

**Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 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° 29/AV24/2021 du 1<sup>er</sup> octobre 2021

Conformément à l'article 57, paragraphe (1), lettre c) du règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

En date du 8 juillet 2019, la CNPD a avisé le projet de loi n°7425 portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 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 »)<sup>1</sup>.

En date du 4 février 2021, la Commission nationale a rendu son avis complémentaire sur les amendements gouvernementaux adoptés par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 27 mai 2020<sup>2</sup>.

Le 13 juillet 2021, la Commission de la Justice a adopté une série d'amendements parlementaires relative au projet de loi (ci-après les « amendements »).

Dans la mesure où les amendements concernent des articles du projet de loi ayant été commenté par la CNPD et que cette dernière n'a pas été saisie pour avis, elle s'autosaisit afin de faire part de ses observations ci-après.

<sup>1</sup> Délibération n°42/2019 du 8 juillet 2019

<sup>2</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021



**Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données**

relatif au projet de loi N° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 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.

## 1. Ad amendement n°22

L'amendement n°22 modifie le paragraphe (1) de l'article 14 du projet de loi, en ce qu'il remplace la notion « honorabilité » par la notion « dangerosité », et insère un nouvel alinéa au paragraphe (3) de l'article 14.

Les auteurs des amendements apportent encore, dans leur commentaire, des précisions quant à certaines interrogations soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 19 décembre 2020.

### A. Sur le remplacement de la notion « honorabilité » par la notion de « dangerosité »

L'article 14 paragraphe (1) du projet de loi a été amendé comme suit : « *Les autorisations, permis et agréments prévus par la présente loi sont délivrés par le ministre aux seules personnes qui, compte tenu de leur comportement, de leur état mental et de leurs antécédents judiciaires ou policiers, ne font pas craindre qu'elles sont susceptibles de présenter un danger pour elles-mêmes ou pour autrui, pour l'ordre public ou pour la sécurité publique. Une condamnation pour une infraction intentionnelle violente est considérée comme une indication d'un tel danger. ~~disposent de l'honorabilité nécessaire. Une personne est considérée comme ne disposant pas de l'honorabilité nécessaire au sens de la présente loi s'il est à craindre que la possession d'armes et de munitions dans son chef puisse constituer un danger pour elle-même, pour autrui ou pour l'ordre et la sécurité publics, compte tenu de son comportement, de son état mental et de ses antécédents.~~ ».*

Les dispositions amendées ont été faites « conformément aux observations du Conseil d'Etat et pour les raisons évoquées par la Haute Corporation ».

Le Conseil d'Etat avait, notamment, estimé dans son avis complémentaire du 19 décembre 2020 que le critère de l'honorabilité est « difficilement transposable à la vérification de l'aptitude d'une personne à détenir ou à manier une arme ».

La Commission nationale s'était ralliée à l'avis du Conseil d'Etat précité « uniquement en ce qu'il n'est pas pertinent d'utiliser la notion d'« honorabilité » pour apprécier si un particulier dispose de l'aptitude requise pour détenir ou manier une arme »<sup>3</sup>.

Dans la mesure où le terme « honorabilité » a été remplacé par le terme « dangerosité » à l'article 19 (agrément des salariés et collaborateurs des armuriers) et à l'article 24 du projet de loi (octroi des autorisations aux particuliers), elle tient à réitérer les observations suivantes, formulées dans son avis du 4 février 2021, « [n]éanmoins, la référence à la notion d'« honorabilité » pourrait apparaître pertinente en qui concerne les agréments qui seraient délivrés par le ministre aux

<sup>3</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 8, point I, 1, A, b, ii



### Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi N° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 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.

armuriers ou courtiers, lesdits agréments étant un prérequis à l'accès de telles professions. A ce titre, il est précisé qu'en France la notion d'« honorabilité » est utilisée pour toute personne souhaitant « exercer l'activité qui consiste, à titre principal ou accessoire, soit en la fabrication, le commerce, l'échange, la location, la location-vente, le prêt, la modification, la réparation ou la transformation, soit en la négociation ou l'organisation d'opérations en vue de l'achat, de la vente, de la fourniture ou du transfert d'armes, de munitions ou de leurs éléments ». Cependant, cette notion n'est pas reprise pour les personnes souhaitant acquérir ou détenir une arme. En effet, l'article L.312-3-1 du Code de la sécurité intérieure français dispose que « [l']autorité administrative peut interdire l'acquisition et la détention des armes, munitions et de leurs éléments des catégories A, B et C aux personnes dont le comportement laisse craindre une utilisation dangereuse pour elles-mêmes ou pour autrui ». La Commission nationale reviendra plus en détail sur la référence faite à la notion d'honorabilité dans la législation luxembourgeoise dans son avis sur le projet de loi n°7691, qui vise à harmoniser et préciser les différentes procédures de « contrôle d'honorabilité » actuellement prévues dans plusieurs textes de lois. »<sup>4</sup>.

#### **B. Sur la proposition faite par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire précité selon laquelle il propose le mécanisme d'un avis circonstancié émis par le procureur d'Etat et transmis au ministre**

Il ressort du commentaire de l'amendement n°22 que la proposition du Conseil d'Etat d'un « mécanisme d'un avis circonstancié » n'a pas été suivie par les auteurs des amendements.

Ces derniers proposent, en effet, de maintenir l'approche d'une fourniture d'informations au ministre de la Justice « *quitte à l'entourer de toutes les conditions requises et nécessaires, plutôt que d'adopter l'approche d'un avis à fournir par le Parquet* », sans toutefois préciser ce qu'il convient d'entendre par « *conditions requises et nécessaires* ».

Ils exposent leurs interrogations et les raisons à l'origine d'une telle position. Ces derniers arguent ainsi que « *cette façon de faire ne serait guère de nature à résoudre les problèmes qui se posent. Le Parquet, légitimement, émettrait cet avis sur base des principes qui gouvernent l'opportunité des poursuites, c'est-à-dire des considérations tirées de l'envergure et de la gravité du trouble à l'ordre public, de l'indemnisation de la victime, etc. C'est d'ailleurs ce qu'il avait fait pendant une certaine période en matière de gardiennage. Cependant, les considérations à tenir en compte en matière d'octroi ou de refus d'autorisations en matière d'armes sont sensiblement différentes et ne poursuivent pas le même objectif.* ».

De plus, ils estiment que « *cette approche soulève bien d'autres questions : Dans le cas d'un avis positif de la part du Parquet, est-ce que ce dernier serait alors dispensé de toute fourniture d'informations au ministre, de sorte que ce dernier ne pourrait même pas suivre la logique et le raisonnement sur lesquels l'avis positif serait basé ? Et dans le cas d'un avis négatif, quelles seraient les informations que le Parquet devrait alors fournir au ministre ? Il ne faut en effet pas*

<sup>4</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 26, I, 6



#### **Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données**

relatif au projet de loi N° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 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.

*oublier que le demandeur en obtention d'une autorisation d'armes a le droit, en cas de refus de sa demande, de saisir les juridictions administratives en vue de l'annulation du refus. Comment les juridictions administratives pourraient-elles alors apprécier si le refus du ministre est justifié ou non, si le ministre ne peut pas fournir aux juridictions administratives les informations et faits étant à la base de sa décision ? S'y ajoute encore que, rien qu'en prenant en compte le Service Armes & Gardiennage et sans considérer l'ensemble des lois en vigueur au Luxembourg qui requièrent l'évaluation d'une honorabilité ou d'une dangerosité avant l'octroi d'une autorisation administrative, le Parquet serait probablement submergé de demandes d'avis, ce qui l'empêcherait en fait de se consacrer à son activité principale qui est la poursuite des infractions pénales. Le projet de loi n° 7691, qui ne concerne encore que les lois étant de la compétence du ministère de la Justice, permet de se faire une idée du nombre très important d'avis dont le Parquet serait alors saisi, si on optait pour cette approche de l'avis du Parquet en toutes matières. ».*

Or, sur ce point, la CNPD s'était interrogée, dans son avis complémentaire du 4 février 2021, si une telle enquête administrative n'aurait pas comme conséquence d'engendrer « *une duplication des informations concernant les antécédents judiciaires d'une personne dans les mains de différentes autorités. En effet, la Commission nationale comprend que certaines des données contenues dans les fichiers tenus par la Police grand-ducale, par le Ministère public ou le SRE seront amenées à figurer une nouvelle fois dans un fichier tenu par le ministre* »<sup>5</sup>.

Ainsi, elle tient à réitérer ses considérations suivantes « *[a]fin d'éviter une duplication de telles données et la tenue d'une sorte de nouveau « casier bis » par le ministre pour les personnes concernées par la loi en projet, la CNPD estime qu'une méthode moins intrusive pour atteindre le même but devrait être préférée au système actuellement prévu par les auteurs du projet de loi. Elle se rallie, ainsi, à la proposition faite par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 19 décembre 2016 selon lequel il propose le mécanisme d'un avis circonstancié émis par le procureur d'Etat et transmis au ministre. Ce mécanisme se substituerait à la communication au ministre de renseignements par la Police grand-ducale, le Ministère public et le SRE. Un tel mécanisme permettrait d'éviter une duplication des données concernant les antécédents judiciaires d'un demandeur tout en permettant au ministre d'obtenir les informations nécessaires et pertinentes, sous forme d'un avis, afin de lui permettre d'apprécier l'« honorabilité » d'un demandeur. Un tel mécanisme présente encore l'avantage que l'enquête administrative serait confiée à une autorité répressive, le Ministère public, et non pas à une administration. En effet, une telle autorité serait plus appropriée pour mener une telle enquête eu égard à la nature des données traitées.* »<sup>6</sup>.

Par ailleurs, la Commission nationale réitère également ses observations relatives au modèle français et belge qui ont tous deux adopté une approche similaire<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 8, I, 1, A, b, ii

<sup>6</sup> ibidem

<sup>7</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 8, I, 1, A, b, iii



#### **Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données**

relatif au projet de loi N° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 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.

### **C. Sur l'insertion d'un alinéa 2 nouveau au paragraphe 3 de l'article 14 du projet de loi**

Il ressort du commentaire de l'amendement n°22 qu'« *il est proposé d'ajouter encore une restriction aux faits pouvant être communiqués au ministre par l'insertion d'un alinéa 2 nouveau au paragraphe 3, visant à exclure les faits qui, bien que correspondant aux points 1° à 3° de l'alinéa 1er du paragraphe 3, ont fait l'objet d'un acquittement, d'une réhabilitation ou d'une prescription. Cet amendement vise à répondre à une interrogation du Conseil d'Etat. L'hypothèse d'un non-lieu n'a pas été reprise ici, alors que ces faits peuvent faire l'objet d'une reprise de l'information sur charges nouvelles, conformément aux articles 135 à 136 du Code de procédure pénale, de sorte que ces faits doivent également pouvoir être pris en compte dans le cadre des procédures administratives concernant les autorisations prévues par le présent projet de loi.* ».

Il convient de féliciter les auteurs des amendements d'avoir apporté de telles précisions.

Néanmoins, en l'absence des catégories de données qui seraient communiquées au ministre, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de minimisation des données serait respecté en l'espèce.

Sur ce point, elle renvoie, de manière générale, à ses développements relatifs au principe de minimisation des données formulés dans son avis complémentaire du 4 février 2021<sup>8</sup>.

### **D. Sur l'échange d'informations entre le Service Armes & Gardiennage et le Service de renseignement de l'Etat**

Il y a lieu de relever que le paragraphe (6) de l'article 14 du projet de loi concernant l'échange d'informations entre le Service Armes & Gardiennage et le Service de renseignement de l'Etat demeure inchangé.

Les auteurs des amendements n'apportent pas davantage de précisions à ce sujet dans leur commentaire de l'amendement n°22 mais énoncent les raisons pour lesquelles cet échange d'informations est nécessaire.

Sans préjuger de la nécessité d'un tel échange d'informations, la Commission nationale regrette cependant que ses considérations formulées dans son avis du 4 février 2021 n'aient pas été prises en compte et tient, dès lors, à les réitérer<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 17, I, 1, F.

<sup>9</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 17, I, 1, F, b



#### **Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données**

relatif au projet de loi N° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 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.

## **E. Remarques finales**

De manière générale, il y a lieu de regretter que l'ensemble des interrogations soulevées dans l'avis complémentaire du 4 février 2021 de la CNPD n'aient pas été prises en considération.

Ainsi, outre les réitérations formulées ci-avant, elle regrette que le texte actuel ne permette pas aux personnes concernées de « *comprendre l'étendue et la portée de l'enquête administrative, ne serait-il pas préférable d'indiquer expressément à l'article 14 nouveau que les données collectées lors de l'enquête administrative proviennent des fichiers tenus par la Police grand-ducale, le Ministère public ou le SRE ?* »<sup>10</sup>.

De même qu'« *à l'instar des dispositions prévues à l'article 26 paragraphes (2) et (3) de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière*<sup>11</sup>, ne faudrait-il pas prévoir dans le projet de loi sous avis que les données transmises au ministre, à des fins d'enquête administrative, ne peuvent être utilisées que pour la finalité pour laquelle elles ont été transmises et encadrer la transmission, le cas échéant, par le ministre à une autre administration/ à un tiers ? »<sup>12</sup>.

En outre, et tel que la CNPD l'avait relevé dans son avis précité, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes, des garanties devraient être prévues « *dans le projet de loi alors qu'en l'état actuel du dispositif sous avis, les personnes concernées verront une duplication de leurs données relatives à des condamnations pénales ou à des infractions aux mains de plusieurs autorités. La collecte de telles données lors de l'enquête administrative pourrait aboutir à la tenue d'une sorte de nouveau « casier bis » par le ministre. Celui-ci disposerait, le cas échéant, à l'issue de l'enquête de la copie de rapports de police, extraits de procès-verbaux, jugements, ou encore des « informations nécessaires » fournies par le SRE* »<sup>13</sup>.

Il en va de même en ce qui concerne les traitements de catégories particulières de données pour lesquelles, la CNPD estime, conformément à l'article 9, paragraphe (2), du RGPD, que le projet de loi devrait prévoir des « *mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée* ». Il est renvoyé aux considérations soulevées dans son avis du 4 février 2021<sup>14</sup>.

Enfin, la Commission nationale regrette encore qu'aucune précision n'ait été apportée, ni en ce qui concerne la durée de conservation des données obtenues dans le cadre de la vérification de

<sup>10</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 10, I, 1, B

<sup>11</sup> L'article 26 paragraphes (2) et (3) dispose que : « (2) Les données et informations transmises ne peuvent être utilisées par l'administration que pour la finalité pour laquelle elles ont été transmises. Elles sont effacées dès que leur conservation n'est plus nécessaire au regard de la finalité pour laquelle elles ont été transmises. (3) La transmission ultérieure des données et informations par l'administration de l'État à une tierce personne requiert l'accord préalable écrit de la personne visée à l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, ayant transmis les données et informations concernées. Le cas échéant, l'article 6, paragraphe 3, est applicable ».

<sup>12</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 11, I, 1, C

<sup>13</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 12, I, 1, D

<sup>14</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 12, I, 1, E



### **Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données**

relatif au projet de loi N° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 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.

l'honorabilité<sup>15</sup>, ni en ce qui concerne l'autorité de contrôle compétente pour contrôler et surveiller le respect des dispositions légales prévues par l'article 14 du projet de loi<sup>16</sup>. Elle réitère, dès lors, l'ensemble de ses observations à ce sujet.

Pour le surplus, la CNPD renvoie à ses avis des 8 juillet 2019 et 4 février 2021 précités.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 1<sup>er</sup> octobre 2021.

La Commission nationale pour la protection des données




Tine A. Larsen  
Présidente



Thierry Lallemand  
Commissaire



Marc Lemmer  
Commissaire



Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>15</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 17, I, 3

<sup>16</sup> Délibération n°2/2021 du 4 février 2021, page 17, I, 5



#### Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi N° 7425 sur les armes et munitions et portant : 1° transposition de la directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 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.