Commission nationale comprend qu'au niveau national est visé uniquement le Service de renseignement de l'État réglementé par la loi modifiée du 5 juillet 2016. L'article 9 de ladite loi prévoit même expressément en son paragraphe (2) que le Service de renseignement de l'État « *communiquera dans les meilleurs délais les renseignements collectés dans le cadre de ses missions aux autorités judiciaires, aux services de la police grand-ducale et aux administrations dans la mesure où ces renseignements paraissent utiles à l'accomplissement de leurs missions respectives.* » Pour éviter toute ambiguïté, la CNPD recommande aux auteurs de remplacer dans le texte les mots « les services de renseignement » par « le Service de renseignement de l'État ».

Ensuite, le point 4° sous revue mentionne que la Police grand-ducale doit prendre en compte « *toute autre information pertinente dont les autorités nationales compétentes disposent* ». Il 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 (« *Luftsicherheitsgesetz* ») énumère en sa section 7 paragraphe (3) quelles autorités nationales l'administration de la sûreté du transport aérien (« *Luftsicherheitsbehörde* ») 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 cause³⁵.

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 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-

³⁵ 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.* »



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

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.

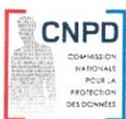
Pour conclure et résumer les observations relatives à cette partie, la CNPD estime que le projet de loi n°7475 devrait préciser les éventuels accès de la Police grand-ducale à ses propres fichiers, à d'autres fichiers nationaux et aux systèmes d'information européens et internationaux dans le cadre des vérifications des antécédents. Le projet de règlement grand-ducal devrait également indiquer quelles sont les entités visées par les termes « les autorités nationales compétentes », ainsi que les conditions et modalités du transfert de données de ces autorités vers la Police grand-ducale.

1.2.3. La durée de validité des différentes vérifications des antécédents

Par ailleurs, selon l'alinéa 2 du paragraphe (2) de l'article 13 du projet de règlement grand-ducal sous avis, le titulaire d'une décision positive relative à la vérification des antécédents doit introduire une demande de renouvellement au moins trois mois avant la fin de validité de la vérification des antécédents actuelle. Le point 11.1.7 de l'annexe au règlement d'exécution 2015/1998 de la Commission européenne du 5 novembre 2015, tel que modifié par le règlement d'exécution 2019/103 de la Commission européenne du 23 janvier 2019, laisse en effet le choix aux Etats membres soit de mettre en place un mécanisme de contrôle continu des éléments examinés dans le cadre d'une vérification ordinaire et renforcée des antécédents grâce à la notification rapide à « *l'autorité compétente, à l'exploitant ou à l'entité de délivrance, selon le cas, de tout événement susceptible d'avoir une incidence sur la fiabilité de la personne concernée* », soit de prévoir un renouvellement à intervalles réguliers ne dépassant pas douze mois pour les vérifications renforcées des antécédents et trois ans pour les vérifications ordinaires des antécédents. Ce n'est qu'en lisant le commentaire des articles qu'on comprend que les auteurs ont l'intention de reprendre lesdites durées de validité, et que donc la vérification des antécédents ordinaires a une durée de validité de 3 ans, tandis que la vérification renforcée expire déjà après 12 mois.

2. Les critères à prendre en compte par la Police grand-ducale pour émettre son avis

Le texte du projet de règlement grand-ducal ne précise nul part quels critères ou quel degré de gravité des antécédents sont pris en compte par la Police grand-ducale pour apprécier une demande de vérification des antécédents, c'est-à-dire pour émettre son avis en la matière. La CNPD s'interroge notamment si toute inscription au casier judiciaire par exemple entraîne automatiquement une appréciation négative en matière de vérification des antécédents ou si, par contre, les inscriptions doivent avoir atteint un certain niveau de gravité. La loi allemande précitée concernant la sécurité aérienne prévoit par exemple en sa section 7 paragraphe (1a) qu'une personne n'a pas atteint le niveau de fiabilité requis si, entre autres, elle a été condamnée lors des dernières dix années à une peine d'emprisonnement d'au moins un an.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

A titre de comparaison, il convient de relever que l'article 26 de la loi modifiée du 8 juillet 2018 sur la Police grand-ducale confère une nouvelle mission à la Police grand-ducale, qui consiste à réaliser sur demande des vérifications de sécurité du personnel externe des institutions, organes et organismes de l'Union européenne qui ont leur siège au Luxembourg, comme par exemple la Cour de Justice de l'Union européenne, la Cour des Comptes européennes ou encore la Banque européenne d'investissement. L'article 3 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2018 portant exécution dudit article 26 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit que ces vérifications de sécurité sont réalisées sur base de critères ciblés et spécifiques, indiqués par l'institution, l'organe ou l'organisme requérant en concertation avec la Police. La disposition en question précise qu'au « *terme de la vérification la Police émet un avis basé sur les critères visés à l'alinéa 1er qu'elle transmet à l'institution, organisme ou organe pour le compte de laquelle la vérification a été faite* ». Dans le commentaire des articles, les auteurs dudit règlement grand-ducal ont expliqué que cette disposition vise précisément à assurer que la Police n'ait à répondre que par rapport à l'existence des critères d'exclusion préalablement fixés.

Afin d'éviter l'arbitraire et de respecter le principe de transparence vis-à-vis des demandeurs d'une vérification ordinaire et renforcée des antécédents, le texte du projet de règlement grand-ducal devrait aux yeux de la CNPD définir en détail quels sont les critères à prendre en compte par la Police grand-ducale pour aviser une telle demande.

Dans cet ordre d'idée, une référence à l'avis de la Cour de Justice de l'Union européenne du 26 juillet 2017 concernant l'accord envisagé entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers s'avère pertinente. En effet, la Cour a estimé que pour que l'accord envisagé soit compatible avec les articles 7 et 8, ainsi qu'avec l'article 52 paragraphe (1) de la Charte européenne des droits de l'homme, il doit, entre autres, « *prévoir que les modèles et les critères utilisés dans le cadre du traitement automatisé des données PNR seront spécifiques et fiables ainsi que non discriminatoires* » et « *que les bases de données utilisées seront limitées à celles exploitées par le Canada en rapport avec la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave.* »³⁶. Le Contrôleur européen de la protection des données avait noté dans ce contexte qu'une évaluation sur base de critères inconnus en constante évolution suscite d'importantes inquiétudes en matière de transparence et de proportionnalité³⁷.

Il convient de citer par ailleurs l'article 12 de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, qui énumère, sauf exceptions prévues dans son paragraphe (3), les informations à mettre à disposition de la personne concernée par le responsable du traitement, comme par exemple les finalités du traitement, la base juridique du traitement, la

³⁶ Avis 1/15 de la CJUE du 26 juillet 2017 concernant l'accord envisagé entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers, paragraphe 232.

³⁷ Avis 2011/C 181/02 du 22 juin 2011 du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers 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, paragraphe 16.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

durée de conservation des données ou encore les catégories de destinataires des données à caractère personnel, ainsi qu'au besoin, des informations complémentaires. Pour les raisons susmentionnées de transparence, la CNPD est d'avis que les demandeurs d'une vérification des antécédents doivent être informés des critères sur lesquels la Police grand-ducale avise leur demande et le ministre prend sa décision.

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la CNPD recommande d'intégrer les durées de validité des différentes vérifications des antécédents dans le corps du texte du projet de règlement grand-ducal.

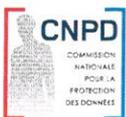
3. Les données traitées dans le cadre de l'avis de la Police grand-ducale et de la décision du ministre

La CNPD relève qu'il semble exister une contradiction entre l'article 1^{er} paragraphe (2) du projet de loi n°7475 qui prévoit que le ministre prend les décisions relatives à la vérification des antécédents sur « avis » de la Police grand-ducale, et l'article 13 paragraphe (1), deuxième phrase du projet de règlement grand-ducal qui impose non seulement à la Police grand-ducale la transmission d'un avis au ministre, mais également de « *toutes les données émanant de la recherche des antécédents* ».

Les textes sous avis étant plus que vagues, un certain nombre de questions se posent à cet égard :

- Y a-t-il création d'un nouveau fichier par la Police grand-ducale dans la mesure où celle-ci procède à la collecte directe et indirecte de données dans le cadre des vérifications des antécédents des demandeurs ?
- Le fait-elle à titre de responsable du traitement ou à titre de sous-traitant pour le compte du ministre ? (cf. point « 1.2. *Quant au responsable du traitement* » du présent avis)
- L'avis à émettre par la Police grand-ducale sur base du nouvel article 1^{er} paragraphe (2) du projet de loi n°7475 est-il limité à une appréciation positive ou négative relative à la demande, dans la mesure où l'avis doit a priori être accompagné de toutes les données émanant de la recherche des antécédents ?
- Dans la mesure où l'article 13 paragraphe (1) du projet de règlement grand-ducal prévoit que la Police grand-ducale doit continuer toutes les données émanant de la recherche des antécédents au ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions, créera-t-il également un fichier dans le cadre du traitement de données en question ou supprimera-t-il les données après sa prise de décision ?

Enfin, l'article 13 paragraphe (1) du projet de règlement grand-ducal prévoit que dans le cadre des décisions relatives à la vérification des antécédents, le ministre peut demander à la Police grand-ducale « *toute information supplémentaire qu'il juge nécessaire.* » Le commentaire des articles ne donne pas plus d'explications à cet égard. Cette formulation étant très vague, la CNPD se demande dans quel mesure le ministre demandera des informations supplémentaires.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

Pourrait-il estimer que les informations prévues aux paragraphes (2) à (4) de l'article 13 du projet de règlement grand-ducal ne sont pas suffisantes pour évaluer la fiabilité d'un demandeur d'une vérification des antécédents ou pourrait-il estimer que le dossier du demandeur lui transmis par la Police grand-ducale est incomplet ou que la Police grand-ducale n'aurait pas vérifié ou pris en compte toutes les informations nécessaires ?

Afin de répondre aux exigences de prévision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, la CNPD estime nécessaire que les textes sous avis soient clarifiés par rapport aux questions soulevées ci-avant.

4. La durée de conservation des données

L'article 3 paragraphe (1) lettre e) de la loi du 1er août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale prévoit que le responsable du traitement peut seulement conserver les données à caractère personnel sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées.

Ni le projet de loi n°7475, ni le projet de règlement grand-ducal sous examen ne précisent une durée de conservation des données à caractère personnel traitées dans le cadre des demandes de vérification des antécédents.

La CNPD rappelle dans ce contexte que dans son avis du 28 décembre 2017 relatif au projet de loi n°7168 de transposition de la Directive 2016/680³⁸, la CNPD avait estimé que l'article 5 de la Directive 2016/680 n'était pas correctement transposé en droit national en ce sens qu'il ne devrait pas appartenir à chaque responsable du traitement de fixer les délais de conservation des données, mais qu'il devrait revenir au législateur de les fixer de manière précise dans des lois spéciales et ceci pour chaque traitement de données. Le législateur n'avait cependant pas suivi l'argumentation de la CNPD en choisissant de confier au responsable du traitement la fixation des délais de conservation des données ainsi que les règles procédurales en vue d'assurer le respect de ces délais³⁹.

Or, dans le contexte des discussions actuelles relatives au fichier central de la Police grand-ducale, le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions a informé la Chambre des députés qu'un projet de loi précisant le cadre législatif du fichier central de la Police grand-ducale et, le cas échéant, d'autres fichiers de la Police, et prenant en compte les recommandations de la CNPD, serait soumis à la Chambre des députés avant les vacances de Noël.⁴⁰ Dans cette

³⁸ Délibération n° 1049/2017 du 28 décembre 2017.

³⁹ Article 4 de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

⁴⁰ Comme révélé dans un article d'actualité publié le 25 septembre 2019 sur le site de la Chambre des députés : <https://cnpd.msp.etat.lu/Docrdp/2018/2019%2009%2026%20CHD%20Chambre%20des%20D%C3%A9put%C3%A9s%20du%20Grand-Duch%C3%A9%20de%20Luxembourg.pdf> (consulté en dernier lieu le 5 décembre 2019).



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

optique, la CNPD estime nécessaire que le projet de loi n°7475 devrait préciser les délais de conservation des données.

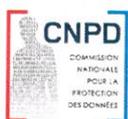
D'autres pays ont précisé des durées de conservation spécifiques dans leurs lois nationales, comme par exemple l'Allemagne. En effet, le paragraphe (11) 1^{er} point de la section 7 de la loi allemande précitée concernant la sécurité aérienne prévoit que les administrations de la sûreté du transport aérien sont obligées de supprimer les données collectées dans le cadre de la vérification des antécédents trois ans après la durée de validité de la vérification. En cas de décision négative, la suppression des données s'impose deux ans après le refus ou la révocation et en cas de retrait d'une demande par la personne concernée, immédiatement après ledit retrait au cas où la demande n'a pas encore été traitée. Le point 2 du paragraphe (11) de la section 7 précitée prévoit des durées de conservation spécifiques pour différentes autorités publiques, qui sont limitativement énumérées par la loi en question, et auxquelles les administrations de la sûreté du transport aérien peuvent demander des renseignements, comme par exemple aux autorités répressives. Ces autorités sont obligées de supprimer les données traitées dans le cadre d'une vérification des antécédents trois mois après la fin de validité d'une vérification, calculé à partir du moment de la demande de renseignement par une administration de la sûreté du transport aérien, ou, immédiatement après avoir été informé par une telle administration d'un refus, retrait ou d'une révocation d'une demande de vérification des antécédents.

Ainsi, la CNPD rappelle sa recommandation émise 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.* »⁴¹.

En 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 les textes soient précisés sur les points suivants :

- 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 finalités poursuivies par le traitement de données ;

⁴¹ Délibération n°45/2019 du 13 septembre 2019, p. 30.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.

- les éventuels accès de la Police grand-ducale à ses propres fichiers, aux autres fichiers nationaux et aux systèmes d'information européens et internationaux dans le cadre des demandes de vérifications des antécédents ;
- les modalités d'accès et d'échange de données entre la Police grand-ducale et le ministre dans ce contexte et l'éventuelle création de nouveaux fichiers ;
- la durée de conservation des données ;
- les critères à prendre en compte par la Police grand-ducale pour aviser une demande de vérification des antécédents ;
- les critères à prendre en compte par le ministre pour accorder ou refuser une demande de vérification des antécédents ;
- les entités visées à l'article 13 paragraphe (3) point 4° du projet de règlement grand-ducal par les termes « autorités nationales compétentes », ainsi que les conditions et modalités du transfert de données de ces autorités vers la Police grand-ducale ;
- les durées de validité des différentes vérifications des antécédents ;
- les critères à prendre en compte par la Police grand-ducale dans le cadre des autorisations spécifiques accordées, le cas échéant, aux visiteurs et membres de la presse, ainsi que des précisions sur l'autorité compétente pour délivrer des laissez-passer journalier pour les visiteurs et membres de la presse.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 17 décembre 2019.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Christophe Buschmann
Commissaire



Marc Lemmer
Commissaire



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au 1. 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 ; 2. projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg.