

**Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte
sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la
Justice**

Délibération n° 6FR/2022 du 4 mars 2022

La Commission nationale pour la protection des données siégeant en formation restreinte composée de Mme Tine A. Larsen, présidente, et de Messieurs Thierry Lallemand et Alain Herrmann, commissaires ;

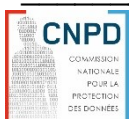
Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE ;

Vu 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, notamment son article 41 ;

Vu le règlement d'ordre intérieur de la Commission nationale pour la protection des données adopté par décision n°3AD/2020 en date du 22 janvier 2020, notamment son article 10 point 2 ;

Vu le règlement de la Commission nationale pour la protection des données relatif à la procédure d'enquête adopté par décision n°4AD/2020 en date du 22 janvier 2020, notamment son article 9 ;

Considérant ce qui suit :



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

I. Faits et procédure

1. En date du 29 juin 2018 et du 14 septembre 2018, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après : la « CNPD ») a été saisie de deux réclamations signalant à la CNPD de potentielles violations des dispositions du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après : « RGPD ») en utilisant le service en ligne du Registre de commerce et des sociétés (ci-après : « RCS ») du site « www.lbr.lu » dont le gestionnaire est le groupement d'intérêt économique « LUXEMBOURG BUSINESS REGISTER » (ci-après : « LBR »), situé au 14, Rue Erasme, L - 1468 Luxembourg et enregistré au RCS sous le n°C24.

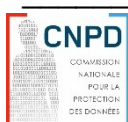
2. Lors de sa séance de délibération du 22 février 2019, la Commission nationale pour la protection des données siégeant en formation plénière (ci-après: « Formation Plénière ») a dès lors décidé d'ouvrir une enquête auprès du LBR sur base de l'article 37 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après : « loi du 1^{er} août 2018 ») et de désigner Monsieur Christophe Buschmann comme chef d'enquête.

3. Aux termes de la décision de la Formation Plénière l'enquête menée par la CNPD avait comme objet de vérifier la conformité de la mise à disposition du public des données personnelles accessibles via le service en ligne RCS du site « www.lbr.lu », avec la section 2 du chapitre 4 du RGPD intitulé « Sécurité des données à caractère personnel » et ceci pour la période de 2004 à 2019.

4. En date du 24 mai 2019, le LBR a répondu au questionnaire préliminaire envoyé par la CNPD par courrier du 18 avril 2019.

5. En date du 20 juin 2019, des agents de la CNPD ont participé à une réunion dans les locaux du LBR. Ladite réunion a fait l'objet d'un compte rendu, pour lequel le LBR a fait part de ses remarques et commentaires en date du 19 juillet 2019.

6. En date du 25 juillet 2019, une deuxième réunion a eu lieu dans les locaux du LBR. Le 26 juillet 2019, le LBR a envoyé des documents supplémentaires à la CNPD et



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

en date du 9 août 2019, il a fait part de ses remarques et commentaires relatifs au compte rendu issu de la réunion précitée.

7. Par courrier électronique du 9 août 2019, la CNPD a posé des questions supplémentaires au LBR, auxquelles ce dernier a répondu en date du 6 septembre 2019.

8. Par courrier du 6 mars 2020, le chef d'enquête a informé le ministère de la Justice que lors de sa séance de délibération du 14 janvier 2020, la Formation Plénière a décidé d'inclure ledit ministère, en sa qualité de responsable du traitement pour la mise à disposition du public des données personnelles accessibles via le Service en ligne RCS du site www.lbr.lu, dans le périmètre de l'enquête ouverte en date du 22 février 2019.

En effet, le chef d'enquête estimait qu'en considération des mesures d'investigation réalisées par ses soins entre le 16 avril 2019 et le 9 septembre 2019, il apparaît que le LBR intervient en qualité de sous-traitant dans le cadre des traitements visés par l'enquête précitée et agit uniquement en exécution des décisions prises par le ministère de la Justice, le dernier assumant le rôle de responsable desdits traitements.

Une copie du courrier précité du 6 mars 2020 a été adressée au LBR.

9. Suite au changement du périmètre de l'enquête, c'est-à-dire l'inclusion du ministère de la Justice (ci-après : « le ministère ») en tant que responsable du traitement, alors qu'il s'est avéré que le LBR assumait uniquement la fonction de sous-traitant, une réunion avec le ministère et les agents de la CNPD a eu lieu en date du 7 juillet 2020.

Ladite réunion a fait l'objet d'un compte rendu, pour lequel le ministère a fait part de ses remarques et commentaires en date du 17 août 2020.

10. Les agents de la CNPD en charge de l'enquête avaient entre-temps, plus précisément en date du 17 juillet 2020, transmis au ministère l'ensemble des éléments pertinents échangés antérieurement avec le LBR.

11. A l'issue de son instruction, le chef d'enquête a notifié au ministère en date du 27 mai 2021 une communication des griefs détaillant les manquements qu'il estimait constitués en l'espèce, et plus précisément une non-conformité aux exigences prescrites par l'article 32 du RGPD.



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

Dans la communication des griefs, le chef d'enquête propose à la Commission nationale pour la protection des données siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête (ci-après: « Formation Restreinte ») d'adopter quatre mesures correctrices.

12. Le 29 juin 2021, le ministère a produit des observations écrites sur la communication des griefs.

13. La présidente de la Formation Restreinte a informé le ministère par courrier du 10 août 2021 que son affaire serait inscrite à la séance de la Formation Restreinte du 6 octobre 2021. Le ministère a confirmé sa présence à ladite séance en date du 26 août 2021.

14. Suite au départ de Monsieur Christophe Buschmann, la Formation Plénière a décidé lors de sa séance de délibération du 3 septembre 2021 que Monsieur Marc Lemmer occuperait à partir du 3 septembre 2021 la fonction de chef d'enquête pour l'enquête en cause.

15. Lors de la séance de la Formation Restreinte du 6 octobre 2021, le chef d'enquête et le ministère ont exposé leurs observations orales à l'appui de leurs observations écrites et ont répondu aux questions posées par la Formation Restreinte. Le ministère a eu la parole en dernier.

II. Motifs de la décision

II. 1. Quant à la procédure

1. Sur le rôle de responsable du traitement et sous-traitant

16. Lors de sa séance de délibération du 22 février 2019, la Formation Plénière avait décidé d'ouvrir une enquête auprès du LBR ayant pour objet de vérifier la conformité de la mise à disposition du public des données personnelles accessibles via le service en ligne RCS du site « www.lbr.lu » dont le gestionnaire est précisément le LBR, avec la section 2 du chapitre 4 du RGPD intitulé « Sécurité des données à caractère personnel » et ceci pour la période de 2004 à 2019.



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

17. Or, en considération des mesures d'investigations réalisées par ses soins entre le 16 avril 2019 et le 9 septembre 2019, le chef d'enquête a estimé que le LBR interviendrait uniquement en qualité de sous-traitant du ministère qui assume le rôle de responsable des traitements visés par l'enquête en cause et a demandé l'extension de l'enquête à la Formation Plénière.

18. La Formation Restreinte constate qu'en vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le Registre de commerce et des sociétés (RCS) ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, le RCS fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice, tandis que la gestion du RCS est confiée à « *un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin.* »

19. L'article 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises (ci-après : « règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 ») prévoit dans ce contexte que la gestion du RCS est confiée au « groupement d'intérêt économique RCSL ».

Il convient de noter que par dépôt du 29 mars 2018, la dénomination du groupement d'intérêt économique « RCSL » a été modifiée en « LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS (en abrégé « LBR »).¹

20. Il ressort par ailleurs du compte rendu de la réunion des agents de la CNPD du 20 juin 2019 auprès du LBR que le « *ministère de la Justice considère que la loi ainsi que le règlement d'exécution sont spécifiques à un tel point que le LBR est à considérer comme simple sous-traitant et ne rentre pas en relation de responsabilité conjointe avec le ministère de la Justice.* »

¹ A noter que l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 14 janvier 2022, prévoit de remplacer l'acronyme « RCSL » par « Luxembourg Business Registers ».

2. Sur le périmètre de l'enquête

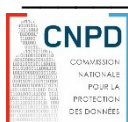
21. Dans la communication des griefs, le chef d'enquête « *prend note du fait que le périmètre de l'enquête porte sur conformité d'un seul traitement, à savoir la mise à disposition du public des données personnelles accessibles via le site rcs.lu. Pour mener à bien cette enquête, le chef d'enquête a focalisé son attention sur l'article 32 du RGPD, seul article pertinent au regard du traitement visé par l'enquête. Ainsi, les dispositions des articles 33 et 34, relatives à la procédure de notification de violation de données et à l'information des personnes concernées en cas de violation, n'ont pas fait l'objet de mesure de vérification particulières.* »

La Formation Restreinte soutient l'approche du chef d'enquête de limiter le périmètre de l'enquête à la vérification de la conformité de la mise à disposition au public des données personnelles accessibles via le service en ligne RCS du site « www.lbr.lu » (ancien site étant www.rcs.lu) avec l'article 32.1 et 2 du RGPD intitulé « Sécurité du traitement ».

22. Elle se rallie par ailleurs à l'avis du chef d'enquête (voir communication des griefs, points 21 à 24), que quant au principe, la mise à disposition du public des données à caractère personnel sur le site www.lbr.lu, dans le cadre du service en ligne RCS, n'est pas remise en cause. En effet, le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 prévoit une telle mise à disposition, ainsi que les modalités de ladite mise à disposition. Ainsi, comme précité, la Formation Restreinte analysera uniquement si les mesures de sécurité mises en place par le ministère dans le cadre de la mise à disposition du public des données à caractère personnel en cause étaient conformes à l'article 32 du RGPD.

23. Par ailleurs, elle ne procédera uniquement dans la présente décision à l'analyse de la mise à disposition au public des données personnelles accessibles via le service en ligne RCS du site www.lbr.lu et non pas des données accessibles via le même site et concernant le Recueil électronique des sociétés et associations (RESA), ainsi que le Registre des bénéficiaires effectifs (RBE).

24. Le chef d'enquête a par ailleurs précisé dans la communication des griefs « *que le périmètre de l'enquête porte sur conformité à un ensemble de dispositions du RGPD sur la période 2014 à 2019, alors que ces dispositions ne sont entrées en vigueur qu'à partir du 25 mai 2018. [...]* »



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

De nouveau, la Formation Restreinte approuve le choix opéré par le chef d'enquête et ne prendra en compte dans la présente décision que les faits constatés par le chef d'enquête concernant la période postérieure au 25 mai 2018.

II. 2. Quant au fond

1. Sur le manquement lié à l'obligation de garantir la sécurité des traitements de données à caractère personnel

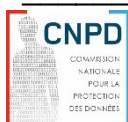
1.1. Sur les principes

25. D'après l'article 5.1.f) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être *« traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité). »*

26. Compte tenu de l'état des connaissances, des coûts de mise en œuvre et de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement est tenu aux termes du paragraphe (1) de l'article 32 du RGPD de mettre *« en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque [...] »*.

En vertu de l'article 32.2 du RGPD, lors *« de l'évaluation du niveau de sécurité approprié, il est tenu compte en particulier des risques que présente le traitement, résultant notamment de la destruction, de la perte, de l'altération, de la divulgation non autorisée de données à caractère personnel transmises, conservées ou traitées d'une autre manière, ou de l'accès non autorisé à de telles données, de manière accidentelle ou illicite. »*

27. Par ailleurs, l'avis du Groupe de travail Article 29 sur la réutilisation des informations du secteur public et des données ouvertes précise dans ce contexte que la *« réutilisation de données à caractère personnel accessibles au public est et devrait être limitée par :*



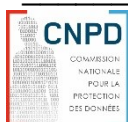
Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

- *les dispositions générales de la législation applicable en matière de protection des données,*
- *(le cas échéant) des restrictions juridiques supplémentaires spécifiques, et*
- *des garanties techniques et organisationnelles mises en place pour protéger les données à caractère personnel. »²*

28. En ce qui concerne de telles restrictions juridiques supplémentaires spécifiques, l'article 22 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 dispose que, parmi les modalités d'accès aux données du RCS, la « *recherche de données ne peut se faire qu'à partir du nom du commerçant personne physique, de la dénomination ou raison sociale de la personne morale ou par le biais du numéro d'immatriculation au Registre de commerce et des sociétés. La recherche de données sur base d'autres critères de recherche au profit d'administrations publiques et d'établissements publics est soumise à l'autorisation préalable du ministre de la Justice qui détermine spécifiquement pour chaque administration publique et pour chaque établissement public concerné les critères à partir desquels les recherches peuvent se faire et les motifs pour accorder cette autorisation. Les administrations publiques et établissements publics ne peuvent faire de telles recherches que dans le cadre de l'exercice de leurs attributions légales. »*

29. S'agissant des garanties techniques et organisationnelles mises en place pour protéger les données à caractère personnel, l'avis du Groupe de travail Article 29 sur les aspects de la protection des données liés au moteurs de recherche indique que « *les propriétaires de sites internet peuvent choisir a priori de n'apparaître ni dans le moteur de recherche ni dans la mémoire cache, en utilisant le fichier robots.txt ou les balises Noindex/NoArchive »*. L'avis précise en outre que cela « *peut être plus qu'une solution facultative. Les éditeurs de données à caractère personnel doivent examiner si leur base juridique autorisant la publication inclut l'indexation de ces informations par les moteurs*

² Avis 6/2013 du Groupe de Travail Article 29 sur la réutilisation des informations du secteur public (ISP) et des données ouvertes, WP207, adopté le 5 juin 2013, page 9.



de recherche et créer les garanties correspondantes nécessaires notamment l'utilisation du fichier robots.txt et/ou des balises Noindex/NoArchive.»³

1.2. En l'espèce

30. Il ressort en premier lieu du compte rendu de la visite sur place du 20 juin 2019 qu'étant « *donné que le ministère de la Justice et le LBR considèrent que leur mission est de rendre public les données se trouvant dans le RCS, aucune mesure spécifique n'a été mise en place pour empêcher l'accès à ces dernières – ceci aurait même constitué une contradiction avec leur mission.* »⁴

Par courriel du 6 septembre 2019, le LBR a confirmé qu'aucune « *mesure particulière empêchant la consultation ou la réutilisation de l'information publique n'a été mise spécifiquement en place.* »

31. En ce qui concerne en deuxième lieu l'analyse de risque d'un point de vue métier, il est précisé dans le compte rendu du 20 juin 2019 « *qu'une telle analyse n'a pas été réalisée de manière explicite – la nécessité d'une telle analyse n'aurait pas été identifié du fait que les données des registres soient de nature publique par définition.* »

Lors de la réunion du 7 juillet 2020, le ministère a confirmé « *qu'une analyse de risque en tant que telle n'a pas été réalisée pour le RCS. L'analyse existe pour le Registre des Bénéficiaires Effectifs et est en cours de réalisation pour ce qui concerne le RCS.* »⁵

Néanmoins, le compte rendu précité du 20 juin 2019 mentionne que dans le cadre des discussions un certain nombre de mesures ont été identifiées de manière ad-hoc, comme notamment la connexion au site du LBR par le biais d'un compte utilisateur pour consulter les documents déposés ou pour commander un extrait de registre, ainsi que l'émission d'extraits par le LBR sur papier sécurisé ou par voie électronique avec une signature qualifiée.

³ Avis 1/2008 du Groupe de Travail Article 29 sur les aspects de la protection des données liés au moteurs de recherche, WP207, adopté le 4 avril 2008, page 15 et note de bas de page n°19.

⁴ Voir aussi la réponse à la question 3.1 (page 13) du questionnaire préliminaire du LBR du 24 mai 2019.

⁵ Voir compte-rendu de la réunion auprès du ministère du 7 juillet 2020.



En ce qui concerne précisément l'accès aux données du RCS, qui se faisait par un user/mot de passe en raison du caractère payant de la consultation, le ministère a expliqué lors de la réunion du 7 juillet 2020 qu'entre-temps « *l'accès est devenu gratuit et il est possible d'accéder aux informations de manière anonyme. Cet accès anonyme est techniquement encadré de la manière suivante : la vérification que la connexion est faite par une personne physique (via la réalisation d'un calcul mathématique simple), l'acceptation des conditions générales d'utilisation du site et l'interruption de la connexion en cas d'inactivité pendant un certain temps.* »⁶

32. Concernant en dernier lieu une potentielle indexation des documents disponibles au RCS, il a été précisé le 24 mai 2019 par le LBR que « *pour éviter des lenteurs sur l'application informatique du RCS, qui auraient pu résulter d'appels externes et automatisés vers la banque de données, un fichier robots.txt empêchant l'indexation des documents déposés au RCS a été mis en place.* »⁷

33. Par courriel du 6 septembre 2019, le LBR a confirmé que le « *fichier robot.txt a été mis en place avant tout pour des questions de performance du site et non pour empêcher toute indexation de documents. D'autant que ce fichier permet uniquement d'interdire l'indexation des documents aux moteurs de recherche officiels, qui respectent ce principe, mais n'empêche pas son contournement par un programme ou robot.* »

34. En ce qui concerne précisément la question de l'indexation, le chef d'enquête a constaté dans la communication des griefs du 27 mai 2021 que même si le fichier no robots a été mis en place pour éviter une surcharge du réseau et non pas directement pour éviter l'indexation via des moteurs de recherche sur le site www.lbr.lu, cette mesure « *permet néanmoins de limiter l'accessibilité d'informations via un chemin autre que celui prévu. L'enquête a révélé l'absence de configuration anti-indexation sur le domaine gd.lu (hébergement de documents du site www.lbr.lu) sur la période précédant le mois de novembre 2018. Cela signifie que les données personnelles étaient indexables par des moteurs de recherche et donc disponibles sans connexion au site lbr.lu.* »

⁶ Voir compte-rendu de la réunion auprès du ministère du 7 juillet 2020.

⁷ Voir la réponse à la question 3.1 (page 13) du questionnaire préliminaire du LBR du 24 mai 2019.

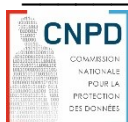
35. Le chef d'enquête est ainsi arrivé à la conclusion que, comme les données personnelles mises à disposition du public sur le site lbr.lu, n'étaient jusqu'en novembre 2018, pas protégées contre une accessibilité directe via les moteurs de recherche, permettant par ailleurs un accès aux données non conforme aux dispositions de l'article 22 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003, et comme aucune analyse permettant d'évaluer le niveau de sécurité adapté aux risques encourus en matière de protection des données à caractère personnel n'a été réalisée, le ministère a manqué à ses obligations découlant de l'article 32 du RGPD (voir communication des griefs, point 34).

36. Par courrier du 29 juin 2021, le ministère a précisé qu'une « *analyse de risque relative à la mise à disposition du public de données à caractère personnel via le site internet de LBR va être immédiatement diligentée. LBR et le CTIE sont d'ores et déjà en relation avec un prestataire pour réaliser cette analyse et implémenter sur base de cette dernière, les mesures additionnelles particulières qui en résulteraient et qui ne seraient pas déjà en place.* »

37. La Formation Restreinte estime dans ce contexte que, comme l'article 22 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 prévoit que la recherche de données au RCS ne peut se faire qu'à partir du nom du commerçant personne physique, de la dénomination ou raison sociale de la personne morale ou par le biais du numéro d'immatriculation au RCS, le ministère était obligé de mettre en place les mesures de sécurité nécessaires, conformément à l'article 32.1 et 2 du RGPD, afin d'éviter toute recherche non autorisée par l'article précité dudit règlement grand-ducal.

Afin de savoir quelles auraient été ces mesures de sécurité adéquates, elle estime qu'une analyse des risques permettant d'évaluer quel aurait été le niveau de sécurité approprié et adapté au risque, aurait dû être mise en œuvre par le ministère. Or, même si ledit ministère a indiqué dans son courrier du 29 juin 2021 qu'une telle analyse relative à la mise à disposition du public de données à caractère personnel via le site internet de LBR va être immédiatement diligentée, la Formation Restreinte constate qu'au moment de l'ouverture de l'enquête, une telle analyse n'a pas été réalisée.

38. Par ailleurs, elle constate qu'entre le 25 mai 2018 et novembre 2018, les données personnelles mises à disposition du public sur le site lbr.lu n'étaient pas



protégées contre une accessibilité directe via des moteurs de recherche, permettant dès lors un accès aux données non conforme aux dispositions de l'article 22 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 et ne respectant donc non plus les exigences de l'article 32.1 et 2. du RGPD.

39. La Formation Restreinte se rallie donc à l'avis du chef d'enquête⁸ et conclut qu'en raison i) du défaut d'avoir procédé à une analyse permettant d'évaluer le niveau de sécurité adapté aux risques encourus en matière de protection des données à caractère personnel par la mise à disposition des données à caractère personnel contenues au RCS au public sur le site www.lbr.lu et ii) du défaut de mesures de protection en place jusqu'en novembre 2018 afin d'éviter l'indexation des documents en cause par des moteurs de recherche, le ministère a manqué à ses obligations en matière de sécurité découlant de l'article 32.1 et 2 du RGPD.

III. Sur les mesures correctrices

1. Les principes

40. Conformément à l'article 12 de la loi du 1^{er} août 2018, la CNPD dispose du pouvoir d'adopter toutes les mesures correctrices prévues à l'article 58.2 du RGPD :

« a) avertir un responsable du traitement ou un sous-traitant du fait que les opérations de traitement envisagées sont susceptibles de violer les dispositions du présent règlement ;

b) rappeler à l'ordre un responsable du traitement ou un sous-traitant lorsque les opérations de traitement ont entraîné une violation des dispositions du présent règlement ;

c) ordonner au responsable du traitement ou au sous-traitant de satisfaire aux demandes présentées par la personne concernée en vue d'exercer ses droits en application du présent règlement ;

⁸ Voir communication des griefs, point 34.



d) ordonner au responsable du traitement ou au sous-traitant de mettre les opérations de traitement en conformité avec les dispositions du présent règlement, le cas échéant, de manière spécifique et dans un délai déterminé ;

e) ordonner au responsable du traitement de communiquer à la personne concernée une violation de données à caractère personnel;

f) imposer une limitation temporaire ou définitive, y compris une interdiction, du traitement ;

g) ordonner la rectification ou l'effacement de données à caractère personnel ou la limitation du traitement en application des articles 16, 17 et 18 et la notification de ces mesures aux destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été divulguées en application de l'article 17, paragraphe 2, et de l'article 19 ;

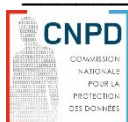
h) retirer une certification ou ordonner à l'organisme de certification de retirer une certification délivrée en application des articles 42 et 43, ou ordonner à l'organisme de certification de ne pas délivrer de certification si les exigences applicables à la certification ne sont pas ou plus satisfaites ;

i) imposer une amende administrative en application de l'article 83, en complément ou à la place des mesures visées au présent paragraphe, en fonction des caractéristiques propres à chaque cas ;

j) ordonner la suspension des flux de données adressés à un destinataire situé dans un pays tiers ou à une organisation internationale. »

41. Conformément à l'article 48 de la loi du 1^{er} août 2018, la CNPD peut imposer des amendes administratives telles que prévues à l'article 83 du RGPD, sauf à l'encontre de l'État ou des communes.

42. La Formation Restreinte tient à préciser que les faits pris en compte dans le cadre de la présente décision sont ceux constatés au début de l'enquête. Les éventuelles modifications relatives aux traitements de données faisant l'objet de l'enquête intervenues



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

ultérieurement, même si elles permettent d'établir entièrement ou partiellement la conformité, ne permettent pas d'annuler rétroactivement un manquement constaté.

43. Néanmoins, les démarches effectuées par le ministère pour se mettre en conformité avec le RGPD au cours de la procédure d'enquête ou pour remédier aux manquements relevés par le chef d'enquête dans la communication des griefs, sont prises en compte par la Formation Restreinte dans le cadre des éventuelles mesures correctrices à prononcer.

2. En l'espèce

44. L'adoption des mesures correctrices suivantes a été proposée par le chef d'enquête à la Formation Restreinte dans sa communication des griefs du 27 mai 2021:

« - Ordonner la réalisation d'une analyse de risque relative à la mise à disposition du public de données à caractère personnel via le site lbr.lu conformément à l'article 32 paragraphes 1 et 2 du RGPD ;

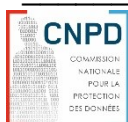
- Ordonner d'implémenter les mesures qui découlent de cette analyse ;

- Ordonner la mise en place d'un processus permettant d'évaluer régulièrement l'efficacité des mesures prises afin d'empêcher la réutilisation des données par des tiers pour des finalités différentes, conformément à l'article 32 paragraphe 1 (d) du RGPD.

45. Dans ladite communication des griefs, le chef d'enquête a également proposé à la Formation Restreinte *« de prononcer un rappel à l'ordre à l'encontre du ministère de la justice selon lequel la mise à disposition de données publiques doit respecter la législation applicable en matière de protection des données, si ces dernières contiennent des données à caractère personnel. »*

46. Dans sa réponse à la communication des griefs du 29 juin 2021, le ministère a pris position sur les différents griefs soulevés par le chef d'enquête.

47. Quant aux mesures correctrices proposées par le chef d'enquête et par référence au point 44 de la présente décision, la Formation Restreinte prend en compte les démarches effectuées par le ministère, suite à l'ouverture de l'enquête, afin de se



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

conformer aux dispositions de l'article 32.1 et 2 du RGPD, comme détaillées dans les comptes rendus des réunions du 20 juin 2019, du 25 juillet 2019 et du 7 juillet 2020, ainsi que dans ses courriers du 26 juillet 2019, du 6 septembre 2019, ainsi que du 29 juin 2021. Plus particulièrement, elle prend note des faits suivants :

- Quant à la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête sous le premier tiret du point 45 de la présente décision concernant la réalisation d'une analyse de risque relative à la mise à disposition au public de données à caractère personnel via le site lbr.lu conformément à l'article 32.1 et 2 du RGPD, le ministère a précisé par courrier du 29 juin 2021 qu'une « *analyse de risque relative à la mise à disposition du public de données à caractère personnel via le site internet de LBR va être immédiatement diligentée. LBR et le CTIE sont d'ores et déjà en relation avec un prestataire pour réaliser cette analyse et implémenter sur base de cette dernière, les mesures additionnelles particulières qui en résulteraient et qui ne seraient pas déjà en place.* »

Lors de la séance de la Formation Restreinte du 6 octobre 2021, le ministère a réitéré qu'une analyse de risque est en cours comprenant une partie législative, ainsi qu'une partie plus technique.

Etant donné que ladite analyse n'était pas encore clôturée à la date de la séance précitée et comme la Formation Restreinte ne dispose pas de documentation permettant de démontrer que l'analyse des risques a entretemps été finalisée, elle considère dès lors qu'il y a lieu de prononcer la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête à cet égard telle que reprise au point 45 premier tiret. Néanmoins, en raison du périmètre de l'enquête⁹, elle tient à limiter l'obligation de procéder à une analyse des risques à la mise à disposition au public des données personnelles accessibles via le service en ligne RCS du site www.lbr.lu et non pas des données accessibles via le même site et concernant le Recueil électronique des sociétés et associations (RESA), ainsi que le Registre des bénéficiaires effectifs (RBE).

⁹ Voir le point 24 de la présente décision sur le périmètre de l'enquête.

- Quant à la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête sous le deuxième tiret du point 45 de la présente décision concernant l'implémentation des mesures qui découleraient de cette analyse, la Formation Restreinte prend en compte que dans son courrier du 29 juin 2021 le ministère a indiqué que les mesures additionnelles particulières qui résulteraient de l'analyse de risque relative à la mise à disposition du public de données à caractère personnel via le site internet de LBR, et qui ne seraient pas déjà en place, seraient implémentées.

Néanmoins, comme la Formation Restreinte ne dispose pas de documentation permettant de démontrer que l'analyse des risques a entretemps été finalisée, elle considère dès lors qu'il y a lieu de prononcer la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête à cet égard telle que reprise au point 45 deuxième tiret de la présente décision.

Quant à la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête sous le troisième tiret du point 45 de la présente décision concernant la mise en place d'un processus permettant d'évaluer régulièrement l'efficacité des mesures prises afin d'empêcher la réutilisation des données par des tiers pour des finalités différentes, conformément à l'article 32.1 (d) du RGPD, la Formation Restreinte considère qu'il y a lieu de la prononcer.

- Quant à la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête sous le point 46 de la présente décision concernant un rappel à l'ordre à l'encontre du ministère selon lequel la mise à disposition de données publiques doit respecter la législation applicable en matière de protection des données, si ces dernières contiennent des données à caractère personnel, la Formation Restreinte ne peut que se rallier à cette proposition.

Elle estime en effet que, comme l'article 22 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 prévoit que la recherche de données au RCS ne peut se faire qu'à partir du nom du commerçant personne physique, de la dénomination ou raison sociale de la personne morale ou par le biais du numéro d'immatriculation au RCS, le ministère était obligé de mettre en place les mesures de sécurité nécessaires, conformément à l'article 32.1 et 2 du RGPD, afin d'éviter toute recherche non autorisée par l'article précité dudit règlement grand-ducal.



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

Néanmoins, entre le 25 mai 2018 et novembre 2018, les données personnelles mises à disposition du public sur le site lbr.lu n'étaient pas protégées contre une accessibilité directe via les moteurs de recherche, permettant dès lors un accès aux données non conforme aux dispositions de l'article 22 du règlement grand-ducal précité et ne respectant donc non plus les exigences de l'article 32.1 et 2. du RGPD.

La Formation Restreinte considère dès lors qu'il y a lieu de prononcer la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête à cet égard telle que reprise au point 46.

- Finalement, aux termes de l'article 52 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, « *[l]a CNPD peut ordonner, aux frais de la personne sanctionnée, la publication intégrale ou par extraits de ses décisions à l'exception des décisions relatives au prononcé d'astreintes, et sous réserve que :*
1° les voies de recours contre la décision sont épuisées ; et
2° la publication ne risque pas de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause. »

La Formation Restreinte considère que la publication de la présente décision ne risque pas de causer un préjudice disproportionné au ministère, mais qu'elle se justifie au regard de l'intérêt du public à connaître les résultats de l'enquête de la CNPD sur la conformité de la mise à disposition au public des données personnelles accessibles via le service en ligne RCS du site « www.lbr.lu » avec l'article 32 du RGPD. En effet, les données à caractère personnel d'un nombre important de personnes physiques sont concernées par cette mise à disposition.



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

Compte tenu des développements qui précèdent, la Commission nationale siégeant en formation restreinte et délibérant à l'unanimité des voix décide :

- de retenir les manquements à l'article 32.1 et 2 du RGPD ;
- de prononcer à l'encontre du ministère de la Justice un rappel à l'ordre pour avoir violé l'article 32.1 et 2 du RGPD ;
- de prononcer à l'encontre du ministère de la Justice une injonction de mettre en conformité le traitement avec l'article 32.1 et 2 du RGPD dans un délai de six mois suivant la notification de la décision de la Formation restreinte, à savoir :
 - réaliser une analyse des risques relative à la mise à disposition au public de données à caractère personnel accessibles via le service en ligne RCS du site www.lbr.lu ;
 - implémenter les mesures de mitigation consécutivement à la réalisation de l'analyse des risques précitée ;
 - mettre en place un processus permettant d'évaluer régulièrement l'efficacité des mesures prises conformément à l'article 32.1. (d) du RGPD.
- de publier la décision sur le site Internet de la Commission nationale dès que les voies de recours sont épuisées.

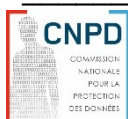
Ainsi décidé à Belvaux en date du 4 mars 2022.

Pour la Commission nationale pour la protection des données siégeant en formation restreinte

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

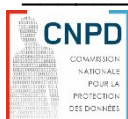
Alain Herrmann
Commissaire



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.

Indication des voies de recours

La présente décision administrative peut faire l'objet d'un recours en réformation dans les trois mois qui suivent sa notification. Ce recours est à porter devant le tribunal administratif et doit obligatoirement être introduit par le biais d'un avocat à la Cour d'un des Ordres des avocats.



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° 2798 menée auprès du ministère de la Justice.