

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

Délibération n° 31/AV15/2022 du 21 juillet 2022

1. Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement européen 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après le « RGPD »), ainsi qu'à l'article 46, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après la « directive 2016/680 »), chaque autorité de contrôle a pour mission de conseiller *« conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement »*.

2. L'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données prévoit précisément que la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») exerce les missions dont elle est investie en vertu de l'article 57 du RGPD, tandis que l'article 8, point 3^o, de ladite loi du 1^{er} août 2018 se base sur l'article 46, paragraphe 1^{er}, lettre c), de la directive 2016/680 précitée en prévoyant que la CNPD *« conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles »*.

3. En date du 17 décembre 2019, la Commission nationale a avisé le projet de loi N°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare (ci-après le « projet de loi »), d'une part, et le projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »), d'autre part¹.

4. En date du 20 octobre 2021, le Conseil de Gouvernement a adopté une série d'amendements gouvernementaux relative au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal.

5. Dans la mesure où les dispositions amendées ont été commentées par la Commission nationale dans son avis précité et que cette dernière n'a pas été saisie pour avis, elle s'autosaisit afin de faire part de ses observations ci-après.

I. Remarques générales

1. Sur la conformité des dispositions légales du projet de règlement grand-ducal à la Constitution

6. Si le projet de loi précise le responsable du traitement, le projet de règlement grand-ducal semble encadrer les modalités du traitement de données à caractère personnel qui serait mis en œuvre à travers la vérification des antécédents.

Le projet de règlement grand-ducal entend notamment prévoir les éléments sur lesquels porteraient les demandes de vérification des antécédents ainsi que les « informations considérées et critères de décision »² relatifs auxdites demandes.

7. Il convient de se demander si l'encadrement normatif, tel que prévu par les textes sous avis, est susceptible d'être conforme à la Constitution. En effet, il y a lieu de relever que l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution érige en matière réservée à la loi les exceptions à la garantie par l'Etat de la protection de la vie privée³.

De plus, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dispose que « *[d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises* ».

Depuis la révision du 18 octobre 2016 dudit article, « *la Cour constitutionnelle considère que dans les matières réservées les éléments essentiels sont du domaine de la loi, tandis que les éléments*

¹ Voir délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. N°7475/01.

² Article 14 nouveau du projet de règlement grand-ducal.

³ Voir en ce sens M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°619.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

moins essentiels peuvent être relégués à des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc. Elle fait ainsi sienne la position du constituant, partagée par le Conseil d'Etat, qui consiste à assurer au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails des matières réservées, les principes et les points essentiels restant du domaine de la loi. D'après le constituant, de simples lois-cadres fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution ne satisfont pas à ces exigences constitutionnelles. Si des éléments essentiels sont du domaine de la loi, les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails, peuvent être du domaine du pouvoir réglementaire grand-ducal »⁴.

8. Par ailleurs, il résulte d'un arrêt n°114/14 du 28 novembre 2014, de la Cour constitutionnelle, que les éléments essentiels ne doivent pas figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter à titre complémentaire d'une norme européenne ou internationale.

Néanmoins, la Commission nationale estime que les dispositions du règlement d'exécution (UE) 2019/103 du 23 janvier 2019 modifiant le règlement (UE) 2015/1998 en ce qui concerne la clarification, l'harmonisation et la simplification ainsi que le renforcement de certaines mesures de sûreté aérienne spécifiques, en ce qui concerne la vérification des antécédents ne seraient pas suffisamment précises.

En effet, le règlement d'exécution précitée précise :

- en ce qui concerne la vérification ordinaire des antécédents que celle-ci doit au moins « a) établir l'identité de la personne sur la base de documents ; b) prendre en considération le casier judiciaire dans tous les États de résidence au cours des cinq dernières années ; c) prendre en considération les emplois, les études et les interruptions au cours des cinq dernières années »⁵ ;
- en ce qui concerne la vérification renforcée des antécédents, que celle-ci doit au moins prendre en considération les éléments précités ainsi que « prendre en considération les informations des services de renseignement et toute autre information pertinente dont les autorités nationales compétentes disposent et estiment qu'elles peuvent présenter un intérêt pour apprécier l'aptitude d'une personne à exercer une fonction qui requiert une vérification renforcée de ses antécédents »⁶.

9. Or, il y a lieu de relever que le projet de règlement grand-ducal entend notamment prévoir que des données soient collectées pour des finalités différentes de celles d'origines, et que l'accès, le cas échéant aux propres fichiers de la Police grand-ducale soit prévu dans le cadre de la vérification des antécédents.

⁴ Voir M. Besch, *Normes et législation en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°19.

⁵ Article 11.1.4. du règlement d'exécution (UE) 2019/103 du 23 janvier 2019.

⁶ Article 11.1.3., lettre d) du règlement d'exécution (UE) 2019/103 du 23 janvier 2019.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

Dès lors, ne faudrait-il pas que de tels éléments soient prévus dans une loi et non dans un règlement grand-ducal ?

10. Ainsi, il y a lieu de se demander si le projet de règlement grand-ducal est susceptible de ne pas être conforme au dispositif constitutionnel précité. Ne faudrait-il pas veiller à une application des principes d'encadrement normatif susmentionnés s'agissant de la distinction entre ce qui doit relever, par essence, de la loi au sens stricte et ce qui peut faire l'objet d'un encadrement normatif par un texte réglementaire ?⁷

2. Sur l'articulation entre les dispositions du RGPD et de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale

11. Il convient de s'interroger sur l'articulation des dispositions du RGPD et celles de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale alors que certains traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les textes sous avis sont susceptibles d'être initialement soumis aux dispositions de la loi du 1^{er} août 2018 précitée puis soumis ultérieurement aux dispositions du RGPD.

12. Cette problématique ne se pose cependant pas pour les traitements qui seraient mis en œuvre par la Police grand-ducale dans le cadre du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal. En effet, il ressort de l'article 1^{er}, paragraphe 2, lettre a), de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, que les traitements effectués par la Police grand-ducale, dans le cadre de la vérification des antécédents, tombent dans le champ d'application de ladite loi.

13. Cette problématique semble se poser pour les traitements de données à caractère personnel effectués par le ministre ainsi que par la commission, instaurée par l'article 1 du projet de loi.

En effet, il ressort du commentaire des articles en ce qui concerne l'échange d'informations entre la Police grand-ducale et le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions (ci-après le « ministre ») qu'il s'agit « *d'un échange de données en matière policière en vue d'une décision administrative* », dès lors, le RGPD aurait vocation à s'appliquer au ministre pour les traitements effectués dans ce cadre-là.

⁷ Voir en ce sens M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°619.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

14. Par ailleurs, en ce qui concerne la commission instaurée par l'article 1 du projet de loi, celle-ci est amenée à être saisie par le ministre afin qu'elle émette un « *avis motivé à l'intention du ministre* » et celle-ci pourrait « *prendre en considération toute information communiquée au ministre ayant la Police dans ses attributions* ». Ainsi, les traitements effectués dans ce cadre-là seraient amenés à tomber dans le champ d'application du RGPD alors que les conditions visées à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ne semblent pas trouver application.

15. Ainsi, il y a lieu de constater que des données initialement collectées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuite en la matière ou d'exécution de sanctions pénales seraient ultérieurement soumis au RGPD dans le cadre des traitements effectués par le ministre et la commission précitée.

16. Par conséquent, dans un tel contexte, il y a lieu de s'interroger sur l'articulation des dispositions du RGPD avec celles de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

3. Sur le principe de la licéité des traitements de données à caractère personnel

a. Sur les traitements de données effectués par la Police grand-ducale

17. Comme relevé par la CNPD dans son avis précité, il y a lieu de rappeler que « *la Directive 2016/680 dispose que pour être licite, le traitement doit être nécessaire à l'exécution d'une mission de l'autorité compétente, correspondre aux finalités pour lesquelles il a été mis en place, mais aussi et surtout, il doit être prévu soit par le droit de l'Union, soit par le droit d'un Etat membre*⁸. En outre, la Directive 2016/680 précise que la disposition nationale qui régleme le dit traitement doit au moins préciser : les objectifs du traitement, les données à caractère personnel devant faire l'objet du traitement et les finalités du traitement⁹. Il ressort de cette disposition que ces trois éléments constituent le seuil minimal qu'une disposition nationale régleme tant 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 2019¹⁰ »¹¹.

⁸ Article 8, paragraphe 1^{er}, de la Directive 2016/680.

⁹ Article 8, paragraphe 2, de la Directive 2016/680.

¹⁰ Délibération n°45/2019 du 13 septembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7741/04.

¹¹ Délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7475/01.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

18. Par ailleurs, il convient encore de relever que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, dispose que « *[l]es traitements effectués par le même ou par un autre responsable du traitement, pour l'une des finalités énoncées à l'article 1^{er} autre que celles pour les données ont été collectées, sont autorisés s'ils sont nécessaires et proportionnés à cette finalité, sous réserve du respect des dispositions prévues par le présent chapitre et par les chapitres IV et V* ».

19. Il résulte encore du commentaire des articles du projet de loi N°7168 devenu la loi du 1^{er} août 2018 précitée, quant aux dispositions ayant abouti aux dispositions précitées, que le paragraphe 2 de l'article 3 précité « *prévoit les conditions à remplir afin qu'un responsable du traitement puisse utiliser des données à caractère personnel pour une finalité de l'article 1^{er} qui n'est pas la finalité de l'article 1^{er} pour laquelle ces données ont été collectées, à savoir que (a) ce traitement de données à caractère personnel soit prévu par une disposition légale nationale ou européenne, et que (b) cet autre traitement de données à caractère personnel soit nécessaire et proportionné à cette finalité* ».

20. Ainsi, il résulte de ce qui précède que les dispositions sous avis devraient préciser les modalités du traitement de données à caractère personnel qui serait mis en œuvre dans le cadre des demandes de vérifications des antécédents par la Police grand-ducale.

21. Or, certaines précisions mériteraient d'être apportées notamment en ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel qui seraient collectées ainsi que des précisions quant à l'origine de telles données. Dès lors, il s'avère indispensable que des dispositions légales prévoient expressément de telles précisions. La CNPD y reviendra *infra* dans son avis.

b. Sur les traitements de données effectués par le ministre et la commission

22. L'article 6 du RGPD définit les différentes conditions de licéité pour lesquelles un traitement est possible. En d'autres termes, le responsable du traitement doit préalablement et pour chaque traitement de données personnelles, déterminer la condition de licéité y applicable.

Sur ce point-là, la CNPD se permet de réitérer ses observations formulées au point 1 de son avis du 17 décembre 2019 relatif au projet de loi n°7475¹².

¹² Délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7475/01.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

c. Sur l'article 8 de la loi du 1er 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

23. L'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, dispose que « *[l]es données à caractère personnel collectées par les autorités compétentes pour les finalités énoncées à l'article 1^{er} ne peuvent être traitées à des fins autres que celles y énoncées, à moins qu'un tel traitement ne soit autorisé par le droit de l'Union européenne ou par une disposition du droit luxembourgeois.* ».

24. La Commission nationale comprend que tant le ministre que la commission pourraient avoir accès « *à la totalité des informations accessibles à la Police dans le cadre de la vérification des antécédents* »¹³ pour le ministre et « *à toute information communiquée au ministre* »¹⁴ pour la commission.

Ainsi, le ministre et la commission pourraient notamment être amenés à traiter des données qui proviennent du Service de renseignement de l'Etat (ci-après le « SRE ») et de la Cellule de renseignement financier (ci-après la « CRF ») ainsi que des données qui proviennent de fichiers détenus par la Police grand-ducale.

25. Conformément aux dispositions légales précitées, si les auteurs du projet de loi considèrent que les données traitées par le ministre et la commission seraient amenées à être traitées pour des finalités ultérieures différentes alors cela devrait être reflété plus clairement dans le texte sous avis. En effet, de telles données seraient alors initialement collectées par les autorités précitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, puis seraient dans le cadre des textes sous avis traitées, le cas échéant, pour des finalités ultérieures différentes.

d. Sur les dispositions du Chapitre 2, section 2, de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

26. Il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sur l'article 8, paragraphe 3, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale qui dispose que « *[l]orsque le droit de l'Union européenne ou une disposition du droit luxembourgeois applicable à l'autorité compétente qui transmet les*

¹³ Commentaire de l'amendement gouvernemental du projet de loi.

¹⁴ Article 1^{er}, paragraphe 3, alinéa 5, du projet de loi.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

données soumet leur traitement à des conditions spécifiques, l'autorité compétente qui transmet les données informe le destinataire de ces données à caractère personnel de ces conditions et de l'obligation de les respecter ».

27. Ainsi, il convient de constater que la transmission d'informations directement disponibles ou directement accessibles par la Police grand-ducale au ministre ou à la commission, visée au paragraphe 3, article 1^{er} du projet de loi, est soumise aux conditions posées par le Chapitre 2, section 2, de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière.

L'article 24 de ladite loi dispose notamment qu'une telle transmission est soumise aux conditions cumulatives suivantes :

- « 1) elle doit être nécessaire à l'exécution d'une mission de service public dont l'administration destinataire de la transmission est chargée en vertu de la loi ;*
- 2) les raisons pour lesquelles les données et informations transmises sont considérées comme étant nécessaires à l'exécution de la mission de l'administration destinataire doivent faire partie de la documentation visée à l'article 25, paragraphe 2 ;*
- 3) elle ne peut comporter que les données et informations qui sont nécessaires, pertinentes et proportionnelles eu égard à la mission concernée de l'administration destinataire ;*
- 4) lorsqu'il s'agit de données et d'informations qui proviennent d'une enquête ou d'une instruction préparatoire en cours, l'autorisation écrite visée à l'article 20, paragraphe 2, est requise préalablement à la transmission ;*
- 5) lorsqu'il s'agit de données et d'informations qui ont été communiquées aux personnes visées à l'article 18, paragraphe 1^{er}, au préalable par une entité visée à l'article 1^{er}, l'accord écrit de cette entité est requis préalablement à la transmission ;*
- 6) aucun des motifs visés à l'article 7, paragraphe 1^{er}, ne s'y oppose ».*

28. Les auteurs du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal devront, dès lors, veiller à la bonne articulation entre les dispositions sous avis et celles visées par la loi du 22 février 2018 précitée, mais qui est antérieure à la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

II. Ad amendement gouvernemental relatif au projet de loi

29. Cet amendement gouvernemental a pour objet d'amender l'article unique du projet de loi. Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire de l'amendement que ces nouvelles dispositions ont notamment pour objet d'apporter des clarifications quant à la vérification des antécédents et *« en particulier en ce qui concerne les rôles respectifs du ministre ayant la Police dans ses attributions et de cette dernière dans ce contexte ».*



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

30. Ainsi, un nouveau paragraphe 3 est introduit à l'article 1^{er} du projet de loi. Celui-ci traite « exclusivement [de] la vérification des antécédents ».

Les auteurs du projet de loi précisent que dans ce nouveau paragraphe 3, « il est proposé d'insérer un alinéa 1^{er} qui précise que la vérification des antécédents est exécutée au vu de la base réglementaire européenne en tant que mesure de prévention contre les menaces pour la sécurité publique. Le gouvernement propose cet amendement au vu de l'avis du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données (CNPd), qui a relevé la question du régime de protection des données. Ceci clarifie notamment la finalité du traitement et que les données traitées tombent sous le champ d'application de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ».

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir apporté de telles précisions.

1. Sur les responsables des traitements de données à caractère personnel

31. Comme soulevé dans son avis du 17 décembre 2019 précité, la CNPD avait estimé que des précisions devaient être apportées quant à la détermination du responsable du traitement et de l'éventuel sous-traitant, voire même d'une responsabilité conjointe dans le cadre du traitement des demandes de vérification des antécédents.

Les auteurs du projet de loi précisent à ce sujet, dans le commentaire des amendements, que « [q]uant à l'interrogation de la CNPD sur le responsable du traitement, il y a lieu de remarquer que le ministre ayant la Police dans ses attributions prend la décision finale sans avoir accès à la totalité des informations accessibles à la Police dans le cadre de la vérification des antécédents. Par conséquent, il devient évident qu'il y a une séparation de la responsabilité du traitement pour les traitements respectifs ».

Ils précisent encore que l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi « attribue le pouvoir de décision pour les vérifications des antécédents au ministre ayant la Police dans ses attributions. Cette décision se base sur l'avis de la Police qui peut être complété par l'avis de la commission ».

32. Il résulte de ce qui précède que le ministre serait, dès lors, à considérer comme responsable du traitement des traitements de données effectués dans le cadre de la décision finale, alors que la Police grand-ducale serait à qualifier de responsable du traitement des traitements de données effectués dans le cadre de la vérification-même des antécédents.

33. Cependant, bien que les auteurs du projet de loi répondent dans le commentaire de l'amendement aux interrogations soulevées par la CNPD, cela n'est toutefois pas reflété



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

expressément dans le texte sous avis. En effet, l'alinéa 2, paragraphe 3, de l'article 1^{er} dispose que « *[l]e ministre ayant la Police dans ses attributions prend les décisions relatives à la vérification des antécédents sur avis de la Police et sur avis de la commission instaurée à l'alinéa 4 en cas de saisine* ».

L'alinéa 3 dudit paragraphe dispose quant à lui que « *[l]a Police est responsable pour la vérification des antécédents. A cet effet, elle émet un avis motivé basé sur une évaluation de la fiabilité du requérant, qu'elle transmet au ministre ayant la Police dans ses attributions* ».

34. Dès lors, la CNPD réitère ses observations formulées, dans son avis du 17 décembre 2019 précité, en ce qu'elle avait recommandé aux auteurs du projet de loi de « *préciser dans le corps du texte du projet de loi qui a la qualité de responsable du traitement et, le cas échéant, de sous-traitant, en matière de vérifications des antécédents* ».

35. Par ailleurs, il convient de rappeler à ce titre que l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 8^o) de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, dispose que « *lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union européenne ou le droit luxembourgeois, le responsable du traitement ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union européenne ou le droit luxembourgeois* ».

2. Sur la consultation du registre spécial

36. L'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi dispose que « *[l]orsque le requérant est âgé de moins de vingt-trois ans au moment de l'introduction de la demande, la Police est autorisée à consulter le registre spécial prévu par l'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse* ». L'accès au registre spécial serait justifié, selon les auteurs du projet de loi, afin « *de garantir au mieux la sécurité aéroportuaire* ».

37. L'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse dispose que les décisions et condamnations figurant sur le registre spécial « *peuvent également être portées à la connaissance des autorités administratives dans les cas où ces renseignements sont indispensables pour l'application d'une disposition légale ou réglementaire, ainsi que des tiers lésés, s'ils le demandent* ».

38. Sans préjuger de l'appréciation *in concreto* qui serait faite par la Police grand-ducal dans le cadre d'une vérification des antécédents, il y a lieu de rappeler que selon le principe de minimisation des données, seules les données à caractère personnel nécessaires à la réalisation des finalités doivent être traitées, compte tenu du risque que le traitement fait peser pour la vie privée des personnes concernées.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

39. En outre, il y a lieu de relever que le considérant 50 de la directive 2016/680 énonce qu'« [i]l importe en particulier que le responsable du traitement soit tenu de mettre en œuvre des mesures appropriées et effectives et soit à même de démontrer que les activités de traitement respectent la présente directive. Ces mesures devraient tenir compte de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que du risque que ceux-ci présentent pour les droits et libertés des personnes physiques. Les mesures prises par le responsable du traitement devraient comprendre l'établissement et la mise en œuvre de garanties spécifiques destinées au traitement de données à caractère personnel relatives aux personnes physiques vulnérables telles que les enfants ». Dès lors, de telles garanties devraient être mises en œuvre lors du traitement de telles données par la Police grand-ducale.

40. Par ailleurs, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le projet de loi N°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs et portant modification d'autres lois, qui prévoit notamment l'abrogation de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

L'article 60 du projet de loi précité prévoit de nouvelles dispositions quant au registre spécial. Le paragraphe 4 dudit article énumère les autorités, sur autorisation du procureur général d'Etat, qui pourraient prendre connaissance des informations contenues dans le registre spécial. Or, il y a lieu de relever que ces nouvelles dispositions ne prévoient pas que la Police grand-ducale puisse prendre connaissance des informations figurant sur le registre spécial.

41. Ainsi, afin de veiller à une meilleure cohérence entre les deux textes, ne faudrait-il pas prévoir expressément la consultation par la Police grand-ducale du registre spécial visé à l'article 60 du projet de loi N°7991 ?

3. Sur l'avis émis par la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents

42. L'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi dispose que dans le cadre de la vérification des antécédents, la Police grand-ducale « émet un avis motivé basé sur une évaluation de la fiabilité du requérant, qu'elle transmet au ministre ayant la Police dans ses attributions ».

43. Il ressort de l'article 15 nouveau du projet règlement grand-ducal que « le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions aura accès à [un système informatique centralisé pour la gestion des demandes de vérification des antécédents] pour consulter l'avis de la Police grand-ducale et sur demande, pour consulter l'entièreté d'un dossier concerné ».



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

Ainsi, il y a lieu de s'interroger sur l'articulation des dispositions précitées avec les précisions apportées par les auteurs du projet de loi, dans le commentaire de l'amendement gouvernemental, dans la mesure où ces derniers précisent que « *le ministre ayant la Police dans ses attributions prend la décision finale sans avoir accès à la totalité des informations accessibles à la Police dans le cadre de la vérification des antécédents* ».

Dès lors, en l'absence de précisions, quels seraient les éléments qui justifieraient que le ministre puisse avoir accès à la totalité des informations accessibles à la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents ?

44. Afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire¹⁵, les critères précisant dans quelles conditions le ministre aurait, le cas échéant, accès aux informations accessibles par la Police grand-ducale devraient être reflétés clairement dans les dispositions du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal. De même, ne faudrait-il pas préciser quel serait le contenu de « l'avis motivé » émis par la Police grand-ducale et transmis au ministre dans le cadre de la vérification des antécédents ?

45. En tout état de cause, ne serait-il pas préférable de prévoir que la Police grand-ducale communique au ministre un avis circonstancié se référant qu'aux éléments pertinents auxquels la Police grand-ducale aurait accès ? Un tel système permettrait, en effet, d'éviter une duplication des données concernant les antécédents judiciaires de la personne concernée, entre les mains du ministre, tout en permettant au ministre d'obtenir les informations nécessaires et pertinentes, afin de lui permettre de prendre une décision.

4. Sur la création d'une commission instaurée par l'article 1^{er} du projet de loi

46. Il ressort du projet de loi qu'en cas d'avis négatif de la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents renforcée, le ministre se verra communiquer un avis par la commission visée à l'alinéa 4 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi.

L'alinéa 4 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi prévoit la création d'une commission qui serait chargée « *d'émettre un avis à l'intention du ministre ayant la Police dans ses attributions en cas de saisine par ce dernier. Cette commission s'inspire du modèle de la commission prévue dans le projet de loi n°6961* ».

L'alinéa 5 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi dispose que lorsqu'elle est saisie par le ministre, la commission pourrait « *prendre en considération toute information communiquée au ministre ayant la Police dans ses attributions* ».

¹⁵ En ce sens, V. M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

Il est précisé dans le commentaire de l'amendement qu' « *au vu de la nature sensible des informations discutées, il est proposé que tout membre de la commission soit en possession d'une habilitation de sécurité correspondant au moins au niveau « secret »* » et qu' « *[à] l'instar du projet de loi n°6961 précité, l'alinéa 6 prévoit les modalités d'accès au dossier en cas d'une décision négative, ceci afin de permettre au requérant de suivre les éléments ayant mené au refus* ».

47. Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir prévu que les membres de cette commission soient en possession d'une habilitation de sécurité correspondant au moins au niveau « secret ». Néanmoins, il y a lieu de regretter que le contenu de l'avis émis par cette commission ne soit pas détaillé par le projet de loi. Comme indiqué ci-avant, il est préférable qu'un avis circonstancié soit communiqué au ministre.

48. Par ailleurs, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire¹⁶, le contenu d'un tel avis devrait être reflété clairement dans les dispositions du projet de loi.

49. Enfin, il ressort du commentaire de l'amendement gouvernemental que « *[l']alinéa 5 attribue les droits d'accès nécessaires à la commission, qui a notamment accès à toute information communiquée au ministre ayant la Police dans ses attributions dans le cadre de la demande. Par conséquent toute demande d'autorisation adressée au Procureur d'Etat dans ce contexte inclut l'indication que ladite commission est aussi destinataire des informations concernées* ». Il y a lieu de s'interroger sur l'autorisation du Procureur d'Etat visée dans le commentaire de l'amendement gouvernemental, est-ce que celle-ci est celle visée à l'article 24 de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière ?¹⁷

¹⁶ En ce sens, V. M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015

¹⁷ L'article 24 de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière dispose que « *[l]a transmission visée à l'article 23, qui peut avoir lieu sur demande ou de façon spontanée, est soumise aux conditions cumulatives suivantes :*

- 1) *elle doit être nécessaire à l'exécution d'une mission de service public dont l'administration destinataire de la transmission est chargée en vertu de la loi ;
les raisons pour lesquelles les données et informations transmises sont considérées comme étant nécessaires à*
- 2) *l'exécution de la mission de l'administration destinataire doivent faire partie de la documentation visée à l'article 25, paragraphe 2 ;*
- 3) *elle ne peut comporter que les données et informations qui sont nécessaires, pertinentes et proportionnelles eu égard à la mission concernée de l'administration destinataire ;*
- 4) *lorsqu'il s'agit de données et d'informations qui proviennent d'une enquête ou d'une instruction préparatoire en cours, l'autorisation écrite visée à l'article 20, paragraphe 2, est requise préalablement à la transmission ;*



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

5. Remarques finales

50. Il y a lieu de relever que l'alinéa 3 du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi dispose que « [l]a Police est responsable pour la vérification des antécédents. A cet effet, elle émet un avis motivé basé sur une évaluation de la fiabilité du requérant, qu'elle transmet au ministre ayant la Police dans ses attributions. L'analyse de la fiabilité du requérant consiste dans une évaluation globale de la situation individuelle ».

Or, l'utilisation des termes « fiabilité du requérant » ou « évaluation globale de la situation individuelle » sont généraux et imprécis et pourraient être susceptibles d'accentuer le risque de confusion dans l'esprit du lecteur au sujet de ce que pourrait recouvrir la vérification des antécédents. Ce d'autant plus alors que les articles du projet de règlement grand-ducal ont pour objet de détailler de telles vérifications et ne reprennent pas des terminologies similaires.

Ainsi, il y a lieu de s'interroger sur la cohérence et l'articulation de telles dispositions avec celles du projet de règlement grand-ducal.

51. Par ailleurs, la Commission nationale renvoie à ses considérations développées aux paragraphes 17 à 21 du présent avis en ce qui concerne les éléments qui devraient figurer dans le projet de loi et dans le projet de règlement grand-ducal.

III. Ad amendements gouvernementaux relatifs au projet de règlement grand-ducal

1. Sur le « Laissez-passer journalier »

52. L'amendement 1 du projet de règlement grand-ducal a pour objet de modifier l'article 6 du projet de règlement grand-ducal intitulé « Le Laissez-passer journalier ». Il y a lieu de constater que les dispositions relatives à la remise d'un document d'identité demeurent inchangées¹⁸.

53. Dès lors, la CNPD se permet de réitérer ses observations formulées dans son avis du 17 décembre 2019 précitée, dans lequel celle-ci avait estimé qu' « *au vu du principe de minimisation des données, il apparaît excessif de conserver le document pendant le temps de présence de la personne en cause dans la zone aéroportuaire, alors que lux-Airport n'est pas en mesure de vérifier si le document d'identité est, le cas échéant, falsifié, et qu'il serait suffisant, après vérification de l'identité de la personne à l'aide de la pièce d'identité, d'ajouter le numéro du*

lorsqu'il s'agit de données et d'informations qui ont été communiquées aux personnes visées à l'article 18, 5) paragraphe 1^{er}, au préalable par une entité visée à l'article 1^{er}, l'accord écrit de cette entité est requis préalablement à la transmission ;

6) aucun des motifs visés à l'article 7, paragraphe 1^{er}, ne s'y oppose ».

¹⁸ Article 6, paragraphe (3) du projet de règlement grand-ducal, tel qu'amendé.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

document d'identité dans le répertoire précité à côté de l'inscription du titulaire du laissez-passer »¹⁹.

2. Sur les dispositions de l'article 7 du projet de règlement grand-ducal

54. L'amendement 2 a pour objet de modifier l'article 7 du projet de règlement grand-ducal intitulé « Les visiteurs et la presse ». Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent dans le commentaire de l'amendement qu' « [a]u vu du commentaire de la Commission nationale pour la protection des données au sujet des critères de décision de la Police grand-ducale pour les visites et la presse visées à l'article 7, le Gouvernement propose d'amender l'article 7 afin de clarifier l'appréciation de cette décision par la Police grand-ducale ».

Ainsi, à la fin de l'alinéa de l'article précité, il a été rajouté les termes suivants « sur base d'une évaluation des conditions de sécurité ».

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent encore à ce sujet que « [c]ette autorisation spécifique préalable de la part de la Police grand-ducale pourra seulement être accordée si elle n'entrave pas la sécurité de l'aéroport. Ceci implique notamment le respect des conditions d'accompagnement et la prise en considération de toute autre contrainte sur la sécurité aéroportuaire ».

55. S'il y a lieu de saluer les efforts de clarification des auteurs du projet de règlement grand-ducal, de telles précisions ne permettent toutefois pas de lever les interrogations de la CNPD formulées dans son avis du 17 décembre 2019.

56. Ainsi, la Commission nationale se permet de réitérer ses interrogations selon lesquelles elle s'interrogeait sur les critères sur lesquels reposeraient la délivrance, ou non, par la Police grand-ducale d'une autorisation et le cas échéant, quels fichiers nationaux ou systèmes d'information de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) ou de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) seraient consultés²⁰.

3. Sur la demande de vérification des antécédents

57. L'amendement 3 a pour objet de modifier l'article 13 du projet de règlement grand-ducal intitulé « Demande de vérification des antécédents ». Il y a lieu de relever que suite aux

¹⁹ Voir observations formulées sous le point « Ad art. 6. Le laissez-passer », de la délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire 7475/01.

²⁰ Voir les observations formulées sous le point « Ad art. 7. Les visiteurs et la presse », de la délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire 7475/01.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

amendements une partie des dispositions de l'article 13 ont été supprimées et ont été introduites dans un nouvel article 14 intitulé « Information considérées et critères de décision ».

58. L'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 13 du projet de règlement grand-ducal énumère en douze points quels éléments une demande de vérification des antécédents doit contenir ainsi que les documents devant être transmis à la Police grand-ducale à l'appui de cette demande.

Les amendements viennent apporter certaines précisions en ce qui concerne les documents listés au paragraphe 1 de l'alinéa 2 de l'article 13 du projet de règlement grand-ducal, qui doivent être transmis à la Police grand-ducale lors d'une telle demande.

a) Sur l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 3^o

59. L'article 13, paragraphe 1^{er}, point 3, du projet de règlement grand-ducal dispose que « *la déclaration écrite du requérant contenant l'autorisation de procéder à une vérification des antécédents et de demander toute information relative à la demande disponible et directement accessible aux autorités compétentes nationales, ou tout document équivalent auprès des autorités des pays de résidence des cinq dernières années ou dont il a la nationalité* » (dispositions nouvelles soulignées).

En l'espèce, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de conditionner un tel traitement de données à caractère personnel à « *l'autorisation de procéder à une vérification des antécédents* » du requérant alors que selon l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, dispose que le « *[l]e traitement n'est licite que si et dans la mesure où il est nécessaire à l'exécution des missions de l'autorité compétente définie à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 7^o, pour une des finalités énoncées à l'article 1^{er} et lorsque cette mission est effectuée en application de dispositions législatives régissant l'autorité compétente visée* ».

Ainsi, la vérification des antécédents ne devrait pas se baser sur l'accord préalable du requérant comme cela semble être prévu par les dispositions précitées du projet de règlement grand-ducal.

60. En tout état de cause de telles dispositions sont formulées de manière trop vague de sorte qu'elles ne sont pas susceptibles de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire²¹. Afin d'éviter tout risque de confusion dans l'esprit du lecteur, il est recommandé aux auteurs du projet de règlement grand-ducal d'omettre les dispositions précitées.

²¹ En ce sens, V. M. Besch, *Normes et législation en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

b) Sur l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 5°

61. L'article 13, paragraphe 1^{er}, point 5°, du projet de règlement grand-ducal dispose que la demande de vérification doit contenir « *un extrait du casier judiciaire des pays énoncés au point 3, à l'exception du Luxembourg, datant de moins de trois mois* ».

Il ressort du commentaire des articles que « *[l]e point 5 est adapté en fonction de la modification du point 3. Afin de simplifier les démarches administratives, il est prévu qu'un casier judiciaire luxembourgeois n'est pas requis* ».

62. Le point 6° dudit article précise que la demande de vérification doit contenir « *l'accord du requérant que le bulletin n° 2 du casier judiciaire puisse être délivré directement à la Police grand-ducale* ».

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal, afin de simplifier les démarches administratives, entendent donc prévoir la possibilité pour la Police grand-ducale de se voir délivrer directement un bulletin N°2 lorsque le requérant (résident luxembourgeois) a donné son accord.

63. Il y a lieu de saluer l'introduction de telles dispositions alors qu'une telle possibilité ne semble actuellement pas prévue par l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire qui précise que le bulletin N°2 d'une personne physique est délivré sur demande « *aux administrations de l'Etat, administrations communales et personnes morales de droit public saisies, dans le cadre de leurs missions légales, d'une demande présentée par la personne physique ou morale concernée, laquelle a donné son accord de manière écrite ou électronique afin que le bulletin N° 2 soit délivré directement à l'administration ou à la personne morale de droit public. La liste des administrations et personnes morales de droit public et les motifs d'une demande de délivrance sont fixés par règlement grand-ducal* ». Ledit règlement ne vise, en effet, pas une telle hypothèse.

c) Sur l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 12°

64. Il y a lieu de relever que les dispositions de l'article 13, paragraphe 1^{er}, point 12°, du projet de règlement grand-ducal demeurent inchangées par les amendements.

Il ressort du commentaire des articles que les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent dans l'amendement 3 à ce sujet que « *[a]u vu du commentaire de la Commission nationale pour la protection des données concernant le contenu du questionnaire biographique, il convient de préciser que ledit questionnaire recense les éléments visés aux articles 13 paragraphe 1er et 14 paragraphe 3 en relation avec le requérant* ».

Il y a lieu de saluer les auteurs du projet de règlement grand-ducal pour avoir apporté de telles précisions.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

65. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la pertinence du renvoi aux éléments qui seraient visés au paragraphe 3 de l'article 14 nouveau du projet de règlement grand-ducal alors que la CNPD comprend que de telles données seraient obtenues de manière indirecte par la Police grand-ducale et non recueillies directement auprès du requérant.

4. Sur les informations considérées et les critères de décision dans le cadre d'une vérification des antécédents

66. Il ressort du commentaire de l'amendement 4 que « *le Gouvernement propose d'insérer un nouvel article 14 pour donner suite à la demande de la Commission nationale pour la protection des données de clarifier les critères de décision, les informations considérées et les autorités compétentes* ». S'il y a lieu de saluer les efforts du Gouvernement à ce sujet, il convient cependant de regretter que certaines des considérations émises par la CNPD dans son avis précité n'aient pas été prises en considération.

a) Sur le paragraphe 1^{er} de l'article 14 nouveau

67. L'article 14, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal dispose que « *la Police grand-ducale consulte les autorités policières étrangères et judiciaires nationales. La Police grand-ducale peut également consulter tout employeur ou tout établissement d'éducation antérieur ou actuel afin de vérifier l'authenticité des informations fournies. Dans le cadre de la vérification renforcée des antécédents, la Police grand-ducale consulte en outre le Service de renseignement de l'Etat et la Cellule de renseignement financier.* ».

68. S'il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir précisé que le SRE ainsi que la CRF seraient consultés dans le cadre de la vérification renforcée des antécédents, il convient de regretter que le texte sous avis ne précise pas quelles seraient les autorités judiciaires étrangères et nationales qui seraient consultées. En effet, s'agit-il des autorités judiciaires pénales et/ou civiles?

69. Sur ce point, la Commission nationale se permet de réitérer ses observations formulées dans son avis précité en ce qu'elle avait relevé qu'« *[i]l paraît indispensable pour la CNPD que le texte précise quelles sont les entités visées par les termes susmentionnés « les autorités nationales compétentes ».* En effet, il ne devrait pas y avoir de difficultés pour identifier les autorités compétentes dans ce contexte. A titre de comparaison, la loi allemande concernant la sécurité aérienne (« *Luftverkehrsgesetz* ») énumère en sa section 7 paragraphe (3) quelles autorités nationales l'administration de la sûreté du transport aérien (« *Luftverkehrsbehörde* »)



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

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 cause²².

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'État – la transmission des données et informations dans l'autre sens étant d'ores et déjà prévue par l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale. ». Or, comme les autorités compétentes n'auront pas connaissance si une personne déterminée a introduit une demande de vérification des antécédents auprès de la Police grand-ducale, cette dernière devra les contacter de sa propre initiative. Ainsi, il apparaît nécessaire d'inclure dans le projet de règlement grand-ducal une liste qui détermine les autorités que la Police grand-ducale devra contacter systématiquement en cas de réception d'une demande de vérification des antécédents »²³.

70. En outre, il y a encore lieu de regretter que lesdites dispositions ne précisent pas :
- quelles seraient les informations qui seraient communiquées par les « *autorités policières étrangères et judiciaires nationales* » ni par le SRE ou la CRF, s'agit-il des informations énumérées au paragraphe 3 de l'article 14 nouveau du règlement grand-ducal ? ;
 - ni sous quelle forme lesdites informations seraient communiquées à la Police grand-ducale ? Les informations seront-elles transmises dans leur intégralité, sous forme d'extrait ou un avis est-il envoyé à la Police grand-ducal par lesdites autorités ?

71. Pour une meilleure lisibilité et compréhension du texte, il serait préférable d'indiquer quelles informations seraient communiquées par quelles autorité et sous quelle forme celles-ci seraient communiquées à la Police grand-ducale.

²² 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* ».

²³ Voir observations formulées sous le point « Ad. Art. 13 Demande de vérification des antécédents », délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. N°7475/01.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

72. Par ailleurs, il y a également lieu de regretter que le texte ne précise pas quels fichiers nationaux seraient le cas échéant accessible par la Police grand-ducale.

Sur ce point il convient de réitérer les observations formulées par la Commission nationale dans son avis précité en ce qu'elle avait relevé qu' « [i]l ne ressort pas clairement du projet du texte réglementaire sous avis si la Police 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 62²⁴), comme par exemple le fichier dit « central »,²⁵ le « fichier stupéfiants »²⁶ le « fichier des avertissements taxés »²⁷, 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. »²⁸.

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

²⁴ 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).

²⁵ 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 ».

²⁶ 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 ».

²⁷ 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 ».

²⁸ 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 projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

précédée d'une enquête administrative donnant lieu, le cas échéant, à consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et des traitements automatisés de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 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 judiciaires²⁹, le fichier d'analyse sérielle³⁰ ou encore le fichier des personnes recherchées³¹ »³².

En outre, quant aux fichiers tenus par la Police grand-ducale, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le projet de loi n°7741 portant modification 1° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, 2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du SRE et 3° du Code pénal, a été déposé le 30 décembre 2020. Ledit projet de loi a notamment pour objet d'encadrer les traitements des données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale, et plus précisément dans le fichier central. Dès lors, les auteurs du projet de loi devraient veiller à une bonne cohérence et articulation entre les deux textes.

73. En tout état de cause, la formulation actuelle de l'article 14, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal est trop vague de sorte que le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire³³ ne serait pas susceptible d'être respecté.

b) Sur l'article 14 nouveau, paragraphe 2

74. Cet article dispose que « [t]outes les informations fournies dans le cadre de la demande d'une vérification des antécédents, ainsi que toutes les informations reçues des autorités et acteurs prévus au paragraphe premier ou recueillis lors de vérifications des antécédents antérieures sont prises en compte pour la décision finale relative à la vérification des antécédents ».

²⁹ Prévus par les articles 230-6 à 11 du Code de procédure pénale français.

³⁰ Prévus par les articles 230-12 à 18 du Code de procédure pénale français.

³¹ Prévus par l'article 230-19 du Code de procédure pénale français.

³² Voir observations formulées sous le point « Ad. Art. 13 Demande de vérification des antécédents », délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. N°7475/01.

³³ En ce sens, V. M. Besch, *Normes et législation en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

Des précisions quant à ce que recouvrirait la notion de « vérifications des antécédents antérieures » devraient être apportées par les auteurs du projet de règlement grand-ducal, alors qu'il ne ressort pas clairement à la lecture desdites dispositions ce qu'entendent viser les auteurs du projet de règlement grand-ducal par cette notion.

c) Sur l'article 14 nouveau, paragraphe 3

75. Il y a lieu de relever que le paragraphe 3 de l'article 14 nouveau énumère les critères sur lesquels se base la Police grand-ducale afin d'apprécier les demandes de vérification des antécédents.

76. Il ressort du commentaire des amendements gouvernementaux que l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 de l'article 14 nouveau précité que celui-ci « *énonce plusieurs critères d'exclusion contraignants. Ainsi, un requérant échoue à la vérification des antécédents s'il a commis, tenté de commettre ou s'il y a des indices réels et concordants de croire qu'il a commis ou tenté de commettre les infractions visées par la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, ainsi que s'il fait de fausses déclarations dans sa demande* », tandis que l'alinéa 3 « *rajoute une énumération non-exhaustive de critères d'évaluation non contraignants. Pour la décision finale tous les éléments du dossier sont pris en considération, chaque dossier est apprécié individuellement, tel que stipulé au projet de loi n°7475 précité. Notamment, il est pris en compte si le requérant a commis, tenté de commettre ou s'il y a des indices réels et concordants de croire qu'il a commis ou tenté de commettre les infractions visées par la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière* ».

Si de telles précisions sont à saluer, il y a lieu de regretter que certains détails n'aient pas été apportés.

77. En effet, les interrogations suivantes subsistent :

- de quelle manière la Police grand-ducale obtiendra-t-elle les informations listées au paragraphe 3 de l'article 14 nouveau via l'accès à ses propres fichiers, via le SRE, la CRF ou d'autres autorités nationales ou étrangères ?
- quelles seraient les informations obtenues ? S'agit-il de décisions de justice définitives et/ou non définitives ? De rapports ou de procès-verbaux de police ?
- qu'en-est-il des informations qui seraient obtenues dans le cadre d'une instruction et quelles seraient, le cas échéant, les mesures prises afin de respecter le secret de l'instruction ?



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

- comment la Police grand-ducale procédera-t-elle à la vérification de l'authenticité des informations fournies par le requérant et listées à l'article 13 du projet de règlement grand-ducal ?

78. En outre, en ce qui concerne l'obtention d'indices « *relatifs à l'alcoolisme, la toxicomanie, la dépendance de médicaments ou l'abus régulier de ces substances* », il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur les dispositions de l'article 9 de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, qui trouveraient application en l'espèce. En effet, de tels indices sont relatifs à un état de santé dans la mesure où ils renseignent sur une éventuelle addiction de la personne faisant l'objet d'une vérification des antécédents. Les indices recueillis sont donc susceptibles de constituer des catégories particulières de données au sens de l'article 9 précité.

79. Par ailleurs, il convient également de rappeler l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale qui dispose que « *[l]es données à caractère personnel fondées sur des faits sont, dans la mesure du possible, distinguées de celles fondées sur des appréciations personnelles* ». La Police grand-ducale devrait, dès lors, veiller au respect desdites dispositions.

80. En tout état de cause, la Commission nationale estime que le projet de règlement grand-ducal devrait préciser l'origine des données, quelles catégories de données seraient collectées et par quels moyens celles-ci seraient obtenues.

5. Sur l'article 15 nouveau du projet intitulé « Traitement et durée de conservation des données à caractère personnel »

81. Ce nouvel article introduit par l'amendement 4 a pour objet de définir « *le cadre pour le traitement des données à caractère personnel et la durée de conservation des données pour la vérification des antécédents* ».

a) Sur la mise en place d'un système informatique centralisé

82. Il résulte du paragraphe 1^{er} de l'article 15 nouveau du projet de règlement grand-ducal que « *[l]a Police grand-ducale met en place un système informatique centralisé pour la gestion des demandes de vérification des antécédents. En vue de la prise de décision, le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions aura accès à ce système pour consulter l'avis de la Police grand-ducale et sur demande, pour consulter l'entièreté d'un dossier concerné* ».



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent à ce sujet qu' « [a]fin de clarifier les interactions entre la Police grand-ducale et son ministre, au paragraphe 1er la Police grand-ducale met en place un système informatique auquel le ministre a accès. Cependant, les droits d'accès du ministre ayant la Police dans ses attributions sont restreints et une requête est requise pour l'accès au dossier entier ».

83. Il ne ressort pas clairement desdites dispositions si un fichier, dans le cadre de la vérification des antécédents, serait tenu par la Police ou s'il s'agirait d'un outil informatique facilitant la gestion administrative des demandes de vérification des antécédents. Si un fichier devait être tenu par la Police grand-ducale alors cela devrait être reflété expressément dans le projet de loi.

84. De plus, comme indiqué précédemment, quels seraient les critères qui justifieraient, le cas échéant, un accès au dossier entier par le ministre ? Il y a lieu de regretter que le texte sous avis reste muet quant à de telles précisions.

b) Sur la durée de conservation des données collectée par la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents

85. Conformément au principe de la limitation de la conservation, les données à caractère personnel sont conservées « sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées »³⁴.

86. De plus, conformément à l'article 4 de la directive 2016/680 « les données à caractère personnel sont exactes et, si nécessaire, tenues à jour ; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder ».

87. Il convient encore de rappeler la recommandation émise par la CNPD dans le cadre de son avis relatif au fichier central de la Police grand-ducale dans lequel elle estime que « les délais de conservation ou du moins les critères applicables pour déterminer la durée de conservation ainsi que les procédures permettant la vérification régulière de la nécessité lesdits délais mériteraient d'être précisés par le législateur afin de limiter au maximum la marge de manœuvre du responsable du traitement et garantir la transparence, l'accessibilité et la proportionnalité desdits délais »³⁵.

³⁴ Article 3 de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

³⁵ Délibération n°45/2019 du 13 septembre 2019, p. 30.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

88. Le paragraphe 2 dudit article entend préciser la durée de conservation des données collectées par la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents et le paragraphe 3 précise le délai à l'issue duquel les données seraient effacées. Il y a lieu de saluer l'effort des auteurs du projet de règlement grand-ducal pour avoir prévu des durées de conservation, tel que cela avait été suggéré par la CNPD dans son avis précité³⁶.

89. Ainsi le paragraphe 2 de l'article 15 nouveau fixe une durée d'un an pour les données collectées dans le cadre de la vérification des antécédents « *en cas de décision positive* », il est encore précisé que cette durée est prorogée en cas de renouvellements.

De plus, la même durée d'une année est fixée pour les demandes « *incomplètes ou retirées par le requérant ou l'entité dont il relève* ». Le Gouvernement précise dans le commentaire des amendements que cette durée a été proposée « *dans un but de simplifier la démarche administrative en cas d'une reprise ultérieure de la demande concernée* ».

Enfin, une durée de 30 jours de conservation des données est fixée en cas d'échec de la demande de vérification des antécédents.

90. Par ailleurs, le paragraphe 3 de l'article 15 prévoit que les données seraient effacées à l'issue de chacun des délais pré-mentionnés mais qu'une fiche succincte « *sera conservée pendant un délai de cinq ans* » et que celle-ci contiendrait les informations listées audit paragraphe.

91. Il y a encore lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur l'article 6, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale qui dispose que « *[l]es autorités compétentes prennent toutes les mesures raisonnables pour garantir que les données à caractère personnel qui sont inexactes, incomplètes ou ne sont plus à jour ne soient pas transmises ou mises à disposition* ».

92. Enfin, en l'absence de précision à ce sujet dans les textes sous avis, il y a lieu de s'interroger sur les durées de conservation des avis ainsi que des informations qui seraient communiquées au ministre et à la commission. De telles précisions devraient être apportées.

6. Remarques finales

93. Dans son avis initial relatif au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal, la Commission nationale s'était demandée par quels moyens la Police grand-ducale procéderait-t-

³⁶ Voir les observations formulées sous le point 4 de la délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. N°7475/01.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

elle à une vérification des antécédents « équivalente » pour les travailleurs non-résidents. Elle avait, en effet, relevé qu'« [a] priori, comme la Police grand-ducale ne dispose pas d'accès aux fichiers correspondants des pays étrangers, ce contrôle peut paraître moins efficace et moins intrusif que celui pour les travailleurs résidents »³⁷.

Il semble désormais que cette hypothèse soit prévue à l'article 14, paragraphe 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal alors que celui-ci prévoit expressément la possibilité pour la Police grand-ducale de consulter les autorités policières et judiciaires étrangères.

IV. Sur le droit des personnes concernées

1. Sur les traitements de données à caractère personnel effectués par la Police grand-ducale

94. Il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sur l'article 14 de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale qui dispose que « [l]e responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée, dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, eu égard à la finalité du traitement concerné, et en tenant dûment compte des droits fondamentaux et des intérêts légitimes de la personne physique concernée, pour :

- a) éviter de gêner des enquêtes, des recherches ou des procédures officielles ou judiciaires ;
- b) éviter de nuire à la prévention ou à la détection d'infractions pénales, aux enquêtes ou aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales ;
- c) protéger la sécurité publique ;
- d) protéger la sécurité nationale et la défense nationale ; ou
- e) protéger les droits et libertés d'autrui ».

Si tel devait être la volonté des auteurs des textes sous avis alors des dispositions légales devraient préciser la limitation des droits des personnes concernées conformément aux dispositions de l'article 14 précité.

95. Enfin, il convient encore de préciser que l'article 17 de la loi précitée est susceptible de trouver application alors que la Police grand-ducale peut être amenée à traiter des données à caractère personnel relatives à des faits qui font l'objet d'une enquête préliminaire ou d'une instruction préparatoire.

³⁷ Voir observations formulées sous le point « Ad. Art. 13. Demande de vérification des antécédents », délibération n°59/2019 du 17 décembre 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7475/01.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

2. Sur les traitements de données à caractère personnel effectués par le ministre ou la commission

96. Comme indiqué aux paragraphes 11 à 16 du présent avis, le RGPD est susceptible de s'appliquer aux traitements qui seraient effectués par le ministre ou la commission.

97. Selon l'article 5 paragraphe 1^{er}, lettre a), du RGPD, les données à caractère personnel doivent être traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (principe de licéité, loyauté, transparence).

98. Ce principe implique notamment que les responsables de traitements devront respecter les dispositions de l'article 13 du RGPD pour les données collectées directement auprès de la personne concernée, sinon celles de l'article 14 du RGPD, lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée elle-même, par exemple celles collectées indirectement auprès de la Police grand-ducale.

En vertu de ces articles, le responsable du traitement devra fournir à la personne concernée des informations au sujet du traitement de données personnelles la concernant, notamment pour garantir un traitement équitable et transparent. Dans les cas où l'article 14 du RGPD s'appliquerait, ces informations devraient être fournies à la personne concernée au plus tard un mois après que le responsable du traitement ait obtenu les données.

99. En outre, selon l'article 15 du RGPD les personnes concernées ont le droit de recevoir certaines informations relatives aux données personnelles traitées par le responsable de traitement (droit d'accès).

100. Il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que sans dérogation explicite dans le projet de loi, ces droits seraient tous applicables intégralement. Or, il semble que les auteurs du projet de loi entendent vouloir déroger à ces droits alors qu'ils prévoient à l'article 1^{er}, paragraphe 3, alinéa 6, du projet de loi que « *[l]a personne qui a échoué à la vérification des antécédents peut, sur demande écrite et dans un délai de trente jours à partir de la date de notification du refus ou du retrait, solliciter du ministre ayant la Police dans ses attributions l'accès à l'avis de la Police sur lequel est fondé la décision, sous réserve des limitations légales. L'avis émis par la commission ne lui est pas communiqué* ».

Dès lors, dans de tels cas et conformément à l'article 23 du RGPD, les détails des limitations, ainsi que leur durée devraient être prévus dans le projet de loi.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg

Ainsi décidé à Belvaux en date du 21 juillet 2022.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire



Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de loi n°7475 portant modification de la loi modifiée du 26 juillet 2002 sur la police et sur l'exploitation de l'aéroport de Luxembourg ainsi que sur la construction d'une nouvelle aérogare ; au projet de règlement grand-ducal relatif à la sûreté de l'aviation civile et aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg