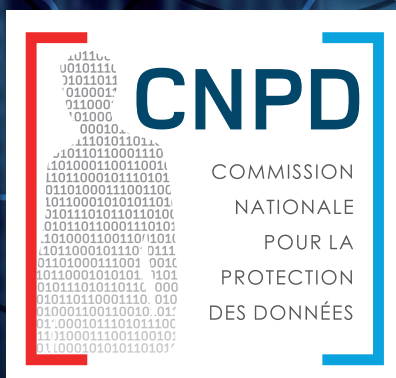


# RAPPORT ANNUEL 2023



# RAPPORT ANNUEL 2023



# TABLE DES MATIÈRES

<b>1 INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>2 AVANT-PROPOS</b>	<b>8</b>
<b>3 UNE ANNÉE EN CHIFFRES</b>	<b>14</b>
<b>4 LES ACTIVITÉS EN 2023</b>	<b>18</b>
<b>LES ACTIVITÉS DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL     SUR LA PROTECTION DES DONNÉES</b>	<b>18</b>
1 Sensibiliser le public	18
2 Répondre aux demandes d'information de particuliers et de professionnels	30
3 Intervenir dans le processus législatif	32
4 Guider les acteurs privés et publics	41
5 Désignation des délégués à la protection des données	43
6 Accompagner la mise en conformité	45
7 Traiter les réclamations des citoyens	55
8 Analyser les violations de données	61
9 Contrôler et adopter des mesures correctrices	67
<b>LE CONTRÔLE DES TRAITEMENTS DE DONNÉES DES AUTORITÉS RÉPRESSIVES     OU DE SÉCURITÉ NATIONALE</b>	<b>75</b>
1 Demandes d'information	75
2 Avis	76
3 Réclamations	78
4 Notifications de violations de données	78



<b>LES ACTIVITÉS DANS LE CADRE DE LA SUPERVISION COORDONNÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION À GRANDE ÉCHELLE DE L'UE ET DES ORGANES, OFFICES ET AGENCES EUROPÉENNES</b>	<b>79</b>
1 Système d'information Schengen (SIS)	80
2 Système d'information sur les visas (VIS)	80
3 Europol	80
4 Mécanisme d'évaluation et de suivi de Schengen (SCHEVAL)	81
<b>LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES</b>	<b>82</b>
1 Violations de données dans le secteur des communications électroniques	82
<b>LES TRAVAUX INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DES DONNÉES</b>	<b>83</b>
1 Comité européen pour la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board)	83
2 Global Privacy Assembly	87
3 Conférence de printemps des autorités européennes à la protection des données (Spring Conference)	89
4 European Case Handling Workshop (ECHW)	89
5 Groupe de Berlin	90
<b>5 RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT</b>	<b>94</b>
1 Ressources humaines	94
2 Organisation de la CNPD	99
3 Rapport de gestion relatif aux comptes de l'exercice 2023	100
<b>6 ANNEXES</b>	<b>106</b>

Les annexes peuvent être téléchargées sur le site de la CNPD à l'adresse <https://cnpd.public.lu/fr/publications/rapports.html>




# INTRODUCTION



La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) est un établissement public indépendant doté de la personnalité juridique. Elle jouit de l'autonomie financière et administrative.

Elle est chargée de vérifier la légalité des fichiers et de toutes collectes, utilisations et transmissions de renseignements concernant des individus identifiables et doit assurer dans ce contexte le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée.





Elle doit notamment contrôler et vérifier si les données soumises à un traitement sont traitées en conformité avec les dispositions :

- du Règlement général sur la protection des données ;
- de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données ;
- de la loi du 1<sup>er</sup> 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 ;
- de la loi modifiée du 30 mai 2005 sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ;

- des textes légaux prévoyant des dispositions spécifiques en matière de protection des données à caractère personnel.

Elle n'est pas compétente pour contrôler les opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Cette mission revient à l'autorité de contrôle de la protection des données judiciaires.



# INTRODUCTION

## MISSIONS

La CNPD a comme objectif de protéger la vie privée des citoyens et de veiller au respect de la législation en matière de protection des données qui lui confie les missions suivantes :

### INFORMER ET GUIDER PAR LE BIAIS DE :

- la sensibilisation du public aux fins de favoriser sa compréhension des risques, des règles, des garanties et des droits relatifs au traitement ;
- la sensibilisation des responsables du traitement et des sous-traitants en ce qui concerne les obligations qui leur incombent.

### CONSEILLER À TRAVERS :

- les avis relatifs aux projets de loi et aux mesures réglementaires ou administratives concernant le traitement de données personnelles ;
- les suggestions et recommandations adressées au gouvernement, notamment au sujet des évolutions pertinentes, dans la mesure où elles ont une incidence sur la protection des données à caractère personnel, notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et des pratiques commerciales ;
- la promotion des bonnes pratiques et la publication de lignes d'orientations thématiques ;
- la promotion de codes de conduite, des schémas de certification et l'agrément des organismes de certification ;

- les recommandations aux responsables du traitement conformément à la procédure de consultation préalable.

### SUPERVISER ET ASSURER LA TRANSPARENCE PAR :

- les visites sur place portant sur la protection des données suite à des réclamations ou de sa propre initiative ;
- les audits portant sur la protection des données suite à des réclamations ou de sa propre initiative ;
- l'intervention suite à des violations de données ;
- la tenue à jour des registres internes des violations au RGPD ;
- l'établissement et la tenue à jour d'une liste en lien avec l'obligation d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données ;
- l'approbation des règles d'entreprise contraignantes ;
- l'examen des certifications et la surveillance des certificateurs ;
- l'adoption de mesures correctrices (p. ex. avertissement, interdiction d'un traitement ou amende administrative).

### COOPÉRER À TRAVERS :

- les échanges avec d'autres autorités de contrôle nationales ou étrangères ;
- la contribution aux activités du Comité européen de la protection des données.



## VALEURS

La CNPD exerce avec **indépendance** les missions qui lui ont été attribuées. Elle détermine ses propres priorités dans les limites de son cadre légal. Elle choisit ses priorités notamment sur base de critères comme la gravité et l'envergure de potentielles violations de la loi et le nombre potentiel d'individus affectés.

L'**expertise** est très importante pour la CNPD qui est dédiée à un travail de qualité. À cette fin, la CNPD s'efforce de travailler avec des équipes interdisciplinaires et elle investit dans le développement continu de ses agents pour améliorer leurs connaissances et leurs compétences.

La CNPD assure la **transparence** à l'égard de ses résultats et de ses choix, ce qui génère un support pour son travail et invite au dialogue. La CNPD est ouverte, intègre et visible. Elle promeut une atmosphère positive et respectueuse.

La CNPD est fière d'œuvrer pour la protection d'un droit fondamental. Elle témoigne de son **engagement** dans son travail et son personnel et constitue un acteur à part entière de l'environnement socioéconomique luxembourgeois.





## AVANT-PROPOS



Le collège : Alain Herrmann, Thierry Lallemand, Tine A. Larsen et Marc Lemmer.



# 2

2023 marquait le cinquième anniversaire de l'entrée en application d'une législation profondément innovante, le Règlement général sur la protection des données (RGPD). Encadrant le traitement des données personnelles sur la totalité du territoire de l'Union européenne, ce règlement a permis aux citoyens de prendre le contrôle de leurs données et a créé les conditions pour un développement socioéconomique basé sur l'innovation numérique et une concurrence loyale entre les entreprises.

Au cours des cinq dernières années, la CNPD a achevé un travail intense en vue de mener à bien son ambition de guider les particuliers et les responsables de traitement (entreprises, associations, autorités publiques, etc.) dans la compréhension et la mise en œuvre des règles de protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Et le RGPD ne fait que gagner en pertinence face à la forte présence de dispositifs de saisie dans les espaces publics, utilisation de l'intelligence artificielle, emploi ubiquitaire de traceurs ... La collecte et autres traitements de données – souvent à caractère personnel – sont devenus la norme dans la société d'aujourd'hui.

## **La CNPD beaucoup sollicitée et proactive**

Dans ce contexte de numérisation accélérée non seulement de l'économie mais pratiquement de tous les aspects de la vie quotidienne, la CNPD en 2023 a poursuivi

avec détermination sa mission d'information et de sensibilisation en matière de protection des données personnelles.

L'année précédente, la Commission nationale a publié 44 avis relatifs à des projets ou propositions de loi ou mesures réglementaires. Marquant une augmentation de 38 % par rapport à 2022, les sujets des avis allaient du registre des bénéficiaires effectifs à l'Observatoire digital de la mobilité et aux logements abordables, de la procédure pénale pour mineurs à l'utilisation des bodycams par la Police grand-ducale au dossier de soins partagé.

La CNPD a mené 21 enquêtes en 2023, ce qui représente plus du double par rapport à l'année précédente. La formation restreinte de la CNPD, quant à elle, a pris 15 décisions au cours de l'année passée.

La Commission nationale a bien sûr continué à réagir aux demandes d'information et de guidance. Elle a notamment reçu 691 demandes de renseignement par écrit en 2023 (+17 % par rapport à 2022), dont la majorité concernait soit la surveillance sur le lieu de travail, soit le droit des personnes concernées (droit d'accès, droit à l'effacement, etc.). La CNPD a également reçu 592 réclamations l'année précédente (+23 % par rapport à 2022), pour lesquelles les raisons principales



## AVANT-PROPOS

incluaient la violation de données, le questionnement de la licéité d'un traitement de données et le non-respect du droit d'accès.

Parlant de violations de données, 434 incidents ont été signalés à la Commission nationale en 2023 (+23 % comparé à l'année précédente). Comme par le passé, la cause principale en était l'erreur humaine. Les violations prenaient des formes variées, par exemple des cas de données personnelles envoyées au mauvais destinataire, la divulgation de données personnelles à la mauvaise personne ou encore le piratage.

### Partage de connaissances et d'expériences

Les échanges avec d'autres experts de la protection des données ainsi que le contact avec les membres de la société civile représentent des occasions précieuses pour la CNPD de prendre le pouls des derniers développements dans le domaine et connaître les besoins en termes d'informations sur le sujet. En 2023, la CNPD a organisé ou participé à 37 formations et conférences, y inclus des événements sur l'intelligence artificielle, la certification RGPD et les développements dans le monde financier et économique. Ses experts sont également intervenus à des conférences récurrentes comme le « PwC Cybersecurity & Privacy Day », le « Printemps des DPO » à Paris, le « Forum International de la

Cybersécurité » à Lille, la « Privacy Symposium Conference » à Venise ou encore le « Symposium sur la cybersécurité et la protection des données dans l'action humanitaire » à Luxembourg.

Ce récapitulatif de l'événementiel ne serait pas complet sans mentionner un des rendez-vous annuels de la CNPD, à savoir la Journée internationale de la protection des données, ou « Data Privacy Day ». Pour l'occasion, la Commission nationale a organisé une conférence intitulée « Le métavers : quelle réalité pour les droits et libertés de la vie privée ? » et elle est intervenue lors de la conférence annuelle « Data Privacy Day » organisée par la Fondation Restena et l'Université du Luxembourg.

### Jamais trop tôt ni trop tard pour apprendre

Pour les jeunes d'aujourd'hui, se passer des médias numériques serait impensable, tant ceux-ci font partie de leur quotidien, surtout depuis l'essor des smartphones dont l'acquisition se fait de plus en plus tôt. Leurs interactions en ligne peuvent exercer une influence non négligeable sur leur comportement, y inclus l'exposition ou le partage d'informations personnelles.

Les enfants et les élèves doivent être éduqués de façon à devenir des citoyens autonomes dans la société de l'information. Il est fondamental qu'ils apprennent dès un



jeune âge l'importance du respect de la vie privée et de la protection des données.

À cet effet, la Commission nationale était impliquée en 2023 dans plusieurs événements pédagogiques ciblant spécifiquement la jeunesse. Elle a notamment participé à la « Matinée des experts » organisée au sein de l'École de Commerce et de Gestion Luxembourg (ECG), à un workshop intitulé « La cybersécurité à l'école primaire » organisé par l'Institut de formation de l'éducation nationale (IFEN), et à la deuxième édition de TN'Teens, un événement du Digital Learning Hub qui a eu lieu dans le Bâtiment des Terres Rouges à Esch-Belval.

La CNPD a également continué ses formations sur la cybersécurité dans le cadre du BTS professionnel proposé par le Lycée Guillaume Kroll à Esch-sur-Alzette.

Enfin, la CNPD est intervenue devant la promotion des étudiants du bachelor « Banking Information Technology » de l'Université du Luxembourg où elle a expliqué le statut et le rôle de l'Autorité de protection des données dans le contexte du RGPD.

Or, le besoin d'éducation et de formation en la matière ne s'applique pas uniquement aux jeunes. Le programme éducationnel que la CNPD a continué en 2023 visait également les professionnels et parties intéressées, offrant notamment des

formations d'initiation à la protection des données personnelles pour les agents de la fonction publique et des cours du soir en collaboration avec la Chambre des salariés.

La Commission nationale a aussi consolidé sa boîte à outils de sensibilisation en lançant la formation « Data Protection Basics ». S'adressant au grand public, ce cours a comme objectif d'expliquer les grands principes de la protection de la vie privée et des données personnelles pour permettre une bonne compréhension et application du RGPD.

À ne pas oublier : la publication et la mise à jour continue de matériel d'information disponible à tous sur le site web de la Commission nationale, supports portant sur des sujets pertinents comme la protection des données lors d'élections, la protection contre les ransomwares, la géolocalisation des véhicules professionnels ou l'intelligence artificielle.

### **La certification, garant de conformité au RGPD**

Le RGPD repose avant tout sur la responsabilisation des parties en charge des traitements de données personnelles. Incombe notamment à ces parties la responsabilité d'être en conformité avec les réglementations portant sur la protection des données et de la vie privée – condition sine qua non de pouvoir inspirer et conserver la



## AVANT-PROPOS

confiance des personnes concernées. Dans ce contexte, la CNPD avait en 2022 lancé le schéma de certification « GDPR-CARPA », permettant aux responsables de traitement et sous-traitants de démontrer que leurs traitements respectent les dispositions du RGPD.

La CNPD, actuellement la seule autorité de contrôle européenne à avoir développé un tel système de certification dans le cadre du RGPD, a fait part de son expertise et de ses observations en la matière lors d'un workshop organisé par son homologue espagnol, l'AEPD, à Madrid. Puis en novembre, elle a assumé le rôle d'hôte lorsqu'elle a organisé un atelier de travail de trois jours au Luxembourg sur le thème de la certification des opérations de traitement des données sous le RGPD, réunissant des représentants des autorités de protection des données et des professionnels de la certification RGPD de toute l'Europe.

### Progresser ensemble

Le RGPD est appelé à durer. L'économie digitale, largement fondée sur l'utilisation des données personnelles et non personnelles, ne peut se développer sans la confiance numérique des citoyens, garantie par un haut niveau de protection de leurs données.

D'un impact considérable, les évolutions numériques en cours, et en particulier l'ascension fulgurante de l'intelligence

artificielle, présentent certes des défis, mais également des opportunités de développer des instruments innovants adaptés au progrès technologique. La certification RGPD utilisée en tant qu'outil de transfert de données vers des pays tiers ou encore les bacs à sable réglementaires représentent des exemples de tels instruments qui permettent de jeter les bases aux traitements de données dans le respect de la vie privée des individus et en conformité avec les lois et règlements applicables.

En font preuve également les nouveaux règlements comme le Data Governance Act (DGA), le Digital Services Act (DSA), le Data Act (DA) ou encore le règlement européen en matière d'intelligence artificielle (AI Act). Axés fortement sur l'innovation, ces derniers visent à établir un équilibre entre l'objectif d'encourager l'esprit d'entreprise et l'obligation de protéger les droits des citoyens. Ils impacteront sans doute les compétences de la CNPD et nécessiteront une coopération accrue entre la Commission nationale et différents régulateurs, tant au niveau national qu'europpéen.

Dans le cadre de ces textes, la CNPD reste compétente afin de surveiller les éventuels traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les divers acteurs.

La CNPD poursuivra bien entendu ses efforts au sein du Comité européen de la protection des données (European Data



# 2

Protection Board ou EDPB en anglais), en collaborant avec ses homologues en vue de faire progresser l'harmonisation des règles, de soutenir une application effective et une coopération efficiente entre les autorités nationales de surveillance, ainsi que de développer une approche fondée sur les droits fondamentaux à l'égard des nouvelles technologies. Pour la seule année dernière, des agents de la CNPD ont participé à 15 réunions plénières de l'EDPB, 118 réunions des groupes de travail, et 28 réunions des task-forces.

La CNPD continuera son investissement dans la mission que lui a confiée la loi dans le respect des normes les plus strictes en matière d'intégrité et de rigueur pour renforcer la compréhension et l'application conforme des règles en matière de protection des données et pour maintenir un cadre de confiance sécurisant pour tous les membres de la société.

Tine A. Larsen  
Présidente



## UNE ANNÉE EN CHIFFRES

### SENSIBILISATION, GUIDANCE ET CONSEILS



**44**

**AVIS**

*par rapport à 32 en 2022*

relatifs à des projets ou propositions de loi ou mesures réglementaires, dont notamment des avis sur les lois relatives aux thématiques suivantes :

- Registre de commerce et des sociétés/  
Registre des bénéficiaires effectifs
- Observatoire digital de la mobilité
- Location de logements abordables
- Procédure pénale pour mineurs
- Police grand-ducale
- Enseignement supérieur
- ASBL et fondations
- Bodycams
- Dossier de soins partagé
- Droit d'établissement
- Digital Wallet
- JU-CHA



**691**

**DEMANDES DE RENSEIGNEMENT  
PAR ÉCRIT**

*par rapport à 589 en 2022*

Les 3 principales catégories de demandes concernent :

- la surveillance sur le lieu de travail ;
- le droit des personnes concernées (droit d'accès, droit à l'effacement, etc.).



**37**

**FORMATIONS ET CONFÉRENCES**

*par rapport à 25 en 2022*

Nombre d'événements de sensibilisation que la CNPD a organisés ou dans lesquels elle est intervenue comme oratrice.



## CONFORMITÉ ET CONTRÔLE



# 592

**RÉCLAMATIONS**

*par rapport à 482 en 2022*

Raisons principales :

1. confidentialité de données/violation de données (28 %) ;
2. licéité du traitement (19 %) ;
3. non-respect du droit d'accès (17 %).



# 434

**NOTIFICATIONS DE VIOLATIONS DE DONNÉES**

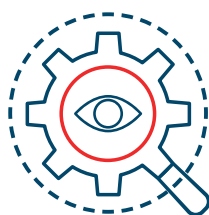
*par rapport à 354 en 2022*

Cause principale : erreur humaine (61 %).

Nature des incidents :

1. données personnelles envoyées au mauvais destinataire (23 %) ;
2. piratage, hacking (19 %) ;
3. divulgation de données personnelles à la mauvaise personne (18 %).

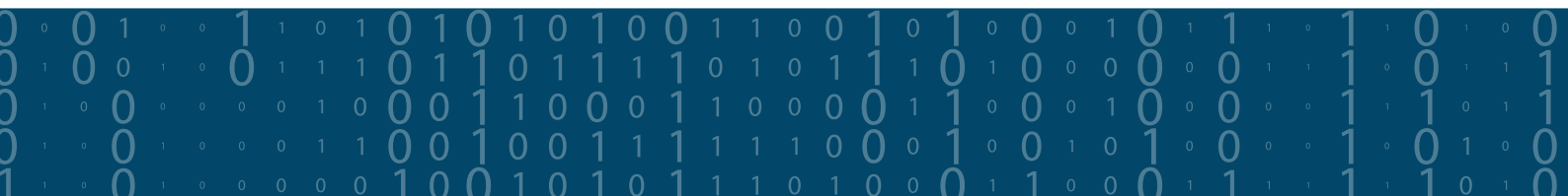
Plus de la moitié des incidents sont détectés dans les 5 jours de leur survenance.



# 21

**ENQUÊTES**

- analyse de 32 dossiers
- dont 21 ont abouti au déclenchement d'une mesure d'enquête





## UNE ANNÉE EN CHIFFRES

### DÉCISIONS



**15**

**DÉCISIONS PRISES PAR LA  
FORMATION RESTREINTE**

- 5 clôturées en l'absence de manquements retenus
- 8 décisions avec mesures correctrices, dont 3 avec amendes



**6 500 €**

**D'AMENDES  
ADMINISTRATIVES**

- uniquement dossiers nationaux

### RESSOURCES HUMAINES



**65**

**COLLABORATEURS**  
*par rapport à 58 en 2022*

**37,7 ans** : moyenne d'âge  
**4 ans** : ancienneté moyenne

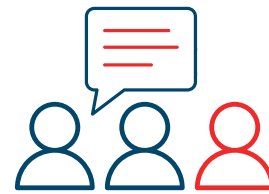


# 3

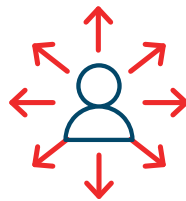
## EDPB (EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD)



**15**  
RÉUNIONS PLÉNIÈRES



**118**  
RÉUNIONS DES GROUPES DE TRAVAIL



**28**  
RÉUNIONS DES TASK-FORCES



## LES ACTIVITÉS EN 2023



## LES ACTIVITÉS DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

### 1 SENSIBILISER LE PUBLIC

L'information des citoyens ainsi que des responsables de traitement et des sous-traitants est une priorité de la CNPD afin de leur faire connaître les droits et devoirs respectifs de chacun. Elle mène des actions de sensibilisation, informe le public à travers son site internet en matière de protection des données personnelles et organise ou participe à des formations et conférences.

#### 28 JANVIER 2023 : 17<sup>ème</sup> JOURNÉE INTERNATIONALE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

La « Journée internationale de la protection des données », une initiative du Conseil de

l'Europe et de la Commission européenne, est célébrée le 28 janvier de chaque année depuis 2006. Le but est de sensibiliser les citoyens sur l'importance de la protection de leurs données personnelles et du respect de leurs libertés et droits fondamentaux, en particulier de leur vie privée.

#### Conférence « Le métavers : quelle réalité pour les droits et libertés de la vie privée ? »

Le 27 janvier 2023, la CNPD a organisé une conférence intitulée « Le métavers : quelle réalité pour les droits et libertés de la vie privée ? » dans le contexte du « Data Privacy Day ».

Le Métavers, Mythe ou Réalité ? C'est une des questions qui a été posée lors de la



conférence, où des professionnels du domaine ont discuté de la place, des promesses, des défis et des réalités du métavers.

Monsieur Arnaud Lambert, Directeur du Département de Transformation Digitale de Luxinnovation, a ouvert la conférence en proposant plusieurs définitions du sujet. Suite à cela, il a présenté les différents aspects de ce nouvel univers social alliant réalité physique et réalité augmentée ou virtuelle. Une vue d'ensemble a été offerte sur cet écosystème d'un point de vue mondial et local. Il a souligné les nombreuses opportunités offertes par le métavers, mais a également mis en garde contre les risques liés à la vie privée et à la sécurité des données.

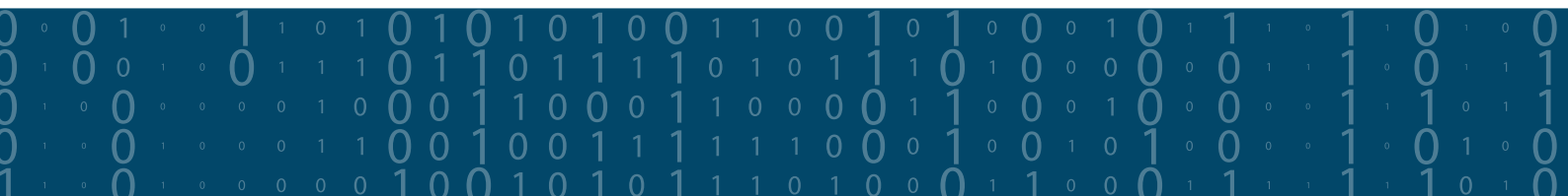
Dr. Kerstin Bongard-Blanchy, enseignante-chercheuse au groupe Human-Computer-Interaction de l'Université du Luxembourg et Dr. Olivier Buchheit, fondateur de Sonopraxis

ont ensuite apporté un éclairage sur la dimension sociologique du métavers. Ils ont abordé les développements en interaction homme-machine nécessaires pour une expérience complète du métavers et les nouvelles possibilités qui pourront en naître. En corollaire, ils ont identifié les effets psychologiques de l'utilisation de cet univers numérique sur l'individu et son interaction sociale dans le monde réel du fait notamment de l'existence d'une identité numérique.

Monsieur Alexandre Kuhn et Monsieur Maxime Dufour, du service Sensibilisation de la CNPD, ont ensuite abordé les questions liées à la protection des données personnelles dans le métavers. Ils ont notamment mis en lumière que le changement de la typologie des données et de la masse de données collectées, notamment biométriques, représente un sérieux défi pour les acteurs du métavers en termes de sécurité et de respect des droits de la personne concernée



Conférence « Le métavers : quelle réalité pour les droits et libertés de la vie privée ? »





## LES ACTIVITÉS EN 2023

tels que prévu par le RGPD. D'autres instruments législatifs existants et à venir ont également été cités qui - de fait - s'appliquent ou s'appliqueront à ces univers parallèles et permettent de les encadrer (DMA, DSA, DGA, DA, AI Act, Cyber Resilience Act).

En conclusion, la conférence a montré que le métavers est un univers passionnant en pleine construction qui offre de nombreuses opportunités, mais qui doit également faire face à de nombreux défis. Il est à voir plus comme une évolution qu'une révolution et ne nécessite à ce stade pas obligatoirement de nouvelles réglementations. Le RGPD, cadre légal technologiquement agnostique, continuera à s'appliquer également au traitement de données à caractère personnel dans le métavers. Le Luxembourg, en tant que promoteur en matière d'innovation responsable, doit être attentif à ces défis pour pouvoir tirer le meilleur parti de cette évolution.

### Data Privacy Day: « Explore the shifting landscape of European data protection »

Le 30 janvier 2023, la CNPD a également participé à la conférence « Data Privacy Day » organisée par la Fondation Restena et l'Université et y a donné une présentation intitulée « Towards a culture of privacy: awareness and training as key components ».

Le Data Privacy Day est un événement annuel pour les personnes qui s'intéressent à la protection des données et la protection de la vie privée.

### ATELIER DE CERTIFICATION RGPD AU LUXEMBOURG



La CNPD a organisé un atelier de trois jours au Luxembourg sur le thème de la certification des opérations de traitement des données sous le RGPD. Du 22 au 24 novembre 2023, des représentants des autorités de protection des données et des professionnels de la certification RGPD de toute l'Europe ont discuté du développement, des défis et des opportunités futures pour les schémas de certification RGPD.

Le début de l'atelier a été consacré aux commentaires et suggestions des parties prenantes à la certification (propriétaires de systèmes de certification, organismes de certification, cabinets de consulting et d'avocats spécialisés dans le RGPD, etc.). Les acteurs impliqués ont discuté des problèmes potentiels et de la manière dont ceux-ci pourraient être résolus. Les observations ont été regroupées et diffusées parmi les participants afin d'être prises en compte dans l'évolution des travaux sur la certification RGPD.





Atelier de certification RGPD

Ensuite, les participants ont abordé les questions soulevées par l'utilisation de la certification comme outil pour les transferts de données vers des pays situés en dehors de l'Espace économique européen (EEE). Les conclusions qui en ont découlé vont être intégrées dans l'examen des futurs schémas et définir le cadre de ces examens dans ce domaine. Un autre point à l'ordre du jour était les méthodes de coopération entre les groupes d'experts de l'EDPB, les organismes nationaux d'accréditation et d'autres parties prenantes externes pour l'évaluation des schémas de certification RGPD, etc.

Finalement, les représentants des autorités de protection des données ont discuté d'un ensemble prédéfini de questions liées à la certification et à la coopération qui ont été

soulevées à plusieurs reprises au sein des groupes d'experts de l'EDPB, par exemple comment développer et encourager la certification RGPD au niveau de l'EEE.

Actuellement, la CNPD est la seule autorité de contrôle européenne à avoir développé un système de certification dans le cadre du RGPD (« GDPR-CARPA »). La CNPD a donc continué son rôle de moteur en Europe pour ce type d'outil de conformité et est déterminée à l'assurer également en 2024.

## CONFÉRENCES ET SÉMINAIRES

En plus des conférences qu'elle a organisées, la CNPD a aussi participé à des formations, conférences et séminaires pour sensibiliser des publics plus avertis aux enjeux de la protection des données.

## LES ACTIVITÉS EN 2023

Le nombre de participations actives à des conférences a augmenté de 32 % par rapport à l'année précédente avec 37 interventions en 2023. Les représentants de la CNPD sont notamment intervenus lors des événements suivants :

- « Casting light on dark patterns : panel sur les interfaces truquées », une conférence organisée par l'Interdisciplinary Centre for Security, Reliability and Trust (SnT) de l'Université du Luxembourg et IAPP Luxembourg Knowledge Net, le chapitre luxembourgeois de l'association internationale des professionnels de la protection de la vie privée.
- « Certification RGPD », participation de l'équipe du service Conformité de la CNPD au premier workshop de l'EDPB concernant les activités de certification dans le cadre RGPD dans les locaux de son homologue espagnol, l'AEPD, à Madrid.
- Participation à la « Matinée des experts » organisée au sein de l'École de Commerce et de Gestion Luxembourg (ECG). L'atelier a abordé des questions sur la propriété intellectuelle et la protection des données dans le domaine du marketing et de la communication.
- « La cybersécurité à l'école primaire » organisé par l'Institut de formation de l'éducation nationale (IFEN) dans le cadre de la Stratégie nationale de cybersécurité.
- Animation de deux ateliers sur la protection des données lors de la deuxième édition de TN'Teens ;
- Participation à la 15<sup>ème</sup> édition du FIC « Forum International de la Cybersécurité » à Lille ;
- « La sécurité des traitements de données personnelles - Les contours du principe de sécurité des traitements (article 32 du RGPD) dans le contexte des TPEs/PMEs » et « Le projet ALTO : un futur outil d'auto-évaluation à destination des entreprises - Mise au point d'un outil de conformité à l'attention des TPE, PME et start-ups » à la conférence de la Chambre de Commerce pour marquer les 5 ans du RGPD ;
- Présentation sur la responsabilité et la certification RGPD au Privacy Symposium, une conférence internationale destinée à faciliter le dialogue, la coopération et la convergence parmi experts, chercheurs et autorités de protection des données du monde entier ;
- « Regulating AI & Data Machine », participation à un panel lors de la troisième édition du TechSense Summit ;
- « Artificial Intelligence and Real Applications », participation à une table ronde à la conférence numérique RAID (Regulation of AI, Internet and Data) « Bridging parallel lines » ;
- PwC Cybersecurity & Privacy Day sur le thème du « leadership », discours sur le



# 4

sujet « Why would I need a privacy leader in an organization? » et atelier de travail interactif « A Peek at a Data Leak: How to navigate the tough times of a personal data breach? » ;

- « Protection des données : le RGPD a 5 ans. Est-il toujours adapté ? », présentation à la conférence organisée par l'Association Européenne de Droit Bancaire et Financier Luxembourg asbl (AEDBF) ;
- « Du RGPD au multi-réglementaire : tout est données mais rien n'est acquis », table ronde lors du Printemps des DPO à Paris, une journée qui s'est déroulée sous le thème « Piloter la conformité et la protection des données pour plus de confiance et de performance » ;
- « GDPR-CARPA Certification Mechanism - Benefits & Process », intervention à la conférence organisée par Grant Thornton Audit & Assurance ;
- « Introduction au schéma de certification GDPR-CARPA de la CNPD », présentation au webinar organisé par le cabinet de révision HACA PARTNERS et l'étude DSM Avocats à la Cour ;
- « Data protection in a fast-moving world », participation à un panel lors de la conférence RAID (Regulation of AI, Internet and Data) à Bruxelles. L'événement a abordé la question de l'équilibre entre la réglementation des technologies digitales et l'innovation dans le contexte difficile de la mondialisation ;
- « L'harmonisation des décisions des autorités de régulation », participation à un panel lors du séminaire intitulé « Les défis du droit des obligations, intelligence artificielle, Fintech, protection des données et les nouvelles législations sur les services numériques » ;
- « Tech Supreme Court : Edition AI », participation à cet événement, organisé par TechSense, qui a pris la forme d'un procès fictif où les accusations étaient portées par un procureur et entendues par un tribunal composé de trois juges émérites et de jurés issus des domaines de l'économie, du droit, de la technologie et de la finance. Les participants ont débattu des enjeux et des risques liés au développement de l'intelligence artificielle.
- « Personal Data Protection: An introduction to GDPR and outlook to the new incoming EU regulation digital package », présentation lors du Digital Transformation in Banking Seminar 2023 organisé par l'ATTF (Agence de Transfert de Technologie Financière) et le House of Training ;
- « Le statut et le rôle de la CNPD dans le contexte du RGPD », présentation devant la promotion des étudiants du Bachelor Informatique « Banking Information Technology » de l'Université du Luxembourg.

## FORMATIONS

La CNPD a constaté après cinq années de RGPD qu'il subsistait encore chez beaucoup



## LES ACTIVITÉS EN 2023

de responsables de traitement une mauvaise compréhension concernant les grands principes de la protection des données malgré des grands efforts de sensibilisation pendant la phase de lancement du RGPD de 2017 à 2019.

Pour cette raison, la CNPD a décidé de mettre à jour sa formation « Data Protection Basics » et de lancer de nouvelles initiatives pour renforcer la sensibilisation de base.

### **Data Protection Basics : Une introduction à la protection des données**

En novembre 2023, la CNPD a relancé sa formation « Data Protection Basics », qui fournit une introduction aux principes clés de la protection des données personnelles et s'adresse au grand public. Cette formation, qui avait déjà été donnée de 2017 à 2019, a été mise à jour avec les expériences acquises lors des cinq dernières années.

La formation se déroule sur cinq heures, vise des personnes à titre individuel, personnel ou professionnel, intéressées mais novices en matière de protection des données. Elle a comme objectif d'expliquer les grands principes de la protection de la vie privée et des données personnelles pour permettre une bonne compréhension et application du RGPD. Elle ne s'adresse pas à un public expert et n'a pas vocation à former des professionnels en la matière. Aucun prérequis n'est demandé ou recommandé pour participer.

Principaux thèmes abordés :

- Les éléments clés : définitions, cycle de vie des données personnelles, responsable de traitement/sous-traitant, le RGPD ;
- Les grands principes : limitation des finalités, transparence, base de licéité, minimisation des données, durée de conservation, sécurité, responsabilisation ;
- Les droits des personnes concernées : droit à l'information, droit d'accès, droit d'opposition ;
- Les obligations des organisations : registre des traitements, notifications des violations de données, l'analyse d'impact ;
- Les outils de conformité volontaires : certifications, codes de conduite ;
- Les acteurs : le délégué à la protection des données et les autorités de contrôle.

### **Chambre des salariés (Luxembourg Lifelong Learning Center) et Luxinnovation (Fit 4 Start)**

Comme les années précédentes, la CNPD a animé les séances des formations « Le cadre légal de la protection des données à caractère personnel et ses enjeux » et « Formation-action : les bonnes pratiques de la protection des données personnelles » qu'elle a élaborées pour la Chambre des salariés et le Luxembourg Lifelong Learning Center.



# 4

Elle a également répété sa formation « An introduction to GDPR for startups », au sein du programme Fit 4 Start de Luxinnovation qui offre aux entrepreneurs un accompagnement intensif et spécifique lors de la phase de démarrage de leur entreprise innovante.

## Parcours de formation INAP

Depuis 2021, la CNPD a en outre développé en coopération avec le Commissariat du gouvernement à la protection des données (CGPD) et l'Institut national d'administration publique (INAP) un nouveau parcours de formation d'initiation à la protection des données personnelles basé sur les besoins des agents de la fonction publique. Un module d'introduction au RGPD sous forme d'un eLearning asynchrone a été rendu disponible sur la plateforme d'apprentissage de l'INAP en 2022 avec comme objectif de sensibiliser l'ensemble des agents sur les principes de base de la protection des données.

## Sensibilisation des futurs techniciens en sécurité informatique

En 2023, la CNPD a continué d'enseigner des cours au Lycée Guillaume Kroll dans le cadre du BTS cybersécurité, une formation de deux ans axée sur la pratique et l'insertion professionnelle. Les cours en question consistaient en cinq modules de deux jours portant sur le RGPD et les violations de données. Depuis 2020, la CNPD est associée au développement de ce programme pour ce qui est

des aspects de protection des données personnelles.

Cette action est renforcée par des présentations aux étudiants de tous les horizons, que ce soit lors d'événements scolaires tels que TN'TEENS ou de sessions dans des lycées professionnels par exemple.

## Digital Learning Hub: An introduction to data protection and the GDPR

Enfin, des experts de la CNPD ont animé des cours sur les bases du RGPD et la sensibilisation en termes de cybersécurité au Digital Learning Hub (DLH), un centre d'apprentissage ouvert au public créé en 2022 dans le cadre du programme de formation professionnelle continue du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

L'objectif de ce cours était de communiquer aux participants issus d'horizons professionnels très variés les grands principes de la protection des données afin qu'ils adoptent les bons réflexes et se posent les bonnes questions pour réaliser des traitements de données personnelles en conformité avec le RGPD.

Le DLH offre des formations continues dans des formats pédagogiques variés dans le domaine du codage numérique, de la technologie blockchain, dans le Design Thinking et de la cybersécurité.





## LES ACTIVITÉS EN 2023

ALEXANDRE KUHN  
Service Sensibilisation,  
Chef d'unité « Formation »



### **MONSIEUR KUHN, LA CNPD A LANCÉ UNE NOUVELLE FORMATION INTITULÉE « DATA PROTECTION BASICS » EN 2023. POUVEZ-VOUS NOUS EN DIRE PLUS ?**

Bien sûr. En réalité, il ne s'agit pas vraiment d'une toute nouvelle formation mais plutôt

d'une version révisée de la formation « Introduction à la protection des données » que la CNPD avait lancée en 2018 en préparation de l'entrée en application du RGPD qui avait été adopté par l'UE en mai 2016. L'objectif à cette époque était de familiariser les responsables de traitement



# 4

et sous-traitants avec leurs nouvelles obligations en matière de protection des données personnelles qu'ils sont amenés à collecter, échanger et traiter dans le cadre de leurs activités. Ces sessions attiraient des employés du secteur privé, mais aussi des agents des administrations publiques et des membres d'associations. Leur popularité reflétait la forte demande d'informations concernant le nouveau règlement européen ainsi que l'engagement de la CNPD dans la sensibilisation du public ce qui était une obligation suite à l'adoption du RGPD.

## **POURQUOI LA CNPD A-T-ELLE DÉCIDÉ DE LANCER UNE NOUVELLE VERSION DE CETTE FORMATION EN 2023 ?**

Nous avons remarqué au cours des dernières années que la sollicitation du service des demandes d'information de la CNPD portait beaucoup et de façon récurrente sur des aspects assez basiques de la protection des données. Un besoin constant du public – surtout des responsables de traitement – est de s'informer sur les obligations en termes de protection de données, surtout à une époque où la numérisation s'accélère encore plus dans un contexte de l'intelligence artificielle et d'autres technologies de partage de données. Bien sûr, la CNPD a continué son travail de sensibilisation depuis 2018, en organisant des conférences, formations et ateliers, en publiant des brochures d'informations, des lignes directrices, des fiches pratiques tout en communiquant en continu sur son site internet et par voie de presse. Pour bien et efficacement

sensibiliser, il est nécessaire de disposer des outils adaptés aux différents publics cibles et d'utiliser les canaux de communication appropriés. Dans ce cadre, une formation en présentiel, gratuite et ouverte à toutes et à tous, qui fournit une introduction aux principes clés de la protection des données personnelles s'avère être un outil très efficace pour poursuivre nos efforts de sensibilisation. La formation étant proposée de façon régulière, elle permet de fournir ainsi des informations actualisées en continu en fonction des développements de la législation et des jurisprudences actuelles. Chaque session offre un nombre limité de places, ce qui permet une interaction accrue avec les formateurs qui ont ainsi plus de temps pour répondre aux questions posées.

## **ENVISAGEZ-VOUS DE POURSUIVRE CETTE FORMATION ?**

Oui, quand nous avons annoncé les deux premières sessions « Data Protection Basics » pour décembre 2023 elles affichaient complet endéans 48 heures. Et celles programmées par la suite pour le premier semestre 2024 au rythme d'une séance par mois ont rencontré le même succès. Cela montre clairement qu'il existe encore un grand besoin de sensibilisation et d'éducation à la protection des données au sein des organisations et parmi la population. Il est essentiel que les différents acteurs comprennent et connaissent la matière et adoptent les bons réflexes, surtout dans le contexte du progrès de la digitalisation. Notre objectif persiste à être un partenaire pédagogique pour informer le

## LES ACTIVITÉS EN 2023

public et les acteurs du secteur public et du secteur privé au regard des enjeux posés par les nouvelles technologies.

### C'EST CE QUI VOUS MOTIVE DANS VOTRE TRAVAIL EN TANT QUE CHEF DU SERVICE « FORMATION » ?

C'est sans conteste un élément important de motivation. À la CNPD, nous savons que le RGPD est une pierre angulaire de la protection du droit à la vie privée qui présente certains défis pour les entreprises et pour les citoyens. Le traitement des données privées est entré dans le quotidien de tout un chacun, une lame de fond indissociable de notre société en perpétuelle évolution. S'il est de l'obligation des responsables de traitement de s'assurer qu'ils sont en conformité avec le RGPD,

il est important de leur apporter des éléments de compréhension supplémentaires dans l'accomplissement de leurs tâches. Ceci est d'autant plus indispensable que de nouveaux textes européens (tels que l'« Artificial Intelligence Act », le « Data Governance Act », le « Data Act », le « Digital Market Act » et le « Digital Service Act ») viennent étoffer la réglementation déjà existante. C'est pourquoi nous développons proactivement notre offre de formation et poursuivons notre collaboration avec d'autres acteurs clés afin de toujours offrir des formations intégrant ces nouveautés et permettre non seulement aux organisations mettant en œuvre des traitements de données, mais aussi aux citoyens, d'avoir accès et d'assimiler aisément les informations en la matière.



# 4

## COLLABORATIONS AVEC LES ACTEURS DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION (RDI)

Les technologies numériques, la cybersécurité et l'intelligence artificielle font partie des principaux piliers de l'écosystème de l'innovation à Luxembourg. Nombreux sont les acteurs privés et publics qui y sont impliqués et qui réalisent des projets d'innovation digitales.

La CNPD joue un rôle actif dans cet environnement en collaborant plus ou moins activement avec les acteurs afin de favoriser le développement de produits et services respectueux de la protection des données à caractère personnel et de la vie privée.

En 2023, la CNPD a contribué aux projets suivants au niveau de leur comité d'experts :

- **DECEPTICON** : Projet de recherche interdisciplinaire de l'Université du Luxembourg (SnT/IRiSC) avec le LIST et cofinancé par le FNR (2021-2024) pour analyser les designs trompeurs en ligne pour développer des méthodes et outils de détection de ces formes de manipulation présentes sur internet et dans les médias sociaux.

Ce projet a un intérêt particulier pour la CNPD du fait de la publication par l'EDPB de ses guidelines sur les « deceptive design patterns » pour lesquelles l'Université du Luxembourg a été un important contributeur lors de

la phase de consultation publique. Par ailleurs, les chercheurs impliqués dans ce projet intervenaient également dans la conférence « Ces cookies nuisent à la vie privée ! » que la CNPD a organisée à l'occasion de l'édition 2022 de la Journée internationale de la protection des données.

- **NATIONTWIN** : Projet de mise en place d'un centre national d'excellence (NCER) de l'Université du Luxembourg (SnT), le LISER et coordonné par le LIST et soumis fin 2022 dans le programme de financement NCER du FNR. Le but de ce projet national est la création du premier prototype de jumeau numérique de confiance à l'échelle d'un pays en se focalisant dans une première approche sur des cas d'usage dans le domaine de l'énergie.

La CNPD apportera son expertise en matière de protection des données personnelles et de la vie privée pour guider les acteurs dans le développement de solutions conformes avec la législation et en appliquant le principe du « *Privacy by Design* ».



## LES ACTIVITÉS EN 2023

### 2 RÉPONDRE AUX DEMANDES D'INFORMATION DE PARTICULIERS ET DE PROFESSIONNELS

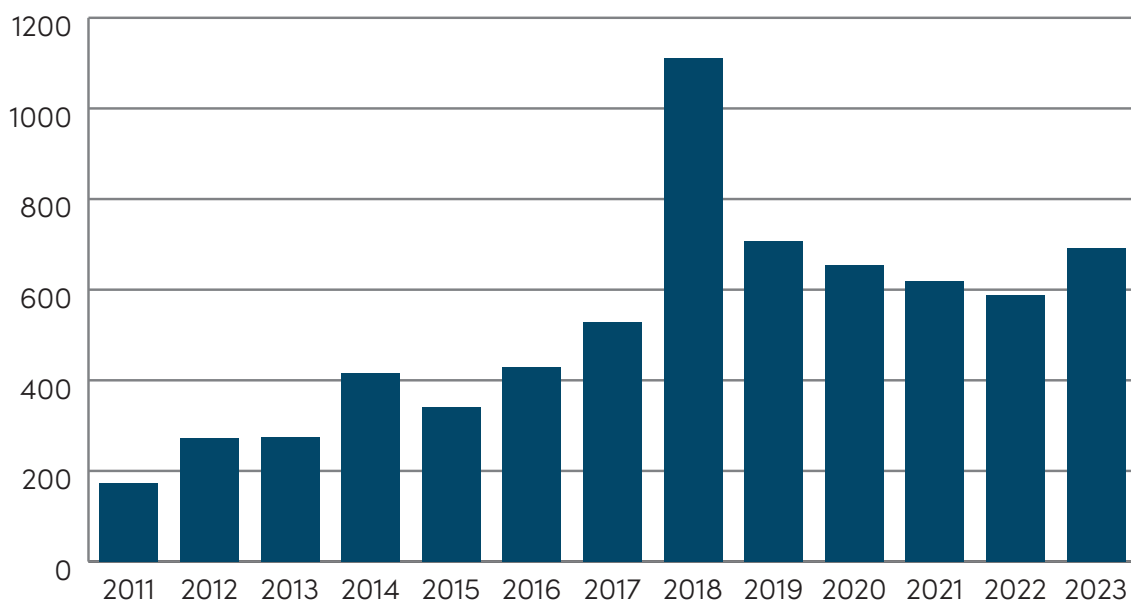
La CNPD informe et conseille les particuliers et les professionnels qui souhaitent obtenir des renseignements juridiques, des informations sur l'exercice de leurs droits ou une assistance à la mise en conformité de

leurs traitements à la législation relative à la protection des données. Un service dédié répond aux questions des requérants reçues par courriel, téléphone ou courrier postal.

La Commission nationale a reçu 691 demandes d'information par écrit en 2023, soit 102 (+17 %) de plus qu'en 2022. Lors des cinq dernières années, le nombre des demandes est resté constant avec une moyenne de 652 demandes par an.



### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES D'INFORMATION PAR ÉCRIT



# 4



Tant les acteurs du secteur privé que ceux du secteur public ont sollicité la CNPD pour des questions sur des sujets variés en matière de mise en conformité, que ce soit sur des questions de licéité, de durée de conservation, de transferts vers des pays tiers ou d'autres thématiques.

De nombreuses demandes d'information concernaient les traitements de données dans le cadre des relations de travail, dont notamment les mesures de surveillance mises en œuvre par les employeurs et l'exercice du droit d'accès et du droit à l'effacement par les employés.

Comme par le passé, la CNPD a reçu de nombreuses questions sur la vidéosurveillance en général, mais également par rapport à l'installation des caméras de vidéosurveillance au domicile de particuliers.

Les traitements de données liés à la gestion des copropriétés et l'installation des caméras de surveillance dans les copropriétés ont également fait l'objet d'un certain nombre de demandes d'information par écrit.





## LES ACTIVITÉS EN 2023

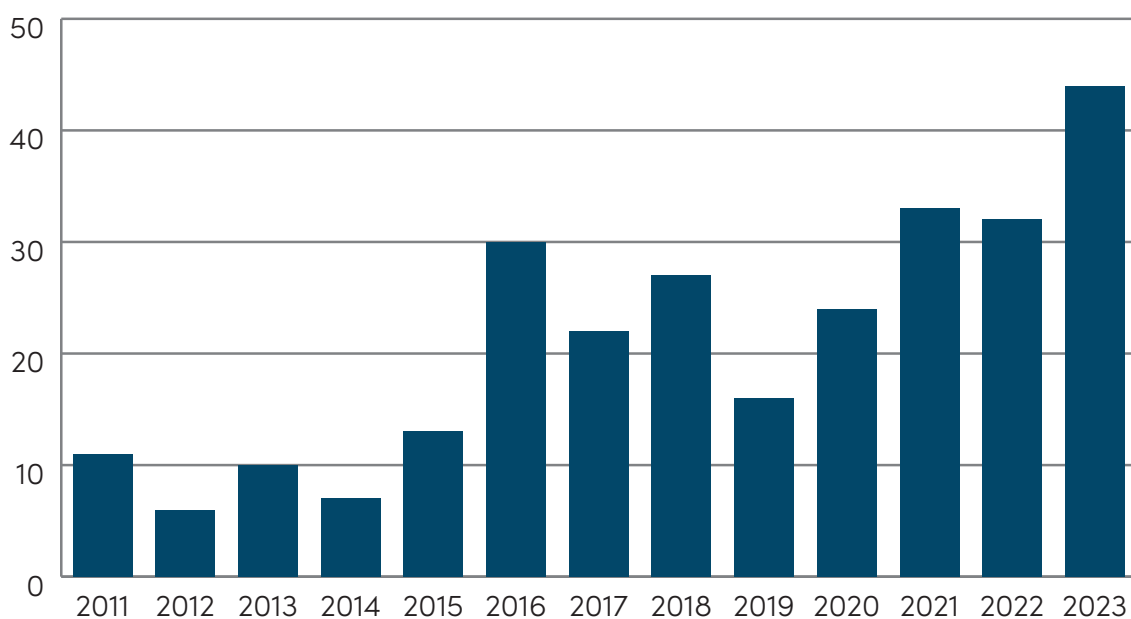
### 3 INTERVENIR DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF

La CNPD conseille la Chambre des députés, le gouvernement et d'autres institutions et organismes publics à travers les avis relatifs aux projets de loi et aux mesures réglementaires ou administratives concernant le traitement de données personnelles et présentant un risque particulier au regard de la vie privée des personnes concernées.

En 2023, la Commission nationale a émis 44 avis au total. Cinq de ces 44 avis concernaient les traitements de données à caractère personnel en matière pénale, ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Ces avis sont présentés dans la partie II.2.2) dédiée spécifiquement au rôle de la Commission nationale portant sur le contrôle des traitements de données opérés par les autorités répressives ou les autorités de sécurité nationale.



#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DES AVIS



# 4

Depuis 2016, on observe une nette hausse du nombre d'avis, une tendance impulsée principalement par les sollicitations accrues du gouvernement et des différents ministères. Ces derniers intègrent désormais de manière croissante des dispositions en matière de protection des données dans les projets de loi ou de règlements grand-ducaux. Par ailleurs, il est à noter que la CNPD a été particulièrement sollicitée lors des périodes de fin de législature de 2018 et 2023, ainsi que durant les phases de préparation et d'implémentation du RGPD (2016 et 2018).

Parmi les avis rendus en 2023, la CNPD voudrait plus particulièrement mettre en avant les avis suivants :

## MANDAT DE PROTECTION FUTURE

La Commission nationale s'est prononcée sur le projet de loi n°8133 relatif au mandat de protection future, qui permet à une personne d'organiser sa protection personnelle ou patrimoniale via l'inscription d'un mandat de protection future au répertoire civil tenu par le Parquet général. Bien que la CNPD ait salué le fait que les auteurs du projet de loi entendent conférer une base légale aux traitements de données envisagés, elle a souligné un manque de précision quant à des éléments essentiels.

Dans un premier temps, il faut souligner que le mandat de protection future et les traitements de données effectués dans ce contexte touchent à la vie privée des personnes concernées. En effet, dans

le cadre de cette mesure de protection, seront traitées des informations sur la situation personnelle et les liens affectifs du mandant, voire du mandataire, ainsi que sur la situation patrimoniale du mandant. Dans son avis, la Commission nationale a rappelé la nécessité de respecter les droits fondamentaux relatifs à la vie privée et à la protection des données, notamment en ce qui concerne le traitement de données portant sur des catégories particulières de données, dites « données sensibles », au sens de l'article 9 du RGPD, par exemple les données concernant la santé ou les convictions religieuses ou philosophiques.

Par ailleurs, la CNPD s'est interrogée quant à la nécessité d'encadrer plus strictement le fonctionnement du répertoire civil, dès lors que les dispositions actuelles ne prévoient pas de mesures appropriées et spécifiques tel qu'exigé par le RGPD. En plus, la CNPD a souligné l'importance de définir clairement les finalités des différents traitements instaurés par le projet de loi, d'autant plus que les autres principes découlant du RGPD, à savoir les principes de minimisation des données ou de limitation de la conservation, s'apprécient au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées.

En conclusion, la Commission nationale a insisté sur l'importance d'un encadrement clair des traitements de données personnelles conformément au RGPD, en particulier en ce qui concerne les informations figurant dans les attestations de l'inscription du mandat de protection future, voire dans les attestations de la prise

## LES ACTIVITÉS EN 2023

d'effet du mandat, les destinataires de ces attestations, les durées de conservation et les garanties afférentes aux traitements de données dites « sensibles ».

### OBSERVATOIRE DIGITAL DE LA MOBILITÉ

La CNPD a adopté un avis sur le projet de loi n°8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité sous l'autorité du ministre ayant les Transports dans ses attributions. Selon les auteurs du projet de loi, l'Observatoire aura comme mission de fournir les données nécessaires à la planification des infrastructures et offres de mobilité afin de les adapter à l'évolution des besoins de la population et des entreprises.

Dans son avis, la CNPD s'est tout d'abord demandé si le projet de loi ne pourrait pas prévoir la réalisation des missions de l'Observatoire sans traiter des données à caractère personnel, c'est-à-dire en effectuant les études de mobilité nécessaires pour atteindre les finalités poursuivies sur des données anonymisées rendant impossible toute ré-identification d'une personne physique, et non pas sur des données pseudonymisées permettant de retrouver l'identité d'un individu déterminé en disposant d'informations supplémentaires. Cette distinction est importante : alors que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées, les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement.

Ensuite, la CNPD a émis des doutes quant au respect des principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité, c'est-à-dire s'il y a vraiment un juste équilibre entre les objectifs poursuivis par le projet de loi et les moyens déployés en vue de les réaliser. Ainsi, le projet de loi prévoit de donner à l'Observatoire accès à toute une série de données à caractère personnel, comme par exemple le lieu de résidence, la situation professionnelle, le sexe, la composition de ménage ou encore la fourchette de revenu, qui sont détenues par différentes administrations publiques telles que l'Administration des contributions directes ou l'Inspection générale de la sécurité sociale. De plus, même des entités privées seraient obligées d'accorder à l'Observatoire un accès aux données qu'ils détiennent, comme les données concernant les déplacements des téléphones portables détenues par les opérateurs de téléphonie mobile. Dans ce dernier cas, la Commission nationale a rappelé que les opérateurs de télécommunications font l'objet d'une réglementation spécifique, à savoir la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques. Au cas où les auteurs du projet visent les données de trafic ainsi que les données de localisation, ces dernières peuvent uniquement être mises à disposition des autorités judiciaires dans des conditions restrictives et ne pourraient dès lors être communiquées à l'Observatoire que si elles ont été anonymisées au préalable.





Par ailleurs, afin de comprendre les flux de véhicules à travers les réseaux de transport au Luxembourg, le projet de loi prévoit que l'Observatoire peut effectuer des comptages permettant la reconnaissance d'un véhicule à plusieurs endroits du réseau et ceci pendant 24 heures. Après avoir rappelé que la plaque d'immatriculation est une donnée à caractère personnel permettant d'identifier indirectement le détenteur du véhicule, la CNPD s'est demandée par quels moyens le ministre effectuerait les comptages précités et si l'atteinte de cette finalité obligerait le ministre à installer des caméras permettant d'enregistrer les plaques d'immatriculation partout dans le pays, ce qui risque d'être contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité précités.

## RÉFORME DE LA PROTECTION DES MINEURS

La CNPD a rendu quatre avis dans le cadre de la réforme de la protection des mineurs au Luxembourg. En effet, il s'agit d'une réécriture intégrale du cadre législatif en créant une séparation entre les dispositions relatives aux mineurs étant poursuivis pour avoir commis une infraction pénale (projet de loi n°7991) et les dispositions relatives aux mineurs nécessitant des mesures d'aide, de soutien et de protection (projet de loi n°7994). Un troisième projet de loi vise quant à lui à renforcer les droits des mineurs victimes ou témoins d'infractions pénales (projet de loi n°7992). Finalement, un projet de règlement grand-ducal a été déposé

## LES ACTIVITÉS EN 2023

qui a pour objet de fixer les règles relatives au régime pénitentiaire du nouveau centre pénitentiaire pour mineurs.

Dans un premier temps, la CNPD a avisé le projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles et a félicité les auteurs d'avoir conféré une base légale aux traitements de données effectués dans le cadre de ce projet de loi. Dans son avis, la Commission nationale a émis des observations sur l'établissement, au sein de l'ONE, de la commission de recueil des informations préoccupantes (CRIP). Elle a souligné que la CRIP sera amenée à traiter des données personnelles concernant des personnes vulnérables, à savoir des mineurs, et pouvant avoir trait à l'intimité de la vie familiale, voire à des « données sensibles ». De ce fait, la CNPD a souligné l'importance de déterminer avec précision à quelles entités les informations préoccupantes pourront, le cas échéant, être transmises. Comme la procédure de recueil d'informations préoccupantes est une procédure parallèle au système de signalements du ministère public, il serait nécessaire que les auteurs du projet de loi expliquent davantage l'interaction entre les diverses dispositions dans le cadre de la réforme de la protection de la jeunesse.

De plus, la CNPD a relevé que la CRIP devra veiller au respect du principe de limitation de la conservation, selon lequel les données personnelles doivent être collectées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une période

n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Ainsi, les données personnelles devraient être supprimées ou rendues anonymes dans un bref délai après avoir reçu confirmation de la prise en charge par le service saisi ou après le classement sans suite de la prétendue information préoccupante.

Par ailleurs, la CNPD s'est posé la question de savoir comment la faculté de communiquer une information préoccupante à la CRIP s'articule avec l'obligation de secret professionnel. Dans son avis, la Commission nationale a reconnu qu'un échange d'informations entre les professionnels peut faciliter une prise en charge à la fois globale et continue des bénéficiaires. Néanmoins, les dispositions prévoyant un tel échange doivent être, d'une part, prévisibles quant à leurs répercussions sur les personnes concernées et, d'autre part, proportionnelles à l'objectif poursuivi.

Ensuite, la CNPD a regretté le caractère vague et imprécis des dispositions concernant le Conseil supérieur de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles et qui, dès lors, ne pourraient pas servir de base légale à des éventuelles transmissions de données personnelles audit Conseil.

Concernant le volet pénal, la CNPD a d'abord souligné que l'autorité de contrôle judiciaire, instituée par l'article 40 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement



# 4

des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, est l'autorité compétente pour contrôler les opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Ces opérations de traitement de données ne relèvent donc pas de la compétence de la CNPD.

Dans le cadre du projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs, la Commission nationale a observé que plusieurs autorités compétentes participent, à des stades différents, et qu'il n'est pas toujours évident de déterminer avec clarté quelle autorité est à considérer comme responsable du traitement de données. Ainsi, la CNPD a invité le législateur à préciser ce point dans le projet de loi.

En outre, la CNPD a émis quelques observations quant au droit à l'information, notamment en ce qui concerne l'information du mineur et, le cas échéant, des représentants légaux, de la personne d'accompagnement et de l'administrateur ad hoc. D'abord, la CNPD a noté que le droit à l'information général dont bénéficie le mineur devrait être complété par l'information de son droit à une évaluation personnalisée ainsi que de son droit au réexamen périodique de la détention. Quant à l'information des représentants légaux, la Commission nationale a suggéré de définir la notion de « sans retard indu » et de clarifier les conséquences de l'impossibilité de les contacter.

En rappelant que l'administrateur ad hoc est lui aussi soumis aux dispositions du RGPD, la CNPD a observé que le projet de loi en question ne clarifie, ni quand et comment il serait nommé, ni quelles qualifications il devrait avoir.

Par ailleurs, la CNPD a félicité les auteurs d'avoir précisé les finalités pour lesquelles les autorités « habilitées à prendre connaissance » peuvent obtenir accès aux inscriptions dans le registre spécial permettant ainsi de mieux se conformer à la législation en matière de la protection des données à caractère personnel.

Concernant l'obligation de dénonciation, le projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale prévoit que toute personne, en particulier tout professionnel travaillant avec des mineurs, détenteur d'un secret professionnel, doit dénoncer les infractions d'une certaine gravité commises à l'encontre d'un mineur au ministère public sans craindre des poursuites pénales en relation avec son secret professionnel. En effet, la CNPD s'est interrogée à nouveau sur l'interaction entre cette disposition et les dispositions quant aux signalements à la CRIP.

Ensuite, la CNPD a émis des observations quant à l'audition de l'enfant témoin prévue dans le projet de loi n°7992 et a suggéré que les auteurs du projet de loi clarifient davantage la procédure, les compétences et le rôle de la personne de confiance. Par ailleurs, la CNPD a précisé



## LES ACTIVITÉS EN 2023

que la transmission des pièces au juge de la jeunesse ou à l'ONE devrait se limiter aux éléments nécessaires et ne devrait pas porter sur l'intégralité du dossier pénal conformément au respect du secret de l'instruction et au principe de minimisation des données.

De plus, la Commission nationale s'est prononcée sur les mesures de protection. En effet, en cas de danger grave pour le mineur en raison de son témoignage ou de son audition, les autorités judiciaires peuvent ordonner une élection de domicile auprès d'une personne de confiance et cette élection de domicile doit alors être inscrite dans tous les actes transmis à la personne dont émane le danger. Ainsi, la CNPD s'est demandée si la personne de confiance peut refuser cette élection de domicile à son domicile privé ainsi que la divulgation de son adresse privée à la personne poursuivie. Elle a également souligné qu'il serait préférable que les actes de procédure impliquant un mineur témoin ou un mineur victime n'indiquent pas systématiquement son identité, son adresse et d'autres informations pouvant l'identifier et que ces informations ne soient rendues accessibles aux autres parties à la procédure que dans la mesure du strict nécessaire.

Finalement, le projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs, prévu par le projet de loi n°7991 susmentionné, a pour conséquence que les mineurs prévenus et condamnés ne peuvent plus être incarcérés dans un centre pénitentiaire pour majeurs,

mais bénéficient désormais d'un régime pénitentiaire autonome. Comme les questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel relevées par ce projet de règlement grand-ducal sont quasiment identiques à celles soulevées dans le cadre du projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires, la Commission nationale a renvoyé aux développements contenus dans son avis y relatif. Cependant elle n'a pas omis d'attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le considérant (50) de la directive 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 « 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 ».

### LE REGISTRE DE COMMERCE ET DES SOCIÉTÉS ET LE REGISTRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS

Dans deux avis, la CNPD s'est prononcée sur le projet de loi n°7961 modifiant : 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.



# 4

Dans son avis initial, la Commission nationale s'est penchée sur la question du rôle des différents acteurs amenés à intervenir dans le cadre des traitements effectués par le biais des différents registres, dont plus particulièrement le registre de commerce et des sociétés (RCS) et le Registre des bénéficiaires effectifs (RBE). En soulignant l'importance de la notion de responsable de traitement, elle a rappelé que la désignation, par des textes légaux, en tant que responsable de traitement doit concorder avec les activités réellement exercées par l'entité en question.

Ont également fait l'objet de commentaires de la part de la CNPD les dispositions du projet de loi prévoyant un accès, par les gestionnaires du RCS et du RBE, aux informations contenues dans « les fichiers des administrations et services publics ». Afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire, la Commission nationale a estimé indispensable que soient précisés les fichiers auxquels les gestionnaires pourraient accéder.

Le projet de loi a été amendé, notamment afin de tenir compte de l'arrêt du 22 novembre 2022 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-37/20 (WM) et C-601/20 (Sovim). En effet, la Cour avait constaté dans ledit arrêt que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs constituait une ingérence grave dans les droits au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles. Dans

son avis complémentaire, la Commission nationale s'est prononcée, entre autres, sur les nouvelles dispositions réglant l'accès aux données personnelles contenues dans le RBE. Ainsi, elle a salué l'introduction de mesures de sécurité permettant la journalisation de toutes les personnes accédant au RBE comme contribuant à la balance entre l'objectif légitime de la lutte contre le blanchiment et les droits fondamentaux des personnes concernées. De plus, ce mécanisme de journalisation devrait permettre aux bénéficiaires effectifs d'exercer leur droit d'accès et d'obtenir des informations sur les personnes ayant consulté leurs données. Dans ce contexte, la CNPD a examiné les dispositions du projet de loi amendé prévoyant des limitations au droit d'accès des bénéficiaires effectifs.

## REGISTRES NATIONAL ET COMMUNAUX DES BÂTIMENTS ET LOGEMENTS

La CNPD a rendu un avis sur le projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements. Le projet de loi prévoit notamment la création d'un registre national des bâtiments et des logements qui constitue, selon les auteurs du projet de loi, un outil indispensable pour la perception de l'impôt sur la non-occupation de logements que vise à introduire le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements.

## LES ACTIVITÉS EN 2023

Dans son avis, la Commission nationale a rappelé que les informations figurant dans les registres national et communaux des bâtiments et des logements sont à considérer comme des données à caractère personnel dans la mesure où elles peuvent être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable. Ainsi, la création et l'accès auxdits registres constituent une ingérence dans le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles. Une telle ingérence peut être justifiée à condition :

- d'être prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante ;
- d'être nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité ;
- de respecter le contenu essentiel du droit à la protection des données ;
- de répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Or, en l'espèce, la CNPD a estimé que le projet de loi manque de précision quant à des éléments essentiels, comme par exemple les données ayant vocation à figurer dans les registres, les finalités poursuivies ou encore les destinataires, et se contente à de nombreuses reprises de renvoyer à des règlements grand-ducaux dont les projets n'ont pas été soumis à son avis. Ceci est d'autant plus regrettable que le projet de loi n°8082 prévoit l'interconnexion du registre national des bâtiments et des logements avec un certain nombre d'autres registres, dont notamment le registre national des personnes physiques (RNPP).

Par conséquent, la CNPD a considéré que la loi en projet risque d'être contraire aux dispositions (supra)nationales consacrant le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles, et plus particulièrement à l'article 45.2, lu ensemble avec l'article 31, de la Constitution.

Tous les avis peuvent être consultés sur le site internet de la CNPD à l'adresse <https://cnpd.public.lu/fr/publications/rapports/index.html>.



# 4

## 4 GUIDER LES ACTEURS PRIVÉS ET PUBLICS

Les acteurs des secteurs privé et public doivent adopter une conduite préventive et responsable à l'égard des données à caractère personnel qu'ils traitent. Les guider et les orienter dans cette démarche est un des rôles de l'autorité de contrôle. Ce rôle est assumé par la CNPD en élaborant des recommandations ou des guidances sur des thématiques pour des publics spécifiques identifiées comme étant prioritaires.

### MISE À JOUR DES LIGNES DIRECTRICES SUR LES CAMPAGNES ÉLECTORALES

En prévision des élections communales du 11 juin 2023 et législatives du 8 octobre 2023 au Luxembourg, la CNPD a rappelé les règles à respecter concernant la protection des données à caractère personnel, détaillées dans ses lignes directrices actualisées.

Cette actualisation tient en particulier compte de la modification en 2022 de la loi électorale qui ne prévoit plus la possibilité d'obtenir une copie des listes électorales.

Parmi les autres aspects abordés dans les lignes directrices, nous pouvons citer, de manière non exhaustive, le traitement de données sensibles, la provenance des données personnelles, la prospection politique et le ciblage.

## GÉOLOCALISATION DES VÉHICULES MIS À DISPOSITION DES SALARIÉS : MISE À JOUR DES LIGNES DIRECTRICES ET NOUVELLE FICHE PRATIQUE

La CNPD a mis à jour ses lignes directrices et par la suite publié une nouvelle fiche pratique en matière de géolocalisation des véhicules mis à disposition des salariés.

La CNPD a rappelé certains des principes et obligations applicables en matière de géolocalisation des salariés au regard de la législation applicable en matière de protection des données à caractère personnel.

Les systèmes de géolocalisation des véhicules mis à la disposition des salariés permettent aux employeurs de suivre les déplacements de leurs salariés dans le temps et dans l'espace. La démocratisation de ces systèmes rend leur utilisation de plus en plus fréquente. Cependant, comme l'utilisation de ces dispositifs implique un traitement de données à caractère personnel, il pose certaines questions de protection des données et comporte des risques pour la vie privée des salariés.

### ARTICLE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INFORMATIQUE : RANSOMWARE, QU'EST-CE QUE C'EST ET COMMENT RÉAGIR EN CAS D'ATTAQUE ?

Que faire si votre appareil (ordinateur, tablette ou smartphone) est bloqué et affiche



## LES ACTIVITÉS EN 2023



un message exigeant le paiement d'une somme d'argent pour un retour à la normale ? Vous êtes alors probablement victime d'une attaque informatique appelée ransomware.

Les ransomwares sont un type d'attaque informatique en pleine croissance. De nouveaux malwares, disponibles clés en main sur le darknet, allient facilité de déploiement et chiffrement de haut niveau pour un effet toujours plus dévastateur.

Cependant, que vous soyez un professionnel ou un particulier, il y a des choses que vous pouvez faire pour minimiser le risque d'une attaque ou ses retombées. La CNPD a

élaboré des recommandations sur la façon de se protéger contre les ransomwares, comment réagir si vous tombez victime d'une telle attaque et quelles mesures prendre par la suite.

### INTELLIGENCE ARTIFICIELLE : NOUVEAU DOSSIER THÉMATIQUE

L'intelligence artificielle (IA) est considérée comme une technologie clé de l'avenir. Elle est déjà présente dans la vie quotidienne, utilisée dans les assistants virtuels, les réseaux sociaux, les caméras de surveillance, les applications de routage, les plateformes de streaming, etc.

Etant donné l'importance considérable qu'a pris l'IA en particulier depuis la publication de l'outil d'IA générative ChatGPT en novembre 2023, la CNPD a décidé de créer un nouveau dossier thématique dédié à cette famille technologique. Le premier élément dans ce dossier a été un article d'information très général divisé en trois parties :

- Les formidables opportunités de l'IA et l'impact sur la protection des données
- L'IA oblige : quelles dispositions du RGPD à respecter
- IA et protection des données : les règle(ment)s du jeu.

## 4

## 5 DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS À LA PROTECTION DES DONNÉES

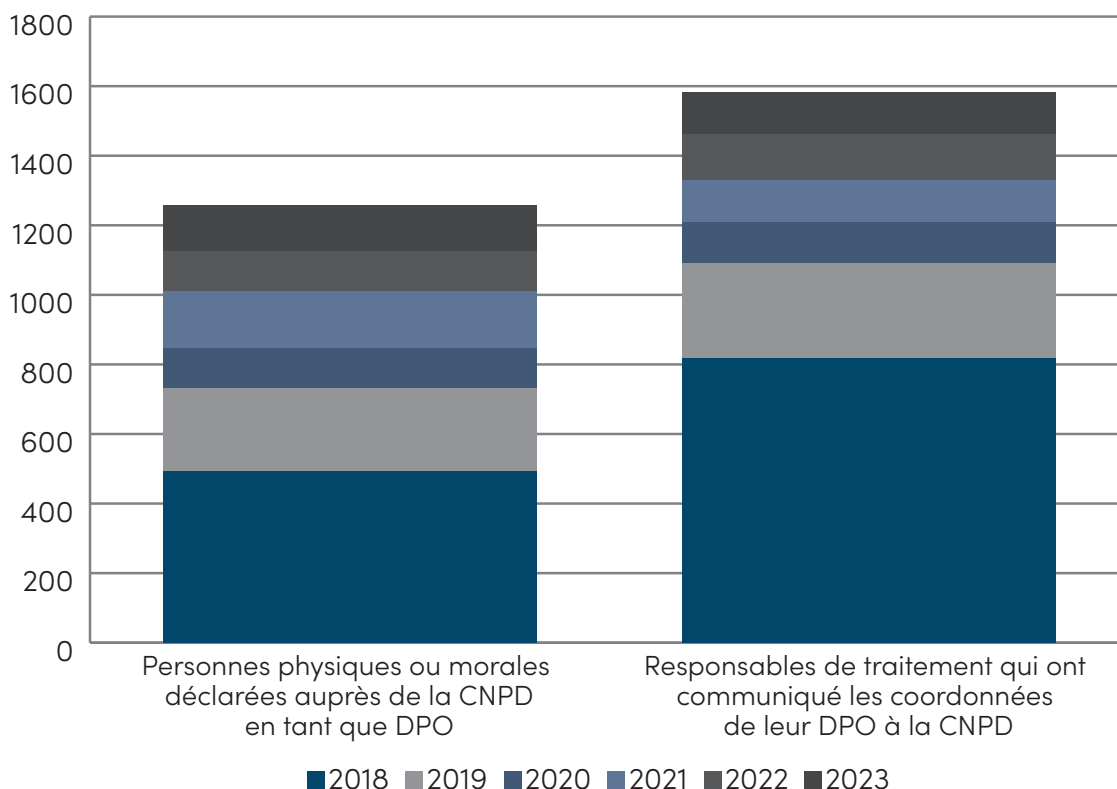
Depuis l'entrée en application du RGPD, les responsables de traitement et les sous-traitants doivent communiquer à la CNPD les coordonnées du délégué à la protection des données (DPD, ou DPO de l'anglais « Data Protection Officer ») qu'ils ont, le cas échéant, désigné.

En 2023, 121 responsables de traitement ont communiqué les coordonnées de leur DPD

à la Commission nationale. Depuis la date d'entrée en application du RGPD, le 25 mai 2018, 1 583 responsables de traitement ont effectué cette démarche.

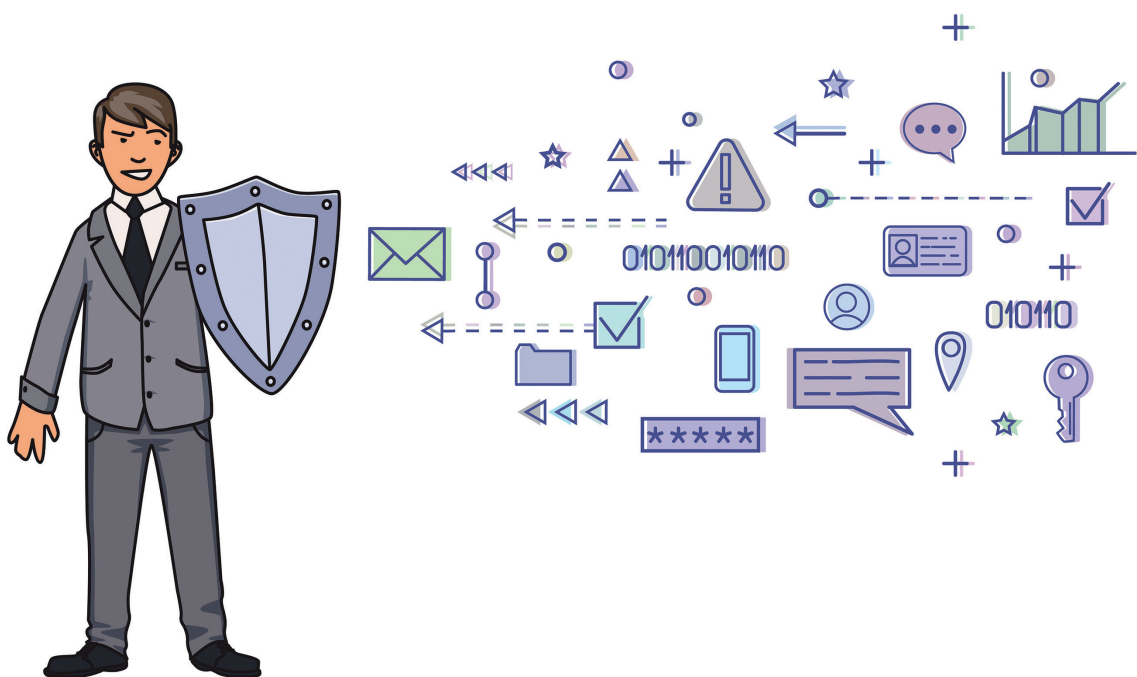
Au total, 1 287 personnes physiques ou morales ont été déclarées auprès de la CNPD, dont 132 en 2023.

Pour faciliter la communication de ces informations, la CNPD a mis en ligne un formulaire, ainsi qu'un espace dédié sur son site qui répond aux questions fréquemment posées.





## LES ACTIVITÉS EN 2023



A titre de rappel, la désignation d'un DPD est obligatoire dans trois situations :

- le traitement est effectué par une **autorité publique** ou un **organisme public**, à l'exception des juridictions agissant dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle ;
- les activités de base du responsable de traitement ou du sous-traitant consistent en des opérations de traitement qui, du fait de leur nature, de leur portée et/ou de leurs finalités, exigent un **suivi régulier et systématique à grande échelle** des personnes concernées ;
- les activités de base du responsable de traitement ou du sous-traitant consistent en un **traitement à grande échelle de catégories particulières de données visées à l'article 9 ou de données** à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions visées à l'article 10.

À moins qu'il soit évident qu'un organisme n'est pas tenu de désigner un DPD, la CNPD recommande de toujours documenter l'analyse interne effectuée afin de déterminer si, oui ou non, il y a lieu de désigner un DPD.



# 4

## 6 ACCOMPAGNER LA MISE EN CONFORMITÉ

**Le Règlement général sur la protection des données a introduit plusieurs outils d'application volontaire pour permettre aux organismes de gérer leur conformité et de démontrer qu'ils respectent la législation : analyses d'impact sur la protection des données, certifications, codes de conduite ou encadrement des transferts internationaux de données.**

### CERTIFICATION

**La mise en place de mécanismes de certification peut favoriser la transparence et le respect du RGPD et permettre aux personnes concernées de mieux évaluer le niveau de protection de leurs données offert par les produits, services, processus ou systèmes des organisations qui traitent leurs données personnelles. Une certification RGPD ne certifie pas une organisation, mais les opérations de traitements faisant l'objet de la certification.**

**Le cadre d'application pratique de la certification RGPD est développé en concertation avec les autres autorités de contrôle au niveau de l'EDPB (European Data Protection Board) pour assurer une cohérence mais également, au niveau national, en collaboration avec les acteurs intéressés du secteur privé.**

En 2022, la CNPD a adopté les critères de certification « GDPR-CARPA » qu'elle a

développés elle-même. Il s'agit du premier schéma de certification sous le RGPD, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau international. Dans la même année, les critères de certification « Europrivacy » ont été approuvés par l'EDPB en tant que label européen de protection des données. Ces critères de certification ont été développés par le « European Center for Certification and Privacy » (ECCP, établi au Luxembourg) et la CNPD les a soumis en tant qu'autorité compétente à l'EDPB.

La CNPD n'a pas reçu de soumission nouvelle de critères de certification en 2023. Toutefois, elle est en train de construire une stratégie d'encouragement du schéma de certification « GDPR-CARPA » en collaboration avec les organismes de certification agréés pour déploiement en 2024.

### Schéma de certification comme outil de transfert

Fin 2022, la CNPD a reçu une initiative d'un schéma de certification destiné à être utilisé comme outil de transfert. Comme pour le schéma de certification national « GDPR-CARPA » et le schéma de certification européen « Europrivacy » mentionnés plus haut, la CNPD est précurseur dans l'analyse et l'évaluation de ce nouveau type de schéma de certification sous le RGPD. Après une revue approfondie, la CNPD a soumis, fin 2023, ce schéma de certification en tant qu'autorité lead à l'EDPB en phase informelle pour évaluation.



## LES ACTIVITÉS EN 2023



### Procédure d'agrément d'organismes de certification

L'agrément a pour objectif d'attester avec l'autorité nécessaire les compétences des organismes de certification, ce qui permet d'instaurer la confiance dans le mécanisme de certification.

Suite à un audit complet initial, la CNPD a délivré un agrément dans le contexte du système de certification « GDPR-CARPA » (élaboré par la CNPD) aux entités suivantes :

- HACA Partners S.à.r.l, le 24 février 2023
- Grant Thornton Audit & Assurance S.A., le 19 mai 2023

Comptant EY PFS Solutions S.à.r.l., qui a obtenu un agrément en octobre 2022, il y a

donc à la fin de l'année 2023 un total de trois organismes de certification pour ce schéma de certification luxembourgeois.

### Critères d'agrément pour les organismes de certification

La CNPD a conçu une deuxième série de critères d'agrément qui s'appliqueront aux organismes de certification souhaitant fournir des services de certification dans le cadre de schémas de certification autres que ceux qui exigent la norme ISAE3000 comme méthodologie d'audit (comme c'est notamment le cas du schéma national « GDPR-CARPA »). La CNPD a formellement soumis ces critères d'agrément à l'EDPB qui a publié son opinion en décembre 2023. Ces critères ont été adoptés par le collège de la CNPD début 2024.

### Travaux au niveau européen

Outre la participation active aux réunions régulières du sous-groupe CEH (Compliance, E-governance & Health) de l'EDPB, la CNPD a également été très impliquée et moteur dans des activités liées à la certification RGPD.

Notamment, en mars 2023, l'équipe du service Conformité de la CNPD a participé à un workshop concernant les activités de certification dans le cadre du RGPD dans les locaux de son homologue espagnol, l'AEPD, à Madrid. La CNPD a été fortement engagée dans l'organisation et dans la coordination de cet événement lancé par le sous-groupe CEH de l'EDPB.



# 4

Cet atelier de travail a eu comme objectif le partage d'expériences sur l'organisation de l'activité de certification RGPD et d'accréditation des organismes de certification au sein des différentes autorités de protection de données en Europe. Dans ce contexte, les représentants des autorités de protection des données des pays membres ont discuté de différents sujets d'actualité, ainsi que de la collaboration et la coordination entre les autorités de protection des données au niveau européen en ce qui concerne la certification et l'accréditation d'organismes de certification.

Des solutions et des actions ont été discutées et seront implémentées dans un deuxième temps au niveau du sous-groupe CEH. À cette fin, trois équipes de travail dont la CNPD fait partie ont été créées afin de résoudre les problématiques soulevées pendant le workshop. Leur travail respectif qui se poursuit en 2024 peut se résumer comme suit :

- Améliorer le travail de revue des schémas de certification soumis au niveau national et au niveau de l'EDPB en définissant une nouvelle méthode de travail avec notamment des critères clairs et cohérents ;
- Définir les éléments concrets qui doivent être inclus dans l'objet de l'évaluation, sachant que l'objet de certification doit définir de manière claire et transparente quels traitements ont été certifiés par un organisme de certification agréé ;

- Encadrer la collaboration entre autorités de protection des données des États membres dans le contexte de la certification RGPD.

La CNPD était par ailleurs co-rapporteur pour la rédaction de la réponse à ACCREDIA, l'organisme national d'accréditation italien, qui a posé des questions concernant le rôle et les compétences de l'EDPB dans la revue des schémas de certification RGPD.

En novembre 2023, la CNPD a organisé un workshop de trois jours au Luxembourg (plus d'infos dans la partie II.1.1.) avec les autorités européennes membres de l'EDPB et avec des organisations externes très actives dans le domaine de la certification. L'objectif était de mieux comprendre et faire évoluer le développement de la certification RGPD en Europe.

Suite à ce workshop, une équipe de travail a été constituée afin de déterminer comment l'EDPB peut au mieux collaborer avec les membres du comité rassemblant les organismes nationaux d'accréditation des États membres (« European Accreditation » ou « EA ») dans le contexte de l'analyse des schémas de certification RGPD, ainsi que de la gestion des agréments des organismes de certification. Ce travail se poursuit également en 2024.

## LES ACTIVITÉS EN 2023

### CODES DE CONDUITE

**Les codes de conduite sont des outils de responsabilisation volontaires qui définissent des règles spécifiques en matière de protection des données pour certaines catégories de responsables de traitement et de sous-traitants.**

Ils peuvent constituer un instrument de gouvernance utile et efficace en fournissant une description détaillée de l'ensemble des comportements les plus appropriés et reprenant les meilleures pratiques dans un secteur donné.

Les associations professionnelles ou organismes représentant un secteur professionnel donné peuvent élaborer des codes pour aider les entreprises de ce secteur à respecter le RGPD de façon efficace.

En 2023, la CNPD n'a pas reçu d'initiatives nouvelles de code de conduite. Toutefois, elle est toujours en relation étroite avec l'entité qui a soumis une initiative de code de conduite (applicable au niveau national) en 2021. Ce code a beaucoup évolué à la suite de discussions et la CNPD estime qu'il pourra être finalisé en 2024.

#### Exigences en matière d'agrément pour les organismes de suivi de codes de conduite

En 2023, la CNPD a publié les documents suivants sur son site internet :

- la décision 70/2022 du 19 décembre 2022 portant approbation des critères

d'agrément des organismes de suivi des codes de conduite, ainsi qu'une procédure y relative ;

- un formulaire de candidature pour l'agrément d'un organisme de suivi d'un code de conduite et
- un questionnaire d'autoévaluation pour la candidature d'un organisme de suivi.

La CNPD a reçu la candidature d'un organisme de suivi pour le code précité en juin 2023. La revue de cette candidature était toujours en cours fin 2023.

### ANALYSE D'IMPACT RELATIVE À LA PROTECTION DES DONNÉES (AIPD)

**Une AIPD (en anglais, DPIA « *Data Protection Impact Assessment* ») est un outil qui aide à identifier et à minimiser les risques de protection des données de nouveaux projets comportant des processus de traitement de données à caractère personnel.**

Elle doit contribuer à l'approche de responsabilisation prônée par le RGPD, en particulier via les concepts de la protection des données dès la conception et protection des données par défaut (« *Privacy by design* », « *Privacy by default* ») étant donné qu'elle aide les responsables de traitement à identifier et à traiter les problèmes à un stade précoce et qu'elle contribue à démontrer leur conformité.

Si un organisme a identifié des traitements de données personnelles susceptibles



# 4

d'engendrer des risques élevés pour les droits et libertés des personnes concernées, il doit mener, pour chacun de ces traitements, une AIPD.

La CNPD a élaboré une liste de types d'opérations de traitements pour lesquels elle estime qu'une AIPD est obligatoire dans tous les cas<sup>1</sup>.

Si, suite à cette analyse de risques, il en résulte que le niveau de risque résiduel reste élevé, l'organisme doit obligatoirement consulter la CNPD qui va donner un avis sur le traitement envisagé et les risques y liés.

Dans ce cas, le traitement ne peut pas être mis en œuvre avant la réception de l'avis de la CNPD, et, le cas échéant, la mise en œuvre des mesures supplémentaires.

En 2023, aucune demande d'avis préalable répondant aux exigences de l'article 36 du RGPD n'a été soumise à la CNPD.

## TRANSFERTS INTERNATIONAUX DE DONNÉES PERSONNELLES

**Les données à caractère personnel peuvent circuler librement depuis le Luxembourg au sein de l'Espace économique européen (EEE), tant que les principes généraux du RGPD sont respectés. Les transferts de données hors de l'UE et de l'EEE sont possibles, à condition d'assurer un niveau de protection des données suffisant et approprié. Ces transferts doivent être encadrés en utilisant différents outils juridiques (clauses contractuelles, règles**

**d'entreprise contraignantes (BCR), codes de conduite, mécanismes de certification ou garanties spécifiques pour le transfert entre autorités ou organismes publics).**

En 2023, la CNPD a contribué aux activités du Comité européen de la protection des données (EDPB) et a participé aux réunions du sous-groupe sur les transferts vers les pays tiers. A cet égard, l'autorité luxembourgeoise a notamment été impliquée dans l'évaluation du nouveau cadre de transfert de données entre l'UE et les États-Unis (EU-US DPF).

Comme mentionné dans la partie « Certification », la CNPD a organisé un atelier au Luxembourg (du 22 au 24 novembre 2023) sur le thème de la certification des opérations de traitement des données sous le RGPD, ainsi que sur la certification en tant que mécanisme de transferts vers des pays tiers, regroupant des représentants de l'EDPB, la Commission européenne, des autorités de protection des données et des professionnels de la certification RGPD.

La CNPD a par ailleurs reçu une demande d'approbation d'un mécanisme de certification en tant qu'outil de transfert vers les pays tiers, au sens de l'article 46, paragraphe 2, point f) du RGPD, qu'elle continuera d'analyser suivant le mécanisme de coopération européenne en 2024.

### Les règles d'entreprise contraignantes

Les règles d'entreprise contraignantes (en anglais « *Binding Corporate Rules* » ou

<sup>1</sup> La liste peut être consultée sur le site internet de la CNPD : <https://cnpd.public.lu/fr/professionnels/obligations/AIPD.html>



## LES ACTIVITÉS EN 2023

« BCR ») permettent d'assurer un niveau de protection suffisant aux données transférées au sein d'un groupe d'entreprises tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Espace économique européen. Cette garantie appropriée se prête surtout aux groupes d'entreprises multinationales mettant en œuvre un grand nombre de transferts internationaux de données.

Les BCR constituent une « charte de la protection des données personnelles » élaborée par un groupe d'entreprises qui définit sa politique en matière de transferts de données à caractère personnel. Cette charte doit être contraignante et respectée par toutes les entités du groupe, quel que soit leur pays d'implantation, ainsi que par tous leurs employés. En outre, elle doit conférer aux personnes concernées (clients, fournisseurs et/ou employés) des droits opposables en ce qui concerne le traitement de leurs données à caractère personnel.

En 2023, la CNPD a traité des dossiers concernant les règles d'entreprise contraignantes (BCRs, article 47 du RGPD) dont sept dossiers en qualité d'autorité principale (« *Lead Supervisory Authority* (LSA) c'est-à-dire pour des entreprises multinationales dont l'établissement principal dans l'Espace économique européen est situé au Luxembourg), une en qualité d'autorité secondaire (« *co-reviewer* ») (c'est-à-dire en appui de l'autorité de contrôle principale) et plusieurs en qualité d'autorité concernée. Ces dossiers continueront à être traités en 2024 en collaboration

avec les autorités secondaires ou principales concernées.

### LE PROJET « DATA PROTECTION COMPLIANCE SUPPORT TOOLKIT » (PROJET « ALTO »)

En octobre 2022, la proposition de projet « Data Protection Compliance Support Toolkit » (« ALTO ») a reçu l'accord de co-financement par la Commission. Cette proposition avait été soumise au programme d'appel à projets de la Commission européenne limité aux autorités nationales de protection des données et visant des projets ayant comme objectif la sensibilisation et l'amélioration des connaissances des parties prenantes en matière de législation sur la protection des données (ID CERV-2021-DATA).

Le projet ainsi subventionné est une initiative de la CNPD en collaboration avec le Luxembourg House of Cybersecurity (LHC) destiné à répondre aux défis des start-ups, petites et moyennes entreprises établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de leur mise en conformité au RGPD. L'objectif est de fournir aux PME un outil d'auto-évaluation simple, intuitif et gratuit permettant à ces dernières de mieux connaître leur niveau de maturité en matière de protection des données et d'intégrer les obligations RGPD dans le cadre de leur activité de manière plus ciblée.

Ce projet se base sur les outils Fit4Cybersecurity et Fit4Privacy développés



# 4

par le LHC et porte un accent particulier sur le support opérationnel de la mise en conformité qui devra être compréhensible par des non-experts en la matière.

Depuis mars 2023, la CNPD œuvre dans le cadre du projet ALTO à la création de l'outil, qu'elle a nommé « **Data Accountability from A to Zen** » (« DAAZ »), avec le NC3 (National Cybersecurity Competence Center), et d'autres partenaires locaux. Elle a ainsi lancé un appel à participation publique pour deux phases du projet :

- 1<sup>ère</sup> phase : cerner les besoins des PME : L'objectif de cette phase consistait à mieux comprendre les besoins des PME

et surtout des petites et très petites entités, et leurs défis en matière de protection des données à l'aide d'un questionnaire en ligne. Plus d'une centaine de participants volontaires d'une multitude de secteurs ont finalisé ce questionnaire permettant ainsi à la CNPD de mieux adapter l'outil en développement.

- 2<sup>ème</sup> phase : éprouver et optimiser l'outil DAAZ (2024) : Une trentaine de PME de secteurs professionnels très variés se sont portées volontaires pour cette phase qui consiste à récolter leurs retours sur le côté pratique, intuitif, fonctionnel, suffisant de l'outil d'auto-évaluation pour répondre à l'objectif ambitieux du projet.



## LES ACTIVITÉS EN 2023



ARNAUD HABRAN  
Division Guidance,  
Chef de division

**MONSIEUR HABRAN, VOUS ÊTES JURISTE ET EXPERT EN MATIÈRE DE TRANSFERTS DE DONNÉES VERS DES PAYS TIERS. COMMENT CE TYPE DE TRANSFERTS VA DE PAIR AVEC LE RGPD ?**

Le RGPD étant un règlement européen, il s'applique à tout traitement de données à

caractère personnel effectué sur le territoire de l'Union européenne et de l'Espace économique européen (EEE) ou impactant un citoyen d'un de ces pays. Or, les échanges commerciaux reposent de plus en plus sur les flux de données qui dépassent le cadre des frontières nationales. Le RGPD donne aux entreprises et autres organisations le



## 4

droit de transférer des données hors de l'UE et de l'EEE à condition d'assurer un niveau de protection des données suffisant et approprié. Ce dernier peut notamment être établi par des mécanismes définis.

### DE QUELS MÉCANISMES S'AGIT-IL ?

Les organismes souhaitant transférer des données peuvent recourir à une décision d'adéquation de la Commission européenne concernant certains pays assurant un niveau de protection adéquat. Les clauses contractuelles types ou spécifiques peuvent également être utilisées pour transférer des données vers un pays tiers ; ce sont des modèles de contrats de transfert de données personnelles adoptés par la Commission européenne ou considérés comme conformes à ces derniers. Les règles d'entreprise contraignantes, ou « *Binding Corporate Rules* » en anglais, constituent un autre mécanisme. Les BCRs permettent à des groupes d'entreprises d'encadrer juridiquement leurs transferts de données hors de l'Union européenne tout en leur offrant la possibilité d'engager une démarche de mise en conformité globale à l'échelle de tout le groupe.

Puis, il y a les codes de conduite approuvés qui engagent les destinataires de données hors UE d'appliquer des garanties appropriées, les arrangements entre autorités publiques (*Memorandum of Understanding*, convention internationale, etc.) ou encore la possibilité d'utiliser un mécanisme de certification approuvé.

### PARLANT DE MÉCANISMES DE CERTIFICATION, EST-CE QU'IL EN EXISTE QUI PEUVENT ÊTRE UTILISÉS COMME OUTIL DE TRANSFERT ?



Actuellement, « GDPR-CAPRPA », le schéma de certification développé par la CNPD, ne constitue pas une certification destinée aux transferts internationaux de données à caractère personnel. Mais le schéma « Europrivacy » permet d'évaluer, entre autres, la conformité au RGPD en ce qui concerne le transfert de données personnelles vers des pays tiers ou des organisations internationales. La CNPD a été l'autorité compétente pour soumettre les critères de certification Europrivacy à l'EDPB en 2022, donnant lieu au tout premier « label européen de protection des données ».

### 2023 A VU L'ADOPTION D'UN NOUVEAU CADRE TRANSATLANTIQUE DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES. POUVEZ-VOUS NOUS EN PARLER DAVANTAGE ?

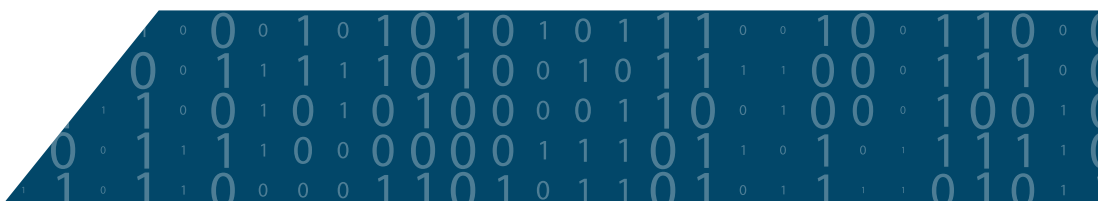
Ah oui, le fameux Data Privacy Framework. Avant de parler du DPF, il faut savoir qu'en

## LES ACTIVITÉS EN 2023

2020, la Cour de justice, dans son arrêt Schrems II a invalidé la précédente décision d'adéquation de la Commission européenne à l'égard des États-Unis, appelée « Privacy Shield ». En effet, elle considérait que le système de protection des données personnelles était insuffisant au regard du niveau de protection assuré en UE.

Suite à cela, les États-Unis ont proposé un nouveau cadre, le Data Privacy Framework, qui a été évalué par la Commission européenne et l'EDPB. Le DPF a mis en place

une auto-certification. Concrètement les entreprises peuvent s'inscrire sur la liste des organismes certifiés auprès du département du commerce américain, ce qui les engage à adhérer à ce cadre légal, à en respecter les obligations et donc, proposer des garanties élevées en matière de gestion des données personnelles. Les entités américaines non certifiées doivent suivre le régime classique, c'est-à-dire fournir des garanties supplémentaires décrits dans l'article 46 du RGPD afin de respecter les droits des personnes concernées.



## 4

## 7 TRAITER LES RÉCLAMATIONS DES CITOYENS

**Lorsqu'un responsable de traitement ne répond pas à l'exercice d'un droit tel que conféré par le RGPD ou lorsque la personne concernée estime qu'un traitement de données est effectué de manière illicite, elle peut introduire une réclamation auprès de la CNPD. En effet, la CNPD a, dans le cadre de ses missions, le devoir d'instruire les réclamations émanant des personnes concernées.**

Dans un premier temps, la CNPD examine si la réclamation est recevable, par exemple en vérifiant si les faits allégués par le réclamant relatifs à un traitement de données à caractère personnel sont susceptibles de constituer ou non une violation de la législation applicable en matière de protection des données.

Dans le cas où la réclamation est recevable, la CNPD prend contact avec le responsable de traitement et lui demande de prendre position et, le cas échéant, de se mettre en conformité et/ou de respecter les droits des personnes concernées.

Dans le cadre de la gestion des « réclamations » et lorsqu'un traitement de données litigieux est effectivement contraire à la législation, la CNPD s'efforce, dans une première étape, d'y remédier sans avoir à déclencher une procédure d'enquête formelle conformément aux articles 37 à 41 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la

protection des données et du régime général sur la protection des données.

De plus, en fonction des caractéristiques propres à chaque réclamation, la CNPD peut décider d'instruire ou de ne pas instruire une réclamation en tenant compte notamment du degré de gravité des faits allégués, de la violation alléguée, du degré d'impact sur les droits et libertés fondamentaux, du degré de priorité par rapport au nombre de réclamations et des ressources disponibles.

En 2023, la CNPD a reçu un total de 592 réclamations :

- 499 réclamations ont été introduites directement auprès de la CNPD ;
- 93 réclamations ont été traitées via le système européen de coopération (IMI) émanant des autres autorités de contrôle européennes lorsque les responsables de traitement ont leur établissement principal européen au Luxembourg (autorité chef de file).

La CNPD a reçu 110 plaintes de plus (22 %) que l'année précédente. Depuis l'entrée en application du RGPD en 2018, la CNPD traite 524 réclamations en moyenne par année.

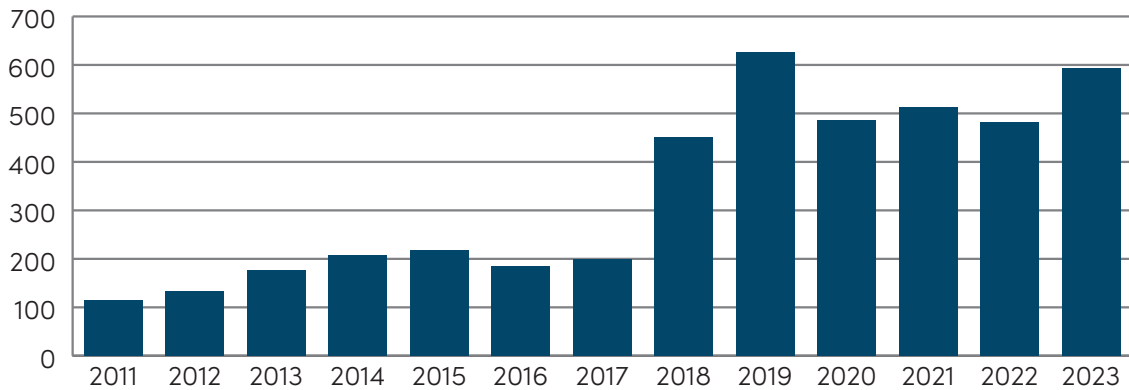




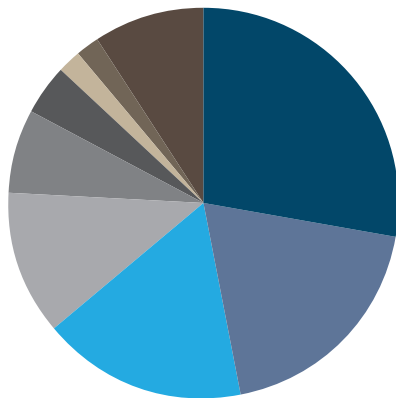
## LES ACTIVITÉS EN 2023



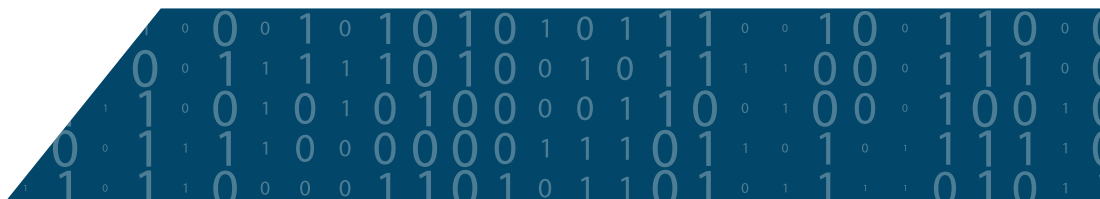
### ÉVOLUTION DU NOMBRE DES RÉCLAMATIONS



### MOTIFS DES RÉCLAMATIONS NATIONALES



- Confidentialité des données / Violation des données (28 %)
- Conformité du traitement (19 %)
- Refus d'accéder aux données (17 %)
- Demande d'effacement ou de rectification non respectée (12 %)
- Vidéosurveillance (7 %)
- Opposition à prospection ou plaintes contre le spam (4 %)
- Consultation RNPP (2 %)
- Cookies (2 %)
- Autres (9 %)





## RÉCLAMATIONS NATIONALES

La majorité des réclamations (84 %) était relative à des dossiers nationaux. En effet, il y a eu une augmentation de 40 % en 2023 avec 499 réclamations émanant de citoyens résidents.

28 % des réclamations concernent le non-respect de la **confidentialité des données ou des violations de données**. Cela inclut par exemple :

- la publication de données (vidéos, photos, etc.) en ligne sans que le

responsable de traitement les protège suffisamment ;

- l'envoi par le responsable de traitement de courriels à des personnes auxquelles ils n'étaient pas destinés ou l'envoi de courriels confidentiels mais distribués de façon collective et visibles à tous les destinataires (« CC » au lieu de « BCC »).

Dans 19 % des cas, les réclamants ont demandé à la CNPD de **vérifier la conformité de certaines pratiques administratives ou commerciales**. Ils ont notamment remis en cause :



## LES ACTIVITÉS EN 2023

- la collecte illicite ou excessive de données ;
- la demande de documents comme la carte d'identité ou le passeport à des fins de vérification d'identité ;
- la publication des données à caractère personnel en ligne (p. ex. sur un réseau social) ;
- des dispositions relatives à la protection des données mentionnées dans des conditions générales relatives à des commerces ou des services en ligne ;
- la durée de conservation des données collectées.

17 % des réclamations concernent le **non-respect du droit d'accès** par les responsables du traitement. Dans certains cas, ces derniers ont refusé aux personnes concernées d'accéder à tout ou partie de leurs données, ignoré leurs requêtes ou ne leur ont pas donné assez de renseignements par rapport aux informations à communiquer lors de l'exercice d'un droit d'accès.

Les **demandes d'effacement ou de rectification** de données constituent 12 % des réclamations reçues. Il s'agissait, entre autres, de demandes de fermeture de comptes auprès de services/commerces en ligne ou de demandes d'effacement des données à caractère personnel (adresses e-mail, évaluations, etc.) accessibles sur des sites internet.

4 % des réclamations concernent le **droit d'opposition**, notamment dans le domaine de la prospection. La CNPD est intervenue lorsque des liens de désabonnement à prospection dans des courriels n'étaient pas fonctionnels ou lorsque le responsable de traitement ne donnait pas suite aux demandes d'opposition.

7 % des réclamations sont relatives à la **vidéosurveillance**.

2 % des réclamations concernent des demandes de vérification de licéité de consultations effectuées par des agents du secteur public au registre national des personnes physiques (**RNPP**).

### RÉCLAMATIONS EUROPÉENNES DANS LE CADRE DU SYSTÈME DE COOPÉRATION ET DE COHÉRENCE EUROPÉEN

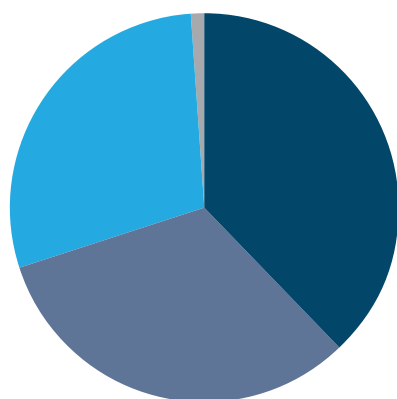
93 réclamations ont été traitées via le système européen de coopération (IMI). Il y a une baisse de 26 % par rapport aux 127 dossiers de 2022. En moyenne, la CNPD reçoit 142 réclamations européennes par an. Le système IMI (système d'information du marché intérieur) est la plateforme informatique de la Commission européenne qui garantit la bonne mise en œuvre de la coopération entre les autorités de contrôle pour une large panoplie de réglementations. Cet outil a également été mis au service du RGPD depuis la date de son entrée en application. Les autorités de contrôle des États membres coopèrent étroitement



## 4



## MOTIFS DES RÉCLAMATIONS EUROPÉENNES



- Licéité et sécurité du traitement (38 %)
- Effacement des données et durées de rétention (32 %)
- Droit d'accès (29 %)
- Autres (1 %)

pour assurer une protection uniforme des droits des personnes en matière de protection des données dans l'ensemble de l'UE.

Aujourd'hui plus que jamais, l'assistance mutuelle et la coordination de la prise de décision dans les affaires transfrontalières de protection des données sont de la plus haute importance.

En outre, l'EDPB (Comité européen pour la protection des données ou European Data Protection Board) émet des avis et prend des décisions contraignantes lorsque des autorités nationales de protection des données ont des positions différentes dans une affaire transfrontalière.

A l'aide du système IMI, les autorités de contrôle peuvent notamment :

- déterminer quelle est l'autorité de contrôle chef de file dans un litige transfrontalier ;
- coopérer pour parvenir à un règlement des litiges transfrontaliers ;
- demander et fournir une assistance aux autorités de contrôle d'autres États membres ;
- organiser des opérations communes associant les autorités de contrôle de plusieurs États membres ;
- consulter l'EDPB pour obtenir un avis ou une décision contraignante.

## LES ACTIVITÉS EN 2023

Au niveau européen, les réclamations concernent principalement :

- **la licéité et la sécurité des traitements de données** (38 %) :

Les citoyens expriment des préoccupations quant à la légalité des processus de collecte et de traitement de leurs données personnelles. Cela inclut des questions sur le consentement, l'usage légitime des données et le respect du RGPD. La sécurité des données est également un sujet majeur, avec des inquiétudes sur les mesures prises par les entreprises pour protéger les informations contre les cyberattaques, les fuites de données et autres vulnérabilités.

- **l'effacement des données et les durées de rétention** (32 %) :

De nombreuses réclamations concernent les difficultés rencontrées par les individus lorsqu'ils demandent la suppression de leurs données personnelles. De plus, les durées de conservation des données posent problème, les individus souhaitant s'assurer que leurs informations ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire.

- **le non-respect du droit d'accès** (29 %) :

Les personnes concernées expriment fréquemment des frustrations quant à l'accès à leurs propres données personnelles. Le non-respect de ce droit empêche les individus de vérifier l'exactitude des informations détenues par les entreprises et de comprendre comment leurs données sont utilisées.

### DEMANDES DE MISE EN CONFORMITÉ

En 2023, 126 réclamations nationales ont conduit à des recommandations de mesures de mise en conformité. Il s'agit des cas où la CNPD a demandé au responsable de traitement de mettre en place des mesures pour se conformer au RGPD (p. ex. faire droit à une demande d'accès, d'effacement, d'opposition, modification des notices, mise en place de mesures de sécurité supplémentaires, etc.) sans avoir dû déclencher une procédure d'enquête formelle.

Pour les réclamations au niveau européen, la CNPD a contacté le responsable de traitement pour une prise de position ou une mise en conformité dans 37 dossiers.



# 4

## 8 ANALYSER LES VIOLATIONS DE DONNÉES

Deux types de violations de données doivent être notifiés à la CNPD :

- les violations de données dans le cadre du RGPD ; et
- les violations de données dans le secteur des communications électroniques (cf. partie II.3).

### VIOLATIONS DE DONNÉES DANS LE CADRE DU RGPD

Le RGPD exige qu'une violation de sécurité entraînant, de manière accidentelle ou illicite, la **destruction, la perte, l'altération la divulgation non autorisée de données à caractère personnel ou l'accès non autorisé à de telles données** doit être gérée dans le respect des exigences des articles 32, 33 et 34 du RGPD.

**Les responsables de traitement doivent notifier les violations de données à caractère personnel à la CNPD dans un délai de 72 heures après en avoir pris connaissance** si la violation en question est susceptible d'engendrer un risque pour les droits et libertés des personnes concernées.

Lorsqu'une violation de données à caractère personnel est susceptible d'engendrer **un risque élevé** pour les droits et libertés d'une personne physique, le responsable de traitement **communique la violation**

**de données à caractère personnel à la personne concernée dans les meilleurs délais.**

En 2023, 434 violations de données ont été notifiées à la CNPD, soit 23 % de plus qu'en 2022.

Au total, pendant les cinq années d'application du RGPD, la CNPD a reçu 2 026 violations de données. Cela correspond à une moyenne de 36 notifications par mois.

64 % des cas des violations de données à caractère personnel sont causés par des **erreurs humaines** (acte interne non malveillant).

Un constat général met en évidence le fait que la plupart des erreurs humaines se produisent :

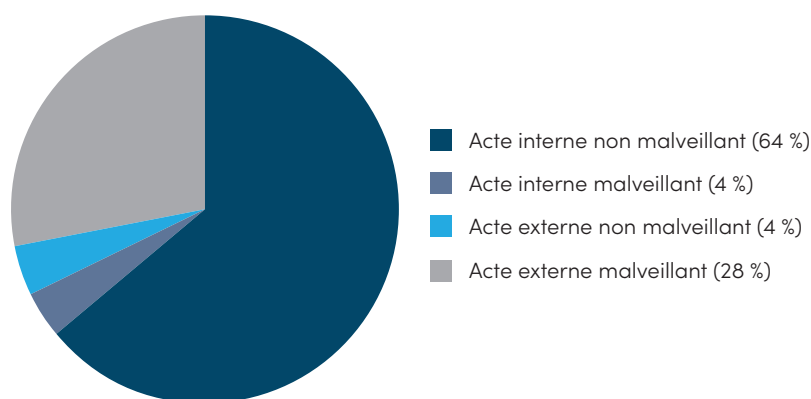
- lorsqu'une procédure existante n'est pas suivie ;
- lorsqu'une règle de sécurité existante est contournée : ce type de cas a fait l'objet d'incidents aux conséquences importantes ;
- lorsque le personnel n'est pas assez sensibilisé aux règles de confidentialité à appliquer ;
- suite à une erreur d'inattention : dépendant du contexte, la mise en place d'un mécanisme de contrôle avant transmission des données (p. ex. principe des quatre yeux) aurait probablement permis d'éviter ce type d'incident.



# LES ACTIVITÉS EN 2023



## CAUSES DES VIOLATIONS



Des **actes externes malveillants** sont à l'origine de plus d'un quart des violations notifiées (28 %). Ce type d'incidents a souvent un impact plus important sur les personnes concernées. Dans de nombreux cas, ces actes ciblent l'accès ou l'obtention de données qui permettent de réaliser des transactions financières à l'insu des personnes concernées (p. ex. interception de données de cartes de paiement bancaire, phishing pour obtenir les informations de connexion à un service de paiement, usurpation d'identité pour effectuer une transaction financière, etc.).

Les **actes internes malveillants** (4 %) se sont produits principalement lors de départs, volontaires ou non, d'employés d'une organisation et notamment les membres

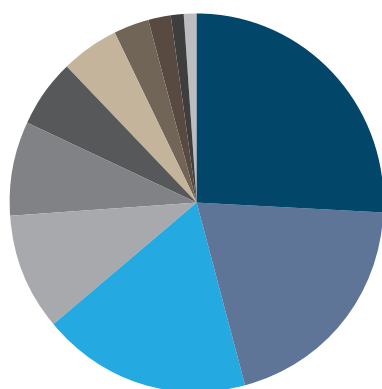
de la direction dans les structures de taille moyenne ou petite : cette situation amène des personnes à copier des données pour potentiellement les utiliser dans leur nouvelle situation. De même, les situations de cessation d'activité/fusion/rachat de sociétés sont des périodes à risque pour des exfiltrations non autorisées de données. Ces actes sont souvent la conséquence d'une méconnaissance du cadre légal ou technique et donnent fréquemment lieu à des plaintes auprès du parquet.

Les autres cas de figure sont liés à des bugs techniques qui résultent souvent dans la divulgation de données à caractère personnel à des tiers non autorisés (p. ex. mise en place ou mise à jour d'un nouveau service en ligne, cas non prévu d'utilisation d'un service, etc.).



# 4

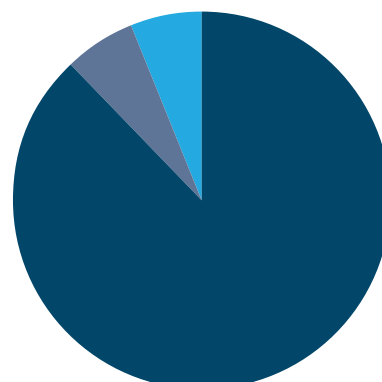
## NATURE DES INCIDENTS



- Divulgarion de données personnelles à la mauvaise personne (26 %)
- Données à caractère personnel envoyées au mauvais destinataire (20 %)
- Piratage, hacking (18 %)
- Dispositif perdu ou volé (10 %)
- Publication involontaire (8 %)
- Problème technique (6 %)
- Erreur de setup (5 %)
- Phishing, hameçonnage (3 %)
- Papiers perdus, volés, endroit non sécurisé (2 %)
- Mail perdu, ouvert (1 %)
- Malware, logiciel malicieux (1 %)
- Destruction incorrecte de données personnelles sur papier (0 %)

## NATURE DE L'IMPACT

La quasi-totalité (88 %) des violations de données ont un impact en rapport avec la perte de confidentialité des données concernées. Il est à noter l'apparition de cas mixtes concernant les attaques de type « ransomware » qui combinent une perte de disponibilité mais aussi de plus en plus régulièrement une perte de confidentialité suite à l'exfiltration partielle ou totale des données afin de les publier sur le dark web. Les responsables de traitement sont souvent en difficulté face à l'analyse de ce type d'incident, principalement à cause du niveau de détail des logs disponibles insuffisant ou inadapté.

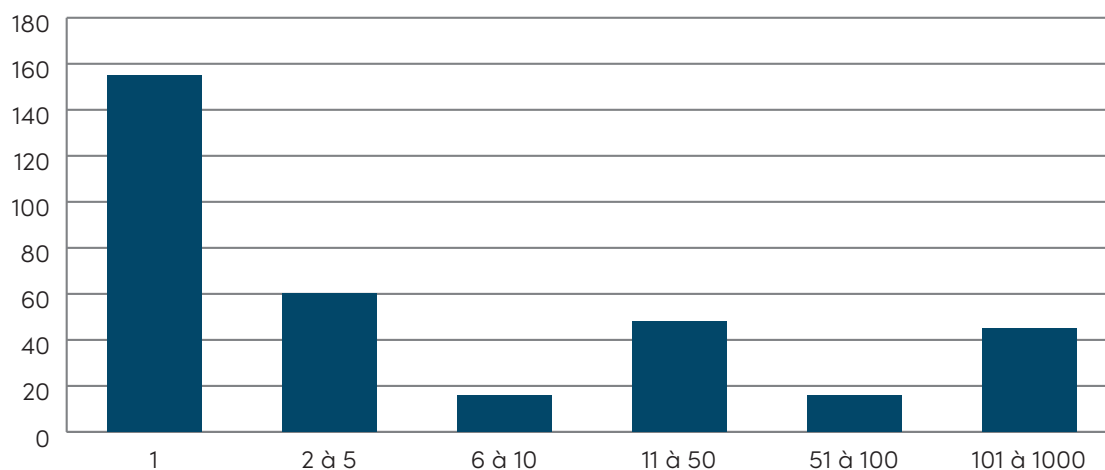


- Confidentialité (88 %)
- Disponibilité (6 %)
- Intégrité (6 %)



## LES ACTIVITÉS EN 2023

### NOMBRE DE PERSONNES POTENTIELLEMENT IMPACTÉES PAR INCIDENT



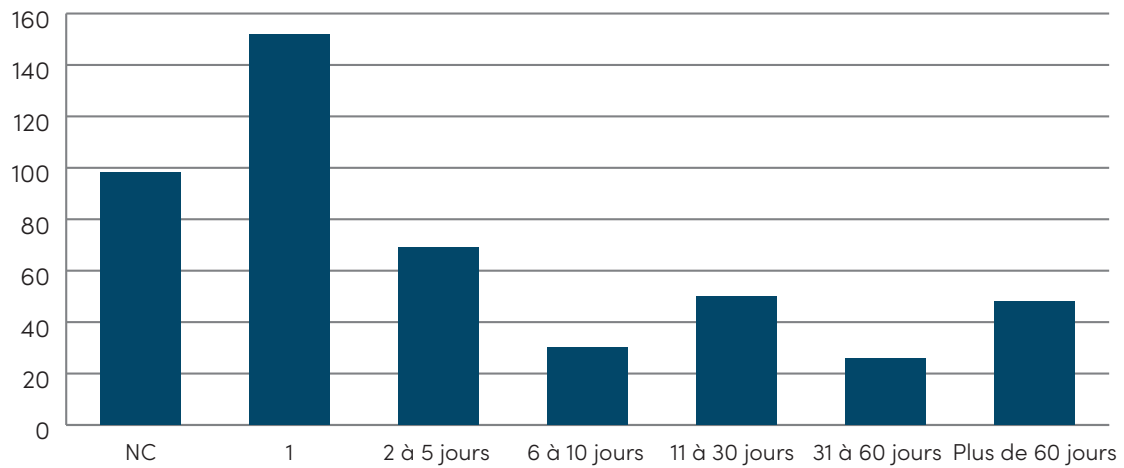
La grande majorité des incidents de sécurité sont détectés au plus tard cinq jours après leur survenance. Toutefois, la CNPD a constaté que presque 10 % des violations de données à caractère personnel ne sont détectées qu'après un mois voire plus après s'être produites : il s'agit plus particulièrement d'incidents liés à des violations continues de la politique de sécurité de l'organisation (p. ex. le personnel envoie les données professionnelles sur son email personnel pour travailler à partir du domicile et l'email personnel est piraté), de données utilisées par des employés lorsqu'ils quittent leur employeur et également de vol de données lié à des piratages non détectés.

Dans ce contexte, la CNPD attire l'attention des responsables de traitement sur le fait qu'un certain nombre d'actes de piratage et de phishing sont ciblés sur le personnel. Ces actes malveillants ont souvent comme objectif d'obtenir des informations permettant d'effectuer des transactions financières frauduleuses.

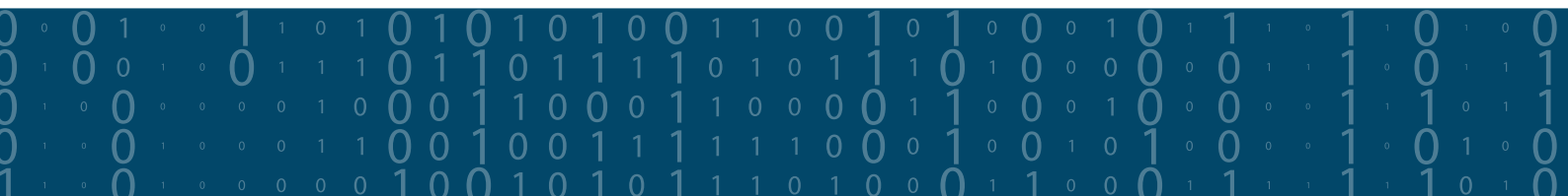


# 4

## NOMBRE DE JOURS ENTRE LE DÉBUT DE L'INCIDENT ET LA DÉTECTION DE L'INCIDENT



(NC = Date de début de l'incident non connue)



## LES ACTIVITÉS EN 2023

### LA PROCÉDURE RELATIVE AUX ENQUÊTES ET LA PRISE DE DÉCISION DE LA CNPD

L'ouverture d'une enquête peut être proposée à tout moment par un membre du collège conformément à l'article 38 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 précitée. Il soumet cette proposition au collège qui l'approuve en décernant un délai d'un mois à la majorité des voix et qui désigne un membre du collège, à l'exception du président, en tant que chef d'enquête.

Le dossier d'enquête est alors instruit par le chef d'enquête sur base des informations, déclarations et/ou pièces collectées lors de l'enquête y compris au moyen des éventuels entretiens et/ou demandes d'informations complémentaires. À l'issue de l'instruction, le chef d'enquête retient les violations alléguées au RGPD qu'il entend matérialiser sous forme de griefs. Les griefs sont ensuite transmis au contrôlé qui sera entendu selon le principe du contradictoire.

Ces éventuels échanges sont inclus au dossier d'enquête qui sera transmis à la formation restreinte.

Dans le cas de figure où le chef d'enquête n'identifie ou ne retient aucun grief, il transmet à la formation restreinte une proposition de clôture.

En vertu de l'article 10 2° b) du Règlement d'ordre intérieur de la CNPD adopté par décision n°3AD/2020 du 22 janvier 2020, la Commission nationale siégeant en formation restreinte informe le contrôlé de la date de la séance au cours de laquelle est inscrite l'affaire le concernant et de la faculté qui lui est offerte d'y être entendu. Lors de ladite séance, le chef d'enquête est entendu pour présenter des observations orales sur l'affaire et, lorsqu'il assiste à la séance, le contrôlé est invité à présenter des observations orales.

Suite à ces séances, la Commission nationale siégeant en formation restreinte prend l'affaire en délibéré. Les décisions qu'elle prend sont publiées de façon anonyme, sauf si une anonymisation n'est pas possible ou si la CNPD a décidé d'appliquer l'article 52 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018, c'est-à-dire d'ordonner la publication d'une décision de manière intégrale et nominative.



## 4

## 9 CONTRÔLER ET ADOPTER DES MESURES CORRECTRICES

**La Commission nationale dispose de certains pouvoirs d'enquête afin de veiller au respect de la législation applicable en matière de protection des données. En cas de traitement contraire à la réglementation, la CNPD peut adopter des mesures correctrices, y inclus des amendes financières.**

La CNPD peut lancer des enquêtes suite à des réclamations (démarche réactive) ou de sa propre initiative (démarche proactive). Ces enquêtes peuvent être menées sous différentes formes, notamment: de manière annoncée ou non, sur dossier, sous forme de visite sur place ou sous forme d'audit.

Le pouvoir d'enquête permet à la CNPD d'obtenir du responsable de traitement ou du sous-traitant l'accès à :

- toutes les données à caractère personnel qui sont traitées et, de manière générale, toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa mission ;
- tous les locaux (hors domiciles privés), notamment toute installation et tout moyen de traitement.

Tel qu'annoncé dans le rapport annuel précédent, le premier chantier de l'année 2023 a été de procéder aux enquêtes ouvertes fin 2022 à l'encontre d'administrations communales sur le thème

de la désignation d'un délégué à la protection des données. Les six dossiers ont été instruits puis transférés à la formation restreinte dans le courant du premier semestre.

L'année 2023 a également été marquée par le démarrage de deux campagnes thématiques qui s'étaleront sur les années à venir. Ainsi, le service Enquêtes a commencé une série de contrôles des systèmes de vidéosurveillance dans les lycées, ainsi que de contrôles des registres des traitements auprès d'un échantillon de responsables de traitement.

La CNPD a également réalisé des enquêtes réactives ponctuelles sur des sujets aussi variés que le potentiel détournement de finalité d'un traitement par une administration communale, la détermination de l'existence d'une base légale valable dans le cadre d'un traitement effectué par une compagnie assurance ou encore la licéité de la vidéosurveillance des espaces de jeu dans les lieux d'accueil de jeunes enfants. Cette dernière enquête a été particulièrement remarquable de par son envergure logistique et organisationnelle en ce qu'elle a mobilisé une quinzaine d'agents répartis en cinq équipes afin de contrôler de façon simultanée sur une journée 10 sites, répartis sur tout le pays.

Au total, 21 enquêtes ont été réalisées en 2023.

L'année 2023 a également marqué les cinq ans du RGPD, un bon moment pour la CNPD pour établir le bilan sur ses pratiques en



## LES ACTIVITÉS EN 2023

matière d'enquête. Certains ajustements organisationnels ont ainsi été opérés afin de rationaliser et de flexibiliser les processus d'enquête, en vue de les adapter à la diversité des cas de figure rencontrés jusqu'alors.

À titre d'exemple, la CNPD a établi au sein du service Enquêtes un pôle « analyse des contrôles » dont la procédure prévoit l'utilisation d'un mécanisme interne « d'alerte ». Ce dernier permet à tout service de la CNPD d'alerter le service Enquêtes sur une situation pouvant potentiellement faire l'objet d'une enquête. Les agents dudit pôle analysent l'alerte en détail et rédigent une note avec leurs conclusions à l'attention du collège de la CNPD. Ce dernier décide alors de l'ouverture ou non d'une enquête.

Depuis la mise en place de ce mécanisme à l'été 2023, le service Enquêtes a été saisi de 14 alertes, dont sept ont été soumises pour prise de position au collège de la CNPD. De ces sept alertes transmises, trois ont donné lieu à une ouverture d'enquête et les quatre autres ont été clôturées sans suite.

Pour l'année 2024, le service Enquêtes poursuivra son objectif principal de stabiliser cette nouvelle approche pour effectuer des enquêtes, notamment avec la continuation des contrôles récurrents. Par ailleurs, un renforcement des capacités pour mener plus d'enquêtes sera activement poursuivi.



# 4



MICHEL SINNER  
Division Enquêtes,  
Chef de division

## **MONSIEUR SINNER, VOUS ÊTES CHEF DE LA DIVISION « ENQUÊTES »<sup>2</sup> À LA CNPD. COMMENT PEUT-ON IMAGINER LES ENQUÊTES CONDUITES PAR LA CNPD ?**

La CNPD connaît principalement deux types d'enquêtes : les enquêtes annoncées et les

enquêtes non annoncées. Ces dernières prennent généralement la forme d'une visite sur place inopinée alors que les enquêtes annoncées sont initiées par l'envoi d'un courrier. Les enquêtes annoncées impliquent la transmission d'un questionnaire détaillé au contrôlé.

<sup>2</sup> À partir du 1.1.2024, un certain nombre de changements organisationnels ont eu lieu et les services ont été renommés en divisions. Dans ce contexte, le service « Enquêtes » est devenu la division « Enquêtes ».

## LES ACTIVITÉS EN 2023

La visite sur place est une intervention ponctuelle pendant laquelle plusieurs agents de la CNPD effectuent une visite des lieux non annoncée préalablement et ceci dans le but de recueillir un certain nombre de preuves de manière immédiate. Elle peut être suivie d'échanges écrits ou de réunions.

Dans le cadre d'une enquête annoncée, après analyse des informations recueillies auprès du contrôlé au travers du questionnaire, des réunions sont en règle générale organisées en vue de mener des vérifications approfondies.

Dans les deux cas, les observations, informations et documents recueillis sont ensuite étudiés pour vérifier leur conformité quant aux dispositions légales et règles existantes en matière de protection des données personnelles.

### DE QUELLE MANIÈRE LA CIBLE ET LE TYPE D'ENQUÊTE SONT-ILS DÉTERMINÉS ?

Concernant le choix de la cible de l'enquête, plusieurs facteurs y contribuent. La décision du collège d'ouvrir une enquête peut résulter de multiples sources telles qu'une réaction à une réclamation reçue, d'incidents observés ou rapportés dans les médias, d'une question parlementaire sur une problématique spécifique ou d'expériences relatées par nos homologues européens dans le cadre de nos missions de coopération.

D'un autre côté, certains dossiers d'enquête sont ouverts de façon proactive de notre part

dans le cadre d'une campagne thématique définie dans le plan annuel de contrôles de la CNPD ou à la suite d'un suivi sectoriel spécifique.

Dépendant des informations à recueillir et des éléments à analyser, notre équipe évalue d'abord la faisabilité d'une enquête et formule une recommandation au collège. Si le collège décide d'ouvrir l'enquête, le chef d'enquête détermine ensuite le type d'enquête et la méthodologie appropriée selon le contexte du dossier en question.

### QUELLES ÉTAPES LES ENQUÊTES SUIVENT-ELLES ?

Comme expliqué, la décision de lancer une enquête peut être prise de manière réactive, par exemple suite à une réclamation reçue par la CNPD ou une violation de données observée, ou une enquête peut être ouverte sur initiative de la CNPD qui a constaté le besoin d'une telle enquête dans un secteur spécifique ou a déterminé un sujet jugé pertinent. Suit alors l'examen de la faisabilité d'une telle enquête ou même d'une série d'enquêtes. Ces analyses opérationnelles sont effectuées par le service « Analyse des contrôles » au sein de la division « Enquêtes ».

Le collège de la CNPD décide alors de valider ou non l'enquête ou le groupe d'enquêtes. Si une enquête est ouverte, le collège désigne parmi les membres du collège un chef d'enquête, sous la responsabilité duquel l'enquête est effectuée. Ce dernier désigne plusieurs agents



# 4

enquêteurs pour effectuer ladite enquête et cette dernière est alors transmise au service « Opération des contrôles » qui supervise l'exécution des enquêtes. Une fois l'ordre de mission reçu, l'équipe passe aux étapes d'organisation et d'exécution de l'enquête, en appliquant la méthodologie retenue par le chef d'enquête. En fonction des résultats qu'ont produit ces contrôles, le chef d'enquête décide de retenir des griefs (dans le cas où, selon lui, des non-conformités ont été constatées) ou de proposer la clôture du dossier. Le contrôlé dispose à tout moment du droit de prendre position par rapport aux analyses du chef d'enquête.

La proposition du chef d'enquête, que ce soit une communication des griefs ou une proposition de clôture, est ensuite transférée à la formation restreinte de la CNPD, qui n'est pas liée par la position du chef d'enquête. Après analyse du dossier et convocation du contrôlé à l'audience de délibération, la formation restreinte prend la décision sur l'issue de l'enquête.

## COMMENT LA DIVISION « ENQUÊTES » A-T-ELLE VÉCU L'ANNÉE 2023 ?

C'était une année bien chargée pour notre équipe. Après la création et la mise en

place formelle des services « Analyse des contrôles » et « Opération des contrôles », plus de 32 dossiers potentiels d'enquête ont été examinés et ont été transmis au collègue. Au total, nous avons effectué 21 enquêtes l'année dernière. Pour chacune de ces 21 enquêtes, la formation restreinte a décidé de retenir une ou plusieurs mesures correctrices à mettre en place par le responsable de traitement.

Un des points forts de 2023 a sans doute été la réalisation des 10 contrôles auprès d'un même responsable de traitement sur une journée. Cinq équipes d'enquêteurs se sont rendues sur une totalité de 10 sites à travers tout le pays dans un délai déterminé. L'action impliquait un important travail de préparation, notamment la gestion concrète de l'objet d'enquête, le partage des instructions de cohérence en cas de survenance de certains événements, la préparation du matériel de documentation de contrôle ; les pré-repérages pour chacun des sites à contrôler ; l'identification de possibles problèmes en amont à régler avec le chef d'enquête. Le jour même, tout s'est déroulé sans heurts, les équipes ayant fait preuve d'une coordination efficace avant de récapituler des leçons à tirer de l'opération.



## LES ACTIVITÉS EN 2023

### DÉCISIONS SUR L'ISSUE DES ENQUÊTES

Dans le cadre de ses missions, la CNPD dispose, entre autres, du pouvoir d'adopter les mesures correctrices prévues à l'article 58.2 du RGPD (p. ex. avertissement, rappel à l'ordre, mise en conformité, limitation temporaire/définitive, ou interdiction du traitement, etc.), y inclus le pouvoir d'imposer des amendes administratives en application de l'article 83 du RGPD en complément ou à la place des autres mesures correctrices en fonction des caractéristiques propres à chaque cas.

Les violations du RGPD par le responsable de traitement peuvent faire l'objet d'amendes administratives pouvant s'élever jusqu'à 20 millions d'euros ou jusqu'à 4 % du chiffre d'affaire annuel mondial total de l'exercice précédent, le montant le plus élevé étant retenu. Le RGPD exige néanmoins que les sanctions soient « effectives, proportionnées et dissuasives » - ceci impliquant que dans chaque cas d'espèce, les éléments énumérés à l'article 83.2 du RGPD soient pris en compte, comme par exemple la nature, la gravité et la durée de la violation, le nombre de personnes concernées affectées et le niveau de dommage qu'elles ont subi, les catégories de données à caractère personnel concernées par la violation ou le fait que la violation a été commise délibérément ou par négligence.

Une mesure correctrice ne peut être prononcée que par la Commission nationale siégeant en formation restreinte lorsqu'elle

prend une décision sur l'issue d'une enquête conformément à l'article 41 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.

Avant que ladite formation restreinte ne prenne une telle décision, une audience lui permet d'entendre aussi bien le chef d'enquête que le contrôlé qui pourront présenter des observations orales sur l'affaire et répondre à d'éventuelles questions de la part de la formation restreinte.

La Commission nationale siégeant en formation restreinte a adopté 15 décisions sur l'issue d'enquêtes en 2023 : cinq décisions de clôture en l'absence de manquements retenus et huit décisions avec mesures correctrices dont trois avec amendes administratives. Par ailleurs, une décision procédant à une rectification d'une erreur formelle a été adoptée, tout comme un complément d'enquête conformément à l'article 10, point 2 lettre a) du règlement d'ordre intérieur de la Commission nationale pour la protection des données, alors que la Commission nationale siégeant en formation restreinte a estimé qu'elle n'était pas suffisamment éclairée afin de prendre une décision sur l'issue de l'enquête.

Tous les dossiers concernaient des affaires purement nationales avec un total de 6 500 € d'amendes administratives.

Des 15 dossiers, six décisions concernaient des enquêtes relatives à la désignation d'un





délégué à la protection des données (« Data Protection Officer » ou « DPO » en anglais) qui ont été lancées en 2022 auprès des communes. Dans quatre des six décisions, la Commission nationale siégeant en formation restreinte a retenu que les dispositions de l'article 37.1 (α) du RGPD (obligation de désigner un DPO), ainsi que les dispositions de l'article 37.7 du RGPD (obligation de communiquer les coordonnées du DPO à l'autorité de contrôle compétente, c'est-à-dire en l'espèce à la CNPD) n'ont pas été respectées, étant donné qu'au moment de l'ouverture de l'enquête les communes en cause n'avaient ni désigné un DPO, ni communiqué les coordonnées de ce dernier à la CNPD. Dans une cinquième décision, la CNPD a uniquement constaté une violation aux dispositions de l'article 37.7 du RGPD, alors qu'au moment de l'ouverture de

l'enquête la commune en question n'avait pas communiqué les coordonnées de son DPO à la CNPD. Dans la dernière décision, l'enquête a été clôturée, celle-ci n'ayant pas révélé une violation du RGPD ou 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.

Dans cinq décisions, des rappels à l'ordre ont été prononcés au regard des manquements aux articles précités du RGPD et il a été décidé de publier ces décisions sur le site internet de la CNPD. En effet, en vertu de l'article 52 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la publication complète et en clair des décisions

## LES ACTIVITÉS EN 2023

de la CNPD est à considérer comme une sanction supplémentaire. Ledit article prévoit que la CNPD peut uniquement ordonner la publication de ses décisions si les voies de recours contre la décision sont épuisées et si la publication ne risque pas de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause.

Deux décisions de la Commission nationale siégeant en formation restreinte concernaient des entreprises proposant des services de communications électroniques. Dans une décision, il a été retenu que le responsable de traitement avait violé l'article 13.1.e) du RGPD (absence d'information sur les destinataires des données à caractère personnel, et plus précisément sur le transfert des données vers un sous-traitant spécifique). En outre, une non-conformité à l'article 24.1 du RGPD (responsabilité du responsable de traitement) a été relevée, dans la mesure où les données à caractère personnel du réclamant ont été illégalement transférées à plusieurs reprises à un tiers par un sous-traitant du responsable de traitement.

Dans l'autre décision, il a été constaté que les mesures déployées par le sous-traitant du responsable de traitement précité pour garantir la sécurité des données étaient insuffisantes et ne respectaient dès lors pas les exigences minimales nécessaires en termes de sécurité conformément à l'article 32.1 du RGPD. Par ailleurs, la Commission nationale siégeant en formation restreinte a retenu que l'article 31 du RGPD n'avait pas été respecté, le contrôlé ayant manqué à son

obligation de coopération avec l'autorité de contrôle, à savoir, la CNPD.

Finalement, une décision concernait le traitement de données à caractère personnel opéré à travers un dispositif de géolocalisation. La Commission nationale siégeant en formation restreinte a constaté que les personnes concernées n'étaient pas suffisamment informées sur le traitement de leurs données à caractère personnel conformément aux dispositions de l'article 13 du RGPD. Par ailleurs, une non-conformité à l'article 5.1.b) du RGPD (principe de limitation des finalités) a été retenue.

Un recours contre les décisions de la CNPD peut être ouvert devant le Tribunal administratif, qui statue sur le fond de l'affaire. Le délai de recours est de trois mois.

Toutefois, en application de l'article 42 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la CNPD est tenue au secret professionnel qui l'empêche de communiquer en détail sur un dossier spécifique.

En outre, sans préjudice de l'article 52 précité de ladite loi, la CNPD publie en principe sur son site internet ses décisions de façon anonymisée ou pseudonymisée et ceci même avant que les voies de recours ne soient épuisées, hormis les décisions pour lesquelles une publication n'est pas envisageable en raison d'un risque élevé de réidentification du contrôlé.





## LE CONTRÔLE DES TRAITEMENTS DE DONNÉES DES AUTORITÉS RÉPRESSIVES OU DE SÉCURITÉ NATIONALE



**En application de la loi du 1<sup>er</sup> 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, la CNPD est aussi compétente pour contrôler les traitements de données opérés par les autorités répressives ou les autorités de sécurité nationale, telles que la Police grand-ducale, le Service de renseignement de l'État, l'Autorité nationale de sécurité ou l'Administration des douanes et accises.**

L'article 10 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale

pour la protection des données et du régime général sur la protection des données prévoit par ailleurs que le rapport annuel de la CNPD doit comprendre une liste des types de violations notifiées et des types de sanctions imposées en vertu de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

### 1 DEMANDES D'INFORMATION

Parmi les demandes d'information traitées en 2023, une vingtaine (écrites et orales)

## LES ACTIVITÉS EN 2023

avait comme sujet le traitement de données dans le domaine répressif et de sécurité nationale.

La majorité de ces demandes d'informations concernaient la transmission de données à caractère personnel aux autorités compétentes dans le contexte de la recherche et la constatation d'infractions pénales.

Un autre sujet récurrent était les modalités de l'exercice du droit d'accès en matière pénale eu égard aux spécificités des traitements de données mis en œuvre par les autorités répressives.

### 2 AVIS

La CNPD a adopté cinq avis relatifs aux traitements de données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

Un avis en matière pénale, ainsi qu'en matière de sécurité nationale à mettre en avant concerne le projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dit « Bodycams » résumée ci-après. Les autres avis peuvent être consultés sur le site de la CNPD.

### UTILISATION DE « BODYCAM » PAR LES AGENTS DE LA POLICE GRAND-DUCALE

La Commission nationale a rendu deux avis relatifs au projet de loi n°8065, qui prévoit la création d'un cadre légal applicable

à l'utilisation de caméras-piétons (aussi appelées « Bodycams ») par les agents de la Police grand-ducale dans l'exercice de leurs missions.

Tout d'abord, la CNPD a relevé que l'enregistrement audiovisuel de personnes physiques par le biais de caméras-piétons sans leur consentement, notamment dans des lieux non accessibles au public, constitue une ingérence importante dans l'exercice du droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Pour qu'une telle ingérence soit admise, il faut qu'elle soit prévue par la loi et justifiée par des finalités précises, telle que la sécurité publique. Il faut en outre s'assurer que la mise en œuvre du traitement réponde aux exigences de nécessité et de proportionnalité.

Deuxièmement, la CNPD a exprimé des regrets concernant le manque de précision dans le projet de loi quant aux circonstances concrètes permettant à un agent de police de déclencher sa caméra-piéton. Il est impératif de définir clairement des conditions précises afin de respecter le principe de prévisibilité de la loi et d'éviter que les policiers activent leurs caméras-piétons de manière aléatoire. Au contraire, dès que les conditions permettant d'activer la caméra sont réunies, la CNPD a suggéré de rendre l'activation obligatoire.

Les auteurs de la loi en projet ont précisé que les enregistrements de données à caractère personnel provenant des caméras-piétons ont pour finalités la prévention des incidents au cours des interventions, la constatation





des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuve. La CNPD a cependant observé qu'outre les objectifs déterminés par le projet de loi, les enregistrements peuvent être utilisés à des fins d'analyses de déroulement de l'intervention ainsi qu'à des fins de formation interne et a recommandé d'inclure ces deux finalités expressément dans le projet de loi. De plus, la CNPD a souligné que si les images utilisées dans ce contexte permettent d'identifier directement ou indirectement une personne concernée, des techniques de masquage irréversible doivent être utilisées à des fins d'anonymisation.

En outre, la CNPD a commenté les dispositions concernant l'information des personnes concernées et a souligné l'importance de garantir la transparence dans l'utilisation des caméras-piétons. Elle a insisté sur le fait qu'une telle information, même de manière différée, doit permettre aux personnes concernées d'exercer leurs droits et a recommandé d'adopter des dispositions spécifiques garantissant une information individuelle systématique des personnes filmées, notamment dans des lieux non accessibles au public. Par ailleurs, la CNPD a exprimé des inquiétudes à propos de la compatibilité de l'enregistrement des



## LES ACTIVITÉS EN 2023

30 secondes précédant le déclenchement de la caméra-piéton avec l'obligation d'informer les personnes concernées. À cet effet, elle a souligné l'importance d'une campagne d'information détaillée du public sur le fonctionnement technique des caméras-piétons.

Finalement, la CNPD a rappelé que l'accès aux enregistrements doit être strictement conforme aux finalités limitativement énumérées par le projet de loi et a recommandé de mettre en place des mesures visant à éviter une manipulation ou un accès non-autorisé aux données à caractère personnel.

### 3 RÉCLAMATIONS

En 2023, la CNPD n'a pas été saisie de réclamation en matière pénale et de sécurité nationale.

### 4 NOTIFICATION DE VIOLATIONS DE DONNÉES

Les responsables du traitement doivent notifier les violations de données à caractère personnel à la CNPD dans un délai de 72 heures après en avoir pris connaissance, si la violation en question est susceptible d'engendrer un risque pour les droits et libertés des personnes concernées.

Parmi les notifications reçues en 2023, deux relevaient de la matière pénale et de sécurité nationale. Une présentation détaillée des activités de la CNPD concernant les notifications de violation de données peut être trouvée dans la partie II.1.8.



## LES ACTIVITÉS DANS LE CADRE DE LA SUPERVISION COORDONNÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION À GRANDE ÉCHELLE DE L'UE ET DES ORGANES, OFFICES ET AGENCES EUROPÉENNES



La supervision coordonnée du traitement des données dans les systèmes d'information à grande échelle de l'UE et des organes, offices et agences de l'UE dans les domaines des frontières, de l'asile et des migrations (VIS, Eurodac),

de la coopération policière et judiciaire (SIS, Parquet européen, Eurojust, Europol) et du marché intérieur (IMI) est assurée par les groupes de coordination. Dans ce contexte, la CNPD participe aux réunions desdits groupes de coordination



## LES ACTIVITÉS EN 2023

**et effectue des audits réguliers, des revues des logs et des actions coordonnées entre les autorités de protection des données sur les traitements nationaux.**

Les tâches des groupes consistent, notamment, à soutenir les autorités de contrôle dans la réalisation d'audits et d'inspections, à examiner les difficultés d'interprétation ou d'application des actes juridiques de l'UE concernés et de propositions de solutions harmonisées, à étudier les problèmes liés à l'exercice d'un contrôle indépendant ou à l'exercice et la promotion des droits des personnes concernées.

Au cours de l'année 2023, la CNPD a participé aux huit réunions des groupes de coordination.

### 1 SYSTÈME D'INFORMATION SCHENGEN (SIS)

En ce qui concerne le système d'information Schengen (SIS), la CNPD a achevé l'action coordonnée entre les autorités de contrôles européennes sur les signalements concernant des personnes ou des objets aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique.

Le cadre légal du SIS a considérablement changé en mars 2023. Par conséquent, dans un souci d'efficacité et de pertinence, la CNPD a décidé d'interrompre l'audit récurrent des acteurs nationaux à cette date. L'audit récurrent reprendra dès que

les acteurs impliqués dans les traitements nationaux SIS auront pu s'adapter aux changements légaux.

Parmi toutes les réclamations reçues (592) en 2023, une seule était en relation avec le système d'information SIS.

Parmi toutes les demandes d'informations reçues (691) en 2023, 14 portaient sur le système d'information SIS.

### 2 SYSTÈME D'INFORMATION SUR LES VISAS (VIS)

En ce qui concerne le système d'information sur les visas (VIS), la CNPD a achevé une action coordonnée entre les autorités de contrôles européennes sur l'effacement anticipé des données. L'audit récurrent en cours a été repris et le cadre a été adapté. La CNPD a par ailleurs procédé à un audit de la mission diplomatique et consulaire du Grand-Duché de Luxembourg à Washington DC dans le contexte du VIS.

Parmi toutes les demandes d'informations reçues (691) en 2023, trois étaient en relation avec le système d'information VIS.

### 3 EUROPOL

Sur base d'une action commune, la CNPD a également commencé un contrôle de légalité des transferts de données vers Europol en ce qui concerne le traitement de données de mineurs en dessous de 15 ans qualifiés de suspects.



# 4

## 4 MÉCANISME D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE SCHENGEN (SCHEVAL)

Les autorités de contrôle européennes en matière de protection des données sont amenées à apporter leurs expertises pour le mécanisme

d'évaluation et de suivi de Schengen (SCHEVAL) utilisé pour contrôler la mise en œuvre de l'acquis de Schengen - ensemble commun de règles de Schengen qui s'appliquent aux États membres de l'UE.

En 2023, la CNPD a participé en tant qu'expert à l'évaluation de la Lituanie.





## LES ACTIVITÉS EN 2023

### LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

La Commission nationale est également chargée d'assurer l'application des dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et de ses règlements d'exécution.



#### 1 VIOLATIONS DE DONNÉES DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Conformément au règlement (UE) N°611/2013 de la Commission européenne du 24 juin 2013, les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public, tels que les entreprises de téléphonie fixe/mobile ou les fournisseurs d'accès à l'internet, doivent avertir la CNPD endéans les 24 heures suivant le constat d'une violation de sécurité et de confidentialité des données à caractère personnel. De surcroît, ils sont tenus d'informer leurs abonnés au cas où l'incident constaté est susceptible d'affecter défavorablement le niveau de protection de leur vie privée et des données les concernant.

Afin de faciliter la tâche aux fournisseurs de services de communications électroniques, la Commission nationale propose un formulaire de notification d'une violation de sécurité disponible sur son site internet. Ce formulaire reprend toutes les questions pertinentes auxquelles les fournisseurs devront répondre dans une telle situation.

En 2023, aucune violation de données dans le secteur des communications électroniques n'a été signalée à la CNPD.



## 4

## LES TRAVAUX INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

L'activité de la Commission nationale a été marquée par une forte participation aux travaux européens, dominés par des dossiers complexes et techniques.

La Commission nationale a contribué en 2023 aux travaux de nombreux organismes au niveaux européen et international. Il s'agissait notamment :

- du Comité européen de la protection des données (EDPB ou European Data Protection Board) qui regroupe toutes les autorités nationales de protection des données, ainsi que le Contrôleur européen à la protection des données (EDPS ou European Data Protection Supervisor) ;
- de la Conférence internationale des commissaires à la protection des données et de la vie privée (Global Privacy Assembly ou GPA) ;
- du « Groupe de Berlin », dédié à la protection des données dans le secteur des communications électroniques ;
- de la Conférence de printemps avec son séminaire « European Case Handling Workshop ».

### 1 COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PROTECTION DES DONNÉES (EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD OU EDPB)



L'EDPB est un organe européen indépendant, établi par le RGPD, qui a pour mission de veiller à l'application cohérente des règles en matière de protection des données dans l'Union européenne (UE). L'EDPB atteint cet objectif en encourageant la coopération entre les autorités de contrôle nationales et en publiant des orientations générales à l'échelle de l'UE sur l'interprétation et l'application des règles en matière de protection des données.

Le Comité européen est composé des responsables des autorités de contrôle de l'UE et du contrôleur européen de la protection des données (EDPS). Les autorités de contrôle des pays de l'EEE (l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège) sont également membres de l'EDPB, mais n'ont pas de droit

## LES ACTIVITÉS EN 2023

de vote. La Commission européenne et, en ce qui concerne les sujets liés au RGPD, l'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange ont le droit de participer aux activités et aux réunions de l'EDPB.

L'EDPB a son siège à Bruxelles et y dispose d'un secrétariat, qui est assuré par l'EDPS. Un protocole d'accord fixe les modalités de la coopération entre l'EDPB et l'EDPS.

L'EDPB peut adopter des documents d'orientation générale afin de clarifier les dispositions des actes législatifs européens en matière de protection des données et, de cette manière, fournir aux acteurs concernés une interprétation cohérente de leurs droits et obligations.

Le RGPD lui confie également la mission d'adopter des décisions contraignantes envers les autorités de contrôle nationales afin de garantir une application cohérente de ses dispositions.

### PROGRAMME DE TRAVAIL 2023-2024

Début février 2023, l'EDPB a publié son programme de travail biennal pour 2023 et 2024 sur la base de la stratégie du Comité et des besoins recensés par les membres comme une priorité. L'EDPB entend prendre des mesures encore plus importantes pour finaliser les actions clés relevant des quatre piliers de sa stratégie 2021-2023, à savoir :

- faire progresser l'harmonisation et faciliter le respect des règles (pilier 1),
- soutenir une application effective et une coopération efficace entre les autorités nationales de surveillance (pilier 2),
- adopter une approche fondée sur les droits fondamentaux à l'égard des nouvelles technologies (pilier 3) et
- garantir une dimension mondiale (pilier 4).

### ÉLECTION D'UNE NOUVELLE PRÉSIDENTE

Le 25 mai 2023, cinquième anniversaire de l'entrée en application du RGPD, l'EDPB a élu Anu Talus en tant que nouvelle présidente pour remplacer la présidente sortante Andrea Jelinek. Elle a été élue avec 19 voix sur 27, en deux tours.

Anu Talus est à la présidence de l'autorité de protection des données finlandaise, une fonction qu'elle combinera aujourd'hui avec le rôle de présidente de l'EDPB.

L'EDPB a également élu Irene Loizidou Nikolaidou (Chypre) en tant que nouvelle vice-présidente pour remplacer le vice-président sortant Ventsislav Karadjov (Bulgarie).

L'autre vice-président de l'EDPB, Aleid Wolfsen (NL), verra son mandat prendre fin le 15 mai 2024.



# 4

## RÉUNIONS PLÉNIÈRES ET REPRÉSENTATION AU SEIN DES SOUS-GROUPES DE TRAVAIL

En 2023, le Comité a organisé 15 réunions plénières dont trois réunions ad-hoc consacrées au règlement des litiges. Cinq réunions avaient lieu à Bruxelles, en présentiel, et 10 à distance.

La CNPD, représentée à chaque fois par un de ses commissaires, a participé à toutes ces réunions plénières.

La CNPD a assuré également sa représentativité au sein des 11 sous-groupes thématiques de travail et des six « task-forces » constitués pour mener à bien des missions spécifiques du Comité. Ainsi, tout au long de l'année, la CNPD a participé à 118 réunions des sous-groupes de travail et 28 réunions des task-forces, sans compter des nombreuses réunions en équipe de rédaction.

Plus spécifiquement, la CNPD a fait partie de l'équipe de rédaction des Lignes directrices 01/2022 sur les droits des personnes concernées – Droit d'accès (publiées le 17 avril 2023), ainsi que pour la mise à jour des Lignes directrices 1/2018 relatives à la certification et à la détermination des critères de certification conformément aux articles 42 et 43 du RGPD (consultation publique en cours).

La CNPD, en tant que seule autorité de contrôle européenne à ce jour à avoir développé un système de certification dans le cadre du RGPD, a organisé au

Luxembourg un atelier de travail sur la certification des données de traitement des données sous le RGPD, intitulé « Workshop on GDPR Certification: Lessons Learned, Opportunities and Challenges – from Theory to Reality ». Une cinquantaine de représentants des autorités de protection des données européennes et des professionnels de la certification RGPD de toute l'Europe ont ainsi été réunis à Luxembourg pour discuter de diverses problématiques telles que les moyens à mettre en œuvre afin d'encourager la certification telle que prévue à l'article 57 du RGPD dans l'Espace économique européen (EEE) ou la possibilité d'utiliser la certification comme outil pour les transferts de données vers des pays situés en dehors de l'EEE.

La CNPD joue également un rôle actif en tant que représentant de l'EDPB au sein du Groupe de Haut Niveau (HLG) sur la nouvelle législation européenne en matière de régulation des marchés numériques (Digital Markets Act, DMA). Ce Groupe de Haut Niveau a pour mission de fournir à la Commission européenne des conseils et une expertise pour veiller à ce que la législation sur les marchés numériques soit mise en œuvre de manière cohérente.

La fin de l'année 2023 a également vu le lancement par l'EDPB d'une nouvelle action coordonnée des autorités portant cette fois-ci sur le respect du droit d'accès par les responsables du traitement des secteurs public et privé. La CNPD y prend part activement et continuera ce travail tout au long de l'année 2024.



## LES ACTIVITÉS EN 2023

### Procédures de règlement des litiges du Comité

En 2023, le Comité a rendu trois décisions contraignantes sur base des articles 65 ou 66 (2) du RGPD, afin de garantir l'application cohérente du RGPD par les autorités nationales de contrôle de la protection des données. La CNPD a activement contribué aux travaux menant à ces prises de décisions, ce qui nécessitait la participation à des nombreuses réunions et à des intenses échanges avec nos homologues.

### Comité de Supervision Coordonnée (CSC)

La CNPD représente également le Luxembourg dans les réunions biannuelles du CSC.

Le CSC réunit dans ses réunions biannuelles les autorités de contrôle de l'UE, le Contrôleur européen de la protection des données (EDPS), ainsi que les autorités de contrôle des États membres Schengen non-membres de l'UE, lorsque le droit de l'UE le prévoit.

Le CSC doit assurer la supervision coordonnée des systèmes d'information à grande échelle et des organes et organismes de l'UE, conformément à l'article 62 du règlement (UE) 2018/1725 ou à l'acte juridique de l'UE portant création du système d'information à grande échelle ou de l'organe ou organisme de l'UE.

Les tâches du CSC consistent, notamment, dans le soutien à fournir aux autorités de contrôle dans la réalisation d'audits

et d'inspections, l'élaboration de travaux sur l'interprétation ou l'application des actes juridiques de l'UE concernés et de propositions de solutions harmonisées, l'étude de problèmes liés à l'exercice d'un contrôle indépendant ou à l'exercice et la promotion des droits des personnes concernées.

Les systèmes d'information à grande échelle, organes et agences d'information de l'UE suivants relèvent actuellement du champ d'application du CSC :

- Système d'information du marché intérieur (IMI),
- Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust),
- Parquet européen (EPPO),
- Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol),
- Système d'information Schengen (SIS).

Les autorités nationales chargées de la protection des données, dont la CNPD, supervisent l'application des règles en matière de protection des données dans leurs pays respectifs, tandis que l'EDPS contrôle la manière dont les règles en matière de protection des données sont appliquées au niveau central. Les deux niveaux collaborent pour assurer une surveillance coordonnée de bout en bout.



# 4

Les représentants des autorités nationales chargées de la protection des données peuvent participer aux activités du CSC concernant un système d'information à grande échelle spécifique ou un office, organe ou agence de l'UE, uniquement lorsque leur pays respectif applique l'acte juridique de l'UE établissant le système d'information à grande échelle ou l'office, l'organe ou l'agence de l'UE.

Le Luxembourg applique tous les actes juridiques des systèmes d'information à grande échelle ou des offices, organes ou agences de l'UE susmentionnés. La CNPD participe donc à toutes les activités du CSC.

À l'avenir, il est prévu que les systèmes informatiques à grande échelle suivants entrent également dans le champ d'application du CSC :

- Système d'entrée/sortie (EES),
- Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS),
- Système européen d'information sur les casiers judiciaires des ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN),
- Système d'information sur les visas (VIS),
- Base de données dactyloscopiques européennes en matière d'asile (EURODAC),
- Système d'information douanier (CIS),
- Interopérabilité de l'EES, de l'ETIAS, de l'ECRIS-TCN, d'EURODAC, du SIS et du VIS.

## 2 GLOBAL PRIVACY ASSEMBLY



**GPA**

Global Privacy Assembly

(43<sup>e</sup> Assembly of Authorities)

En octobre 2023, a eu lieu aux Bermudes la 45<sup>ème</sup> réunion annuelle des membres de la GPA provenant de plus de 80 pays. Sept importantes résolutions ont été adoptées lors de cette réunion :

1. *Resolution on Artificial Intelligence and Employment ;*
2. *Resolution on Health Data and Scientific Research ;*
3. *Resolution on Achieving global data protection standards ;*
4. *Resolution on GPA Library ;*
5. *Resolution on Generative Artificial Intelligence Systems ;*





## LES ACTIVITÉS EN 2023

6. *Resolution on Establishing a Working Group on Intersectional Gender Perspective in Data Protection ;*

7. *Resolution on Privacy and Human Rights Award.*

La CNPD a contribué aux travaux des groupes de travail suivants :

- Groupe de travail sur l'économie numérique ;
- Groupe de travail sur l'éducation numérique ;
- Groupe de travail sur le rôle de la protection des données personnelles dans l'aide internationale au développement, l'aide internationale humanitaire et la gestion de crise.

### LE « DIGITAL EDUCATION WORKING GROUP »

La priorité de ce groupe de travail est de sensibiliser davantage les enfants, les adolescents, les enseignants et les adultes aux questions de protection des données, car cela renforce leur capacité à revendiquer leurs droits à la protection des données dans le monde numérique.

Une bibliothèque électronique permet de partager entre autorités de protection des données (APD) au niveau mondial du matériel pédagogique sur la protection de la vie privée disponible et d'autres ressources en ligne provenant aussi bien des

autorités que d'autres parties prenantes. La plateforme CIRCABC de la Commission européenne héberge cet outil en ligne créé en 2015.

Conformément à ces objectifs, la CNIL, responsable du groupe de travail, et la CNPD, en tant que responsable technique de CIRCABC, ont continué à réorganiser la plateforme de ressources afin de mettre à jour et d'améliorer la qualité, la présentation et la diffusion du contenu de la bibliothèque tout en respectant une nouvelle classification par types de support d'enseignement et de formation et en y ajoutant des rubriques complémentaires pour répondre aux attentes actuelles.

Il s'agit notamment d'outils d'apprentissage interactifs, plans de cours/scénarios, guides, mémos, FAQ, mesures de sécurité, vidéos et conseils sur la protection de la vie privée des citoyens, bandes dessinées, jeux en ligne. Ces supports sont destinés aux différents publics concernés, à savoir les enseignants et le personnel éducatif, les parents, les enfants et les jeunes par groupes d'âge.

Pour accélérer le renouvellement, et pour familiariser les nouveaux utilisateurs avec la plateforme, un tutoriel vidéo de formation spécifique, en anglais sous-titré en français, a été conçu et une présentation PowerPoint adaptée a été mise à disposition.

Par ailleurs, un projet d'étude qualitative est en préparation concernant le rôle clé des professionnels de l'éducation en matière de sensibilisation et de formation à la protection





# 4

des données de leurs élèves. Cette étude interrogera les enseignants de tous les niveaux de classes sur :

- la perception qu'ils ont de leur connaissance et intérêt pour les sujets liés à la protection des données, et de la sensibilisation à des usages numériques responsables de leurs élèves dans leurs cours ;
- leurs attentes pour mieux traiter ces sujets.

Pour de ce qui est de la valorisation du contenu de cette bibliothèque à Luxembourg, la CNPD a évalué les possibilités d'interaction avec les acteurs potentiels et en particulier Bee Secure dont certains supports de dissémination ont été répertoriés dans l'outil CIRCABC.

## 3 CONFÉRENCE DE PRINTEMPS DES AUTORITÉS EUROPÉENNES À LA PROTECTION DES DONNÉES (SPRING CONFERENCE)

La CNPD a participé à la 31<sup>ème</sup> édition de la Conférence de Printemps des autorités européennes de protection des données qui a eu lieu en Hongrie, à Budapest, du 10 au 12 mai 2023. Les riches discussions entre les représentants des autorités des 39 États portaient, entre autres, sur les impacts sociaux de l'utilisation des nouvelles technologies dans des domaines tels que le droit, la psychologie, l'informatique et

l'économie ; les liens entre le droit de la concurrence et le droit à la protection des données à caractère personnel ; ainsi que sur les développements jurisprudentiels récents de la CJUE et de la CEDH.

Pour la première fois, les représentants des autorités ont également eu l'opportunité de participer à une session ouverte afin d'échanger leurs points de vue sur le rôle des DPO.

Trois résolutions ont été adoptées lors de la Conférence de Printemps, à savoir la « Resolution on the need for enhanced cooperation in the field of data protection and competition law », la « Resolution of the Conference of European Data Protection Authorities on the accreditation of the San Marino DPA » et la « Resolution on the revision of the Rules and Procedures of the Conference ».

## 4 EUROPEAN CASE HANDLING WORKSHOP (ECHW)

L'ECHW 2023 s'est déroulé les 8 et 9 novembre 2023 à Berne, en Suisse. Cet événement annuel est un forum de dialogue participatif entre les autorités de contrôle de protection des données de l'EEE afin d'aborder ensemble les défis auxquels ces autorités sont confrontées et les solutions qu'elles appliquent dans leur pratique quotidienne.

À cette occasion, les agents de la CNPD ont animé un workshop destiné à discuter des problématiques rencontrées dans le cadre de

## LES ACTIVITÉS EN 2023

la gestion des enquêtes, telles que la difficulté de déterminer le champ des enquêtes ou encore la gestion des modifications apportées par les responsables de traitement aux traitements de données à caractère personnel en cours d'enquête.

### 5 GROUPE DE BERLIN

Deux réunions du Groupe de travail international sur la protection des données dans les télécommunications (dit « Groupe de Berlin ») ont été organisées en 2023.

La première a eu lieu à Rome, en Italie, en juin 2023. Les discussions techniques

se sont concentrées sur la protection des données à l'ère de l'intelligence artificielle, ainsi que sur les dangers de la connexion entre les monnaies numériques et la finance pour les rôles des banques et des autorités monétaires.

La seconde réunion du Groupe de Berlin s'est tenue à Ottawa, au Canada, en décembre 2023. Les discussions fructueuses ont porté notamment sur le partage des données à caractère personnel et les nouvelles neurotechnologies, et ont conduit à l'adoption d'une résolution sur la Banque Centrale et les monnaies numériques.



# 4

SOLÈNE BENNET  
Secrétariat général du Collège,  
Chargée des relations européennes  
et internationales adjointe



**MADAME BENNET, EN TANT QUE CHARGÉE DES RELATIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES, VOUS ÊTES, ENTRE AUTRES, CONFRONTÉE À DEUX SUJETS QUI ONT, À PREMIÈRE VUE, PEU DE CHOSES EN COMMUN, À SAVOIR LA PROTECTION DES DONNÉES ET L'ACTION**

**HUMANITAIRE. QUELLE EST L'INTERACTION ENTRE CES DEUX DOMAINES ?**

La protection des données et le domaine de l'action humanitaire sont intrinsèquement liés, car les organisations humanitaires collectent et traitent de plus en plus de



## LES ACTIVITÉS EN 2023

données à caractère personnel de personnes dans le besoin afin de leur fournir l'assistance nécessaire. Le droit à la vie privée est reconnu comme un droit fondamental, dans l'UE et à l'étranger, prévu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte européenne des droits fondamentaux. Le droit humanitaire protège également les droits fondamentaux des individus, notamment le droit à la vie, le droit à la liberté et à la sécurité, le droit d'asile, la liberté d'expression et d'information, le droit à la dignité ...

Le droit à la protection des données intervient dans tous ces secteurs puisque, une fois les besoins physiologiques des personnes satisfaits, la protection des données à caractère personnel contribue à assurer la sécurité des êtres humains et le respect de leur dignité et de leur autonomie. C'est particulièrement le cas lorsque sont traitées des données dites « sensibles », telles que les données relatives à la santé, à l'orientation sexuelle, à l'origine ethnique, à la religion et aux convictions politiques d'une personne. La législation sur la protection des données à caractère personnel traite également des risques spécifiques pour les enfants. Les femmes et les jeunes filles, par exemple, sont plus exposées que les hommes dans l'espace numérique. La protection des données de ces groupes vulnérables doit être appliquée de façon à répondre à leurs besoins spécifiques.

### L'ACTION HUMANITAIRE PRÉSENTE-T-ELLE DES DÉFIS UNIQUES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DONNÉES ?

Je ne sais pas si c'est une problématique unique, mais une des difficultés principales est la situation de contexte très particulière et la multiplicité des acteurs impliqués dans les traitements des données : les organisations internationales, les donateurs et les autorités publiques, et sur le terrain : les organisations locales et les fournisseurs de services techniques et financiers. Tous ces acteurs poursuivent des intérêts différents et appartiennent à des juridictions différentes. Dans cette mesure, les organisations humanitaires rencontrent des difficultés à déterminer quel est le droit applicable.

En plus, les personnes concernées sont souvent des individus déplacés, des réfugiés, etc. qui hésitent à communiquer des informations personnelles par crainte de poursuites ou de discrimination. J'ai vite compris que les acteurs du secteur humanitaire prennent la protection des données très au sérieux car ils ont conscience des enjeux.

### LA CNPD EST MEMBRE D'UN GROUPE DE TRAVAIL TRAITANT CETTE THÉMATIQUE AU SEIN DE LA GLOBAL PRIVACY ASSEMBLY (GPA). POUVEZ-VOUS NOUS EN PARLER PLUS ?

Bien sûr. Il s'agit du groupe de travail sur le rôle de la protection des données personnelles dans l'aide internationale



# 4

au développement, l'aide internationale humanitaire et la gestion de crise.

L'objectif de ce groupe est de contribuer à la construction d'une communauté mondiale de la vie privée qui s'engage à respecter des standards élevés de protection des données à caractère personnel. Il s'agit aussi de répondre à la demande de coopération des acteurs pertinents pour développer des lignes directrices et échanger les meilleures pratiques en matière de protection des données à caractère personnel et de la vie privée : pour cela, il faut notamment prendre en considération les spécificités de l'aide internationale au développement et de l'action humanitaire internationale, ainsi que le besoin de faciliter ces activités. Enfin, les membres du groupe poursuivent le développement d'une stratégie de plaidoyer et de mobilisation auprès des acteurs pertinents.

**2023 A VU LA PRÉPARATION DU 2<sup>e</sup> SYMPOSIUM SUR LA CYBERSÉCURITÉ ET LA PROTECTION DES DONNÉES DU COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE AYANT EU LIEU EN JANVIER 2024 ET, DONT LA CNPD A ÉTÉ CO-ORGANISATRICE. QUELLE EST LA PLUS-VALUE DE CET ÉVÉNEMENT POUR LA COMMISSION NATIONALE ?**

Nous avons réfléchi à comment nous pourrions sensibiliser le public à ces deux secteurs extrêmement importants : la cybersécurité et la protection des données d'une part, et l'action humanitaire d'autre part.

Ce symposium nous offre une excellente occasion de rencontrer tous les acteurs du secteur humanitaire (tant les acteurs de terrains que les financeurs et les milieux académiques), de discuter, d'échanger des points de vue et d'acquérir des connaissances auprès des leaders dans les domaines de la cybersécurité, de la protection des données et de l'action humanitaire. Il s'agit d'une formidable opportunité d'apprentissage pour tous qui permettra au secteur de déterminer les lacunes, de suggérer de nouveaux moyens et de détecter et d'atténuer le risque de préjudice numérique pour les êtres humains.

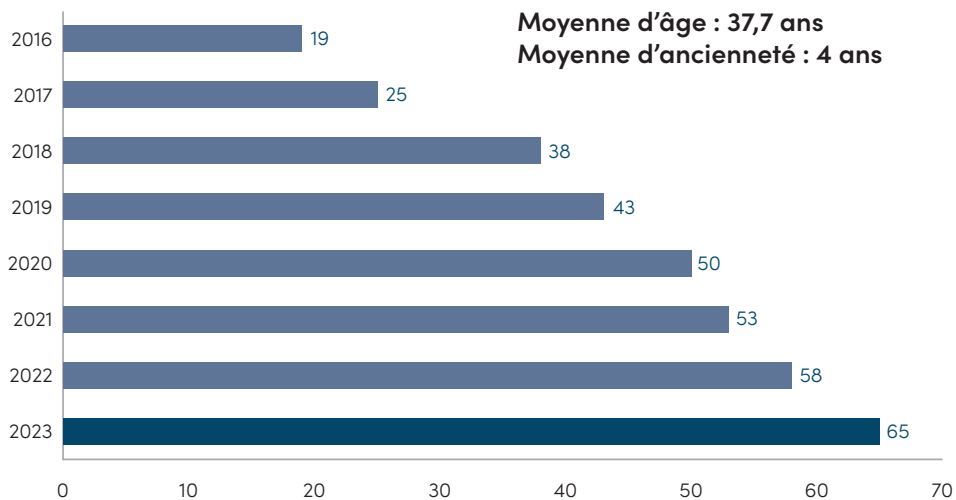
Les agents de la CNPD se sont particulièrement impliqués dans l'organisation de cet événement tout au long de l'année 2023, ainsi que lors de l'événement en janvier 2024 avec une présence forte dans l'ensemble des groupes de discussion.



# RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT



## 1 RESSOURCES HUMAINES





# 5

## COLLÈGE

**Tine A. LARSEN,**  
Présidente

**Thierry LALLEMANG,**  
Commissaire

**Marc LEMMER,**  
Commissaire

**Alain HERRMANN,**  
Commissaire

## MEMBRES SUPPLÉANTS

**Michèle BRAM,**  
Juriste

**Martine KRAUS,**  
Vice-Présidente auprès du Tribunal  
d'arrondissement de Luxembourg

**Marc HEMMERLING,**  
Licencié et Maître en Informatique

**François THILL,**  
Chargé de direction au Ministère  
de l'Économie, Direction générale Industrie,  
nouvelles technologies et recherche,  
Cyber Security et Digital Technologies

## SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU COLLÈGE

**Dani JEITZ,**  
Secrétaire générale

**Claudia FETZ,**  
Juriste, Secrétaire adjointe du Collège

**Kathrin KRAEMER,**  
Juriste, Secrétaire adjointe du Collège

**Patrizia ROSA,**  
Auditeur, Gestionnaire de projets

**Bertrand NAVARRE,**  
Délégué à la protection des données

**Christian WELTER,**  
Assistant au délégué à la protection  
des données

**Aleksandra GUCWA,**  
Chargée des relations européennes  
et internationales

**Solène BENNET,**  
Chargée des relations européennes  
et internationales adjointe

## SERVICE ADMINISTRATION

**Thierry RIES,**  
Chef de service

**Patricia SCHOLER,**  
Agent administratif, Réception & Secrétariat

**Estelle DE MUYSER,**  
Agent administratif, Réception & Secrétariat

**Anna MAGI,**  
Rédacteur, Ressources humaines

**Maryse WINANDY,**  
Agent administratif, Ressources humaines

**Zoé BECKER,**  
Rédacteur-stagiaire, Comptabilité & Finances

**Cristina FERNANDES,**  
Rédacteur, Comptabilité & Finances

**Jan KUFFER,**  
Chef d'unité « IT interne & Logistique »



## RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

### SERVICE SENSIBILISATION

**Tom KAYSER,**  
Chef d'unité « Communication externe »

**Myriam WECKER,**  
Expert en communication,  
Communication externe

**Alexandre KUHN,**  
Chef d'unité « Formation »

**Vincent LEGELEUX,**  
Expert IT, Veille juridique et technologique

**Stéphanie MATHIEU,**  
Rédacteur, Veille juridique et technologique

### SERVICE GUIDANCE

**Arnaud HABRAN,**  
Chef de service

**Carmen SCHANCK,**  
Chef d'unité « Avis juridiques »

**Marie DOUZAL,**  
Juriste, Avis juridiques

**Vanessa BEMTGEN,**  
Juriste, Demandes d'informations

**Nina BURMEISTER,**  
Juriste, Demandes d'informations

**Regina DECOVILLE,**  
Juriste, Demandes d'informations

**Aurélié LAGOUTTE,**  
Juriste, Demandes d'informations

**Céline DEROOSE,**  
Juriste, Demandes d'informations

**Nathalie WANGEN,**  
Juriste, Demandes d'informations

**Mathilde STENERSEN,**  
Chef d'unité « Lignes directrices thématiques »

**Kalliroi GRAMMENO,**  
Chef d'unité « Transferts pays tiers »

### SERVICE CONFORMITÉ

**Christine ANDRES,**  
Chef de service

**Maxime BAHL,**  
Juriste, Certification et Codes de conduite

**Elena-Cristina GERTH,**  
Auditeur, Certification et Codes de conduite

**Sébastien TEISSEIRE,**  
Chef d'unité « Notifications de violations  
de données »

**Maxime DUFOUR,**  
Juriste, Outils et Support

**Emilie VIARD,**  
Juriste, Outils et Support

**Ryan DUCHÊNE,**  
Infographiste, Outils et Support

### SERVICE RÉCLAMATIONS

**Laurent MAGNUS,**  
Chef de service

**Nicolas RASE,**  
Chef d'unité « Réclamations nationales »

**Joël BOUCHER-DE MUYSER,**  
Juriste, Réclamations nationales

# 5

**Gaël DUMORTIER,**  
Juriste, Réclamations nationales

**Barbara GIROUD,**  
Juriste, Réclamations nationales

**Isabel SUBIRATS,**  
Juriste, Réclamations nationales

**Georges WEILAND,**  
Chef d'unité « Réclamations européennes »

**Sabrine ABAAB,**  
Juriste, Réclamations européennes

**Victor BOJKO,**  
Juriste, Réclamations européennes

**Cédric HACK ROLLMANN,**  
Juriste, Réclamations européennes

**Sarah NEFISSI,**  
Juriste, Réclamations européennes

**Jessica WINKLER,**  
Juriste, Réclamations européennes

## **SERVICE ENQUÊTES**

**Michel SINNER,**  
Chef de service

**Florent KLING,**  
Chef d'unité « Contrôles »

**Jérôme COMMODI,**  
Enquêteur, Contrôles

**Marc MOSTERT,**  
Enquêteur, Contrôles

**Bao-Khanh NGUYEN TRUNG,**  
Enquêteur, Contrôles

**Maximilian WELSCH,**  
Enquêteur, Contrôles

**Edith MALHIÈRE,**  
Chef d'unité « Audits »

**Fanny DRATSCHMIDT,**  
Enquêteur, Audits

**Marie-Laure FABBRI,**  
Enquêteur, Audits

**Diana FERREIRA,**  
Juriste, Chargée d'instruction, Audits

**François RICHALET,**  
Enquêteur, Audits

**Amandine THER,**  
Juriste, Chargée d'instruction, Audits



## RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

### ASSERMENTATION D'ATTACHÉS

En 2023, Madame Tine A. LARSEN, présidente de la CNPD, a procédé à l'assermentation de

- Madame Vanessa BEMTGEN, nommée à la fonction d'attaché le 6 octobre 2023

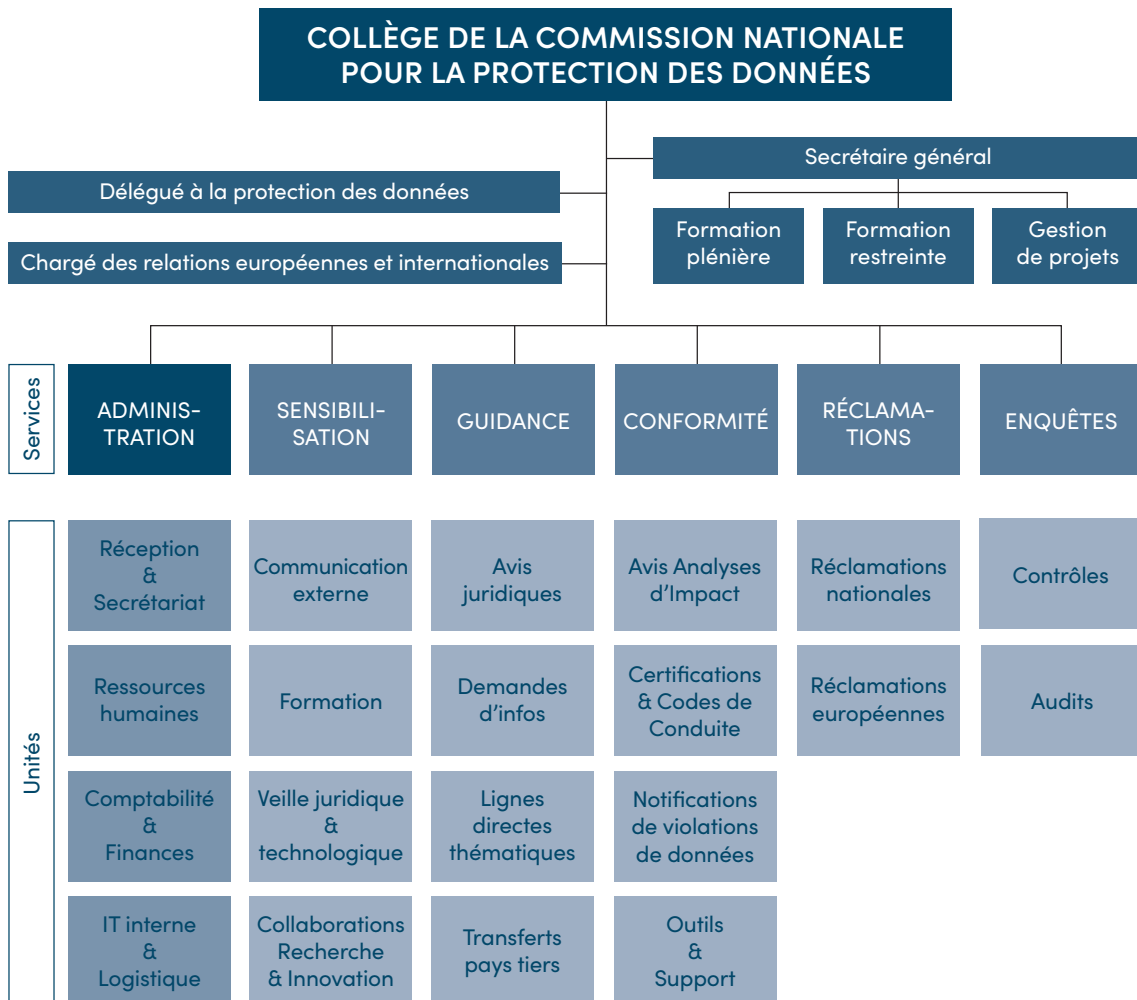


- Monsieur Maximilian WELSCH, nommé à la fonction d'attaché le 15 décembre 2023



## 2 ORGANISATION DE LA CNPD

L'organigramme ci-dessous (arrêté le 1 février 2023) donne un aperçu de l'organisation de la CNPD en 2023.



# RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

## 3 RAPPORT DE GESTION RELATIF AUX COMPTES DE L'EXERCICE 2023

Adopté en mars 2023, le « *Plan stratégique 2023-2025* » de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) se concentre sur le développement de ses objectifs stratégiques et opérationnels pour la période afférente, tout en précisant les défis auxquels une autorité de surveillance doit faire face dans un monde digital. Ledit plan fournit par ailleurs les motivations pour son approche et le choix des actions retenues.

Parmi les défis, il y a lieu de citer notamment l'essor accéléré de technologies nouvelles basées entre autres sur l'intelligence artificielle ou encore l'intégration future dans le fonctionnement actuel de la CNPD des nouveaux outils de régulation du paquet numérique de la Commission européenne (Data Governance Act, Digital Market Act, Digital Services Act).

Or, un des défis repris dans le plan stratégique et ayant d'ores et déjà entraîné une répercussion financière considérable au cours de l'exercice 2023, est celui en lien avec le rôle d'autorité de contrôle que la CNPD assure tant au niveau national que dans le contexte des dossiers transfrontaliers traités au sein de la coopération européenne et via le mécanisme de coopération et de cohérence du guichet unique. Ainsi, non seulement le nombre de réclamations introduites en 2023 a-t-il augmenté considérablement par

rapport à celui des années précédentes, mais leur degré de complexité toujours croissant nécessite des ressources de plus en plus importantes afin d'en assurer la prise en charge optimale.

Il en est de même en ce qui concerne la nécessité pour la CNPD d'étoffer sa mission de guidance et de sensibilisation des acteurs publics et privés. Si le nombre de demandes d'informations introduites en 2023 est resté stable, le nombre d'avis émis par la CNPD affiche en revanche une croissance notable.

De plus, et afin d'atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels que la CNPD s'est donnés, plusieurs actions de sensibilisation ont été organisées au cours de l'année 2023 et ce en supplément des activités plutôt quotidiennes, voire récurrentes.

Il s'agit notamment de l'organisation ou de la participation à l'organisation de conférences, symposiums, workshops, etc. Parmi les événements organisés par la CNPD en 2023, il y a lieu de relever la conférence « *Le métavers : quelle réalité pour les droits et libertés de la vie privée* » ou l'atelier sur le thème de la certification des opérations de traitement des données sous le RGPD, auxquels ont participé des représentants des autorités de protection des données et des professionnels de la certification RGPD de toute l'Europe.

S'y ajoute encore, notamment, la poursuite du projet ALTO conventionné par la Commission européenne, avec la



Luxembourg House of Cybersecurity en vue du développement d'une boîte à outils dédiée aux PME établies au Luxembourg, leur permettant d'évaluer et d'augmenter leur degré de maturité par rapport à la conformité RGPD.

Finalement, il y a lieu de relever la participation active de la CNPD aux travaux du Comité européen pour la protection des données, de ses sous-groupes de travail et des task-forces (plus de 150 réunions en 2023), capitale pour répondre aux besoins partagés des autorités et aux questions des citoyens européens, des entreprises multinationales et des PME locales.

Au vu des activités toujours croissantes de la CNPD, activités devenant par ailleurs de plus en plus chronophages, il va sans dire qu'un renforcement du cadre du personnel en 2023 s'est avéré indispensable au bon fonctionnement de l'établissement public. Ainsi, le cadre du personnel a été renforcé par sept recrutements supplémentaires d'agents fonctionnaires, respectivement sous contrats à durée indéterminée, épaulés par sept engagements de renforcements à durée déterminée, destinés au remplacement de congés de maternité, de congés parentaux et d'arrêts de maladie de longue durée.

Quant au développement futur de ses activités, la CNPD poursuivra sa mission de sensibilisation tout en développant des outils de conformité qu'elle entend promouvoir. De plus, ses activités d'enquête seront intensifiées et ses structures organisationnelles renforcées.

## LE BUDGET

Le budget de la CNPD s'est élevé pour l'exercice 2023 à un montant de 9 262 771 €, soit une augmentation de 11,81 % par rapport au budget de de l'année précédente.

L'augmentation de 978 457 € par rapport à 2022 résulte d'un côté de l'évolution des rémunérations du personnel permanent en place au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et, d'un autre côté, des recrutements de renforcement sollicités et obtenus lors de l'établissement des propositions budgétaires pour l'exercice 2023.

## LES DÉPENSES

Au cours de l'exercice 2023, le total des dépenses de l'établissement public s'est élevé à 9 469 656 € par rapport à 8 323 414 € en 2022, soit une progression de 13,77 %.

Cette augmentation résulte principalement des recrutements de renforcement prévus au budget de l'exercice 2023. S'y ajoutent encore les rémunérations des employés engagés sous contrat à durée déterminée en vue du remplacement de plusieurs congés de maternité, de congés parentaux ou d'arrêts de maladie de longue durée, ainsi que les quatre tranches indiciaires échues au cours de l'année.

### 1. Actif immobilisé

Dans le respect de l'article 46 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général

## RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

sur la protection des données disposant que « *les comptes de la CNPD sont tenus selon les règles de la comptabilité commerciale* », les dépenses en rapport avec l'acquisition de mobilier, de logiciels et de matériel informatique ont été comptabilisées au bilan de l'établissement public ; leur amortissement étant enregistré parmi les frais de fonctionnement.

Les dépenses en vue de l'acquisition de nouveaux équipements informatiques se sont élevées à 58 669 €, par rapport à 39 058 € en 2022. Cette augmentation s'explique notamment par le remplacement progressif des laptops, et par l'équipement des nouvelles recrues engagées en 2023.

S'y ajoute l'acquisition de mobilier nécessaire dans le cadre du réaménagement de plusieurs bureaux pour un montant de 12 659 €, alors qu'en 2022, il n'y avait pas de dépenses à charge de ce poste.

### 2. Frais de fonctionnement

Les frais de fonctionnement au montant de 1 217 410 € ont connu une légère hausse par rapport à ceux de l'exercice 2022 qui se sont élevés à 1 102 946 €.

#### 2.1. Frais généraux

Représentant 70,04 % des frais généraux, le loyer et les charges locatives au montant de 710 581 € ont augmenté considérablement par rapport à 2022 où les frais afférents s'élevaient à 638 059 €. Cette hausse s'explique essentiellement par l'ajustement

du loyer tel que prévu par la convention de bail. S'y ajoutent encore les frais de location de salles de réunion, les frais de stockage externe des archives et la location de plusieurs emplacements de parking au P&R Belval des CFL, le tout pour un montant total de 14 432 € par rapport à 6 298 € en 2022.

Les frais d'honoraires juridiques au montant de 135 669 € sont restés stables par rapport à ceux de l'exercice 2022 où les frais en question se sont élevés à 142 027 €.

Les frais de nettoyage des locaux de la CNPD, y compris les produits d'entretien, se sont élevés à 54 014 € par rapport à 52 056 € en 2022.

L'entretien des locaux a occasionné une dépense au montant de 4 542 € par rapport à 10 576 € au cours de l'exercice précédent.

Les dépenses se rapportant aux équipements et fournitures de bureau, les frais de documentation, de même que les frais de port et de télécommunication s'élevant à respectivement 15 259 €, 8 192 € et 9 869 € sont restées stables par rapport à 2022, où elles s'élevaient à 12 299 €, 9 548 € et 10 208 €.

Quant aux frais d'honoraires, ils comprennent, outre les honoraires juridiques mentionnés en amont, les dépenses relatives à la révision des comptes dont les frais se sont élevés à 6 838 € par rapport à 6 570 € en 2022, ainsi qu'un montant de 3 480 € représentant le solde dû à un prestataire externe chargé jusqu'en 2022 de la tenue des livres comptables, service





# 5

pour lequel ledit prestataire n'avait pas envoyé de facture en 2022.

Les autres charges générales au montant de 51 671€, comprenant notamment les frais en rapport avec l'organisation de conférences y compris les frais de représentation, ainsi que les frais d'assurances, d'électricité et de gardiennage et se chiffrant à respectivement 28 923 €, 12 900 €, 4 752 € et 5 096 €, ont connu une légère augmentation en raison de l'organisation d'une conférence sur le Métavers et d'un atelier sur le thème de la certification. En 2022, les dépenses afférentes se sont élevées à 13 673 €, 11 370 €, 4 298 € et 4 743 €.

## 2.2. Communication et relations publiques

Mis à part les frais de communication proprement dites, ce poste comprend en outre les frais de voyage des agents de la CNPD occasionnés essentiellement dans le cadre de leur participation à des réunions du Comité européen pour la protection des données, de ses sous-groupes de travail et task-forces. Les dépenses y relatives se sont élevées à un montant de 38 005 € pour l'exercice 2023 par rapport à 34 358 € en 2022, sans pour autant atteindre le niveau d'avant la crise sanitaire. En effet, beaucoup de réunions se font dorénavant par vidéo-conférences de sorte que les frais en question sont largement restés en dessous des prévisions budgétaires estimées à 52 000 €.

Les frais de communication et de publication ont connu une légère progression de 4,87 % par rapport à 2022 et comprennent les

frais de publication du Rapport annuel 2022 s'élevant à 8 658 €, la publication de vacances de postes à raison de 9 764 €, auxquels s'ajoutent divers autres achats de services publicitaires au montant de 17 663 €, par rapport à 12 333 €, 19 147 € et 2 929 € en 2022. L'augmentation des dépenses à charge de ce poste résulte de l'acquisition de divers gadgets publicitaires au logo de la CNPD.

Finalement, l'organisation et la participation financière à l'organisation de différentes conférences ont occasionné des frais s'élevant à un montant de 7 014 €, alors qu'en 2022 ce poste n'affichait aucune dépense.

## 2.3. Frais informatiques

Les frais informatiques se sont élevés en 2023 à 121 759 € par rapport à 112 118 € en 2022 et se composent essentiellement de la redevance due au Centre des technologies de l'information de l'État pour la mise à disposition des licences informatiques, des appareils téléphoniques et autre matériel, et dont les frais se sont élevés à 95 115 € par rapport à 88 888 € en 2022. La croissance de 7,01 % va de pair avec l'évolution du cadre personnel.

S'y ajoutent encore les frais de location et d'entretien des imprimantes à raison de 8 440 €, par rapport à 7 227 € en 2022.

Pour ce qui est de la maintenance des équipements et des autres frais informatiques, il est à noter que les dépenses

## RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

afférentes au montant de 18 204 € ont connu une forte croissance, alors qu'elles s'élevaient à 4 336 € au cours de l'exercice 2022. Cette progression est essentiellement due à des dépenses en relation avec le projet ALTO, respectivement la mise en place d'un canal de signalement pour les lanceurs d'alerte pour un montant total de 13 504 €.

### 3. Frais de personnel

Les rémunérations du personnel se sont élevées en 2023 à 8 023 320 € par rapport à 6 964 623 € en 2022, cette progression étant essentiellement due aux recrutements de renforcement prévus au budget de l'exercice 2023, auxquels s'ajoutent en outre les rémunérations des employés engagés sous contrats à durée déterminée non prévues au budget et financées grâce aux réserves constituées au cours des dernières années.

Située par ailleurs dans un environnement économique des plus défavorables, l'année 2023 a connu pas moins de trois tranches indiciaires, entraînant des dépenses supplémentaires importantes, partiellement rattrapées par le fait que les recrutements supplémentaires prévus au budget à partir de janvier 2023 n'ont été réalisés qu'au cours des mois de mars, mai, août et septembre 2023.

Outre les quatre commissaires, le cadre du personnel permanent comprenait au 31 décembre 2023

- 53 agents du groupe de traitement ou d'indemnité A1 dont 18 fonctionnaires,
- 1 employé du groupe d'indemnité A2

ainsi que

- 7 agents du groupe de traitement ou d'indemnité B1 dont 5 fonctionnaires.

Mises à part les rémunérations, les frais de personnel comprennent encore un montant de 15 963 € représentant les dépenses se rapportant à la formation du personnel, soit une augmentation de 4 430 € par rapport à 2022, allant de pair avec l'évolution des effectifs.

### 4. Autres frais

Il s'agit d'abord des frais engendrés par la voiture de service au montant de 6 608 €, restés stables par rapport à ceux de l'exercice 2022.

Ensuite, l'amortissement du mobilier et du matériel informatique comptabilisé pour un montant de 53 557 € suit celui des investissements effectués et présente une légère augmentation par rapport aux 41 981 € de 2022 et résultant notamment du remplacement progressif du parc informatique engagé à partir de l'exercice 2023.

S'y ajoutent encore les frais bancaires et charges assimilées au montant de 575 €, stables par rapport à ceux de l'année précédente.

Finalement, le déménagement provisoire des archives, en raison de travaux réalisés au 3<sup>e</sup> sous-sol du bâtiment NAOS, a occasionné des frais d'un montant de 6 220 €.



## 5. Provisions

Dans le cadre d'un recours contre une décision de la CNPD, les frais pour honoraires juridiques liquidés au cours de l'exercice 2021 se sont jusqu'à présent et en première instance élevés à 145 956 €. Vu les développements dans ce dossier, un passage devant la CJUE et un appel de la décision consécutive du tribunal administratif sont escomptés.

L'affaire, après retour sur les questions préjudicielles posées à la CJUE, passera dès lors en deuxième instance, de sorte qu'une provision pour honoraires juridiques correspondant aux frais générés en 2021, à savoir 146 000 € avait été enregistrée en 2022 pour couvrir tant les prestations de l'avocat attendues pour défendre la CNPD en fin de première instance que celles pour la deuxième instance.

Or, tout au long des années 2022 et 2023, le dossier en cause est resté en veille et les plaidoiries devant le tribunal administratif n'ont repris qu'en janvier 2024. Partant, une provision supplémentaire au même montant que celui d'ores et déjà provisionné, soit 146 000 €, a été prévue, afin de couvrir les honoraires juridiques auxquels il y a lieu de s'attendre.

## LES RECETTES

Si la CNPD ne dispose pas de recettes au sens propre du terme, elle peut néanmoins et en vertu de l'article 47 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission

nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, imposer des redevances dans le cadre de ses pouvoirs d'autorisation et de consultation.

Or, en 2023, aucune redevance n'a été imposée de sorte que les recettes se sont limitées au loyer se rapportant à la sous-location des emplacements de parking compris dans le bail relatif au siège situés au sous-sol du bâtiment NAOS et P&R Belval des CFL et s'élevant à 14 759 € par rapport à 22 141 € en 2022.

S'y ajoute encore la participation de la Commission européenne aux frais se rapportant au projet ALTO et s'élevant pour l'exercice 2023 à 127 307 € par rapport à 2 175 € en 2022.

Les intérêts sur comptes bancaires se sont élevés à 100 568 € par rapport à 10 327 € en 2022.

## LE RÉSULTAT D'EXPLOITATION

Compte tenu de la dotation annuelle de 9 262 771 € (8 284 314 € en 2022), dont la Commission nationale pour la protection des données a bénéficié de la part de l'État en application de l'article 47 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 précitée, le résultat d'exploitation positif de l'établissement public s'élève au 31 décembre 2023 à 35 749 € par rapport à 9 544 € en 2022.

## ANNEXES

Les annexes peuvent être téléchargées sur le site de la CNPD à l'adresse <https://cnpd.public.lu/fr/publications/rapports.html>

### 114

- Avis relatif au projet de loi n°7994 portant **aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles** et portant modification : 1. du Code du travail ; 2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 6. de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille (Délibération n°5/AV1/2023 du 13 janvier 2023)

### 139

- Avis relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la **Police grand-ducale** (Délibération n°7/AV2/2023 du 20 janvier 2023)

### 161

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'**organisation du marché de l'électricité** ; 2° la loi modifiée

du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel (Délibération n° 8/AV3/2023 du 20 janvier 2023)

### 162

- Avis relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal du 12 août 2008 portant application de la directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n°3820/85 et (CEE) n°3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transports routiers et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil en vue de la transposition de la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n°1024/2012 ; 2° le règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers ; 3° le règlement grand-ducal du 31 janvier 2003 sur les **transports par route de marchandises dangereuses** (Délibération n°10/AV4/2023 du 20 janvier 2023)



# 6

## 164

- Avis relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant 1° l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la **circulation sur toutes les voies publiques** ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points ; 3° le règlement grand-ducal modifié du 22 juin 2016 fixant les conditions et le modèle du certificat médical pour l'obtention, la transcription ou le renouvellement du permis de conduire ; 4° le règlement grand-ducal modifié du 2 octobre 2009 relatif aux matières enseignées dans le cadre de la qualification initiale et de la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi qu'aux critères d'agrément pour dispenser cet enseignement (Délibération n°11/AV5/2023 du 30 janvier 2023)

## 171

- Avis relatif au projet de loi n°8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la **réglementation de la circulation** sur toutes les voies publiques et relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers (Délibération n°12/AV6/2023 du 8 février 2023)

## 178

- Avis relatif au projet de loi n°8090 portant **création de l'Institut national de l'activité physique et des sports** et modifiant la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports (Délibération n°13/AV7/2023 du 17 février 2023)

## 182

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°8029 relative à **l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme** et portant modification 1° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 2° de la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; 3° de la loi modifiée du 29 mars 2013

## ANNEXES

relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ; 4° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ; 5° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ; 6° de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ; 7° de la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ; en vue de transposer la directive 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (Délibération n°14/AV8/2023 du 17 février 2023)

### 186

- Avis relatif au projet de loi n°8015 portant modification : **1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale** (Délibération n°16/AV9/2023 du 3 mars 2023)

### 192

- Avis relatif au projet de loi n°7996 portant modification de la loi du 3 décembre 2014 ayant pour objet **l'organisation des centres de recherche publics** (Délibération n°17/AV10/2023 du 3 mars 2023)

### 201

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7882 portant **introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA »**, et modification du Code de procédure pénale

(Délibération n°20/AV11/2023 du 10 mars 2023)

### 206

- Deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi n°7524 portant sur la **qualité des services pour personnes âgées** et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (Délibération n°25/AV12/2023 du 27 mars 2023)

### 210

- Avis relatif au projet de loi n°7961 modifiant 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le **registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises** ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, au projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal modifiant 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 ; 2 le règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs, au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le



# 6

registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises  
(Délibération n°26/AV13/2023 du 31 mars 2023)

## 226

- Avis relatif au projet de loi n°8168 portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à **l'identification des personnes physiques**  
(Délibération n°27/AV14/2023 du 31 mars 2023)

## 230

- Avis relatif au projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant **réorganisation de la Chambre de Commerce** et au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet les élections pour la Chambre de Commerce  
(Délibération n°28/AV15/2023 du 7 avril 2023)

## 235

- Avis sur la proposition de loi n°8037 relative aux **propositions motivées aux fins de légiférer**  
(Délibération n°29/AV16/2023 du 7 avril 2023)

## 243

- Avis relatif au projet de loi n°7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant **l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales** et au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission de la seconde chance et portant modification de

certaines autres règlement grand-ducaux  
(Délibération n°30/AV17/2023 du 7 avril 2023)

## 251

- Deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi n°7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des **obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs** de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque  
(Délibération n°31/AV18/2023 du 7 avril 2023)

## 254

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7885 portant mise en place d'un **mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers** susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union  
(Délibération n°33/AV19/2023 du 28 avril 2023)

## 272

- Avis relatif au projet de loi n°7650 portant 1° introduction du **recours collectif en droit de la consommation**, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1818 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des



## ANNEXES

consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3<sup>e</sup> modification du Code de la consommation, de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance, de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique, de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur, de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative, de la loi du 26 juin 2019 relative à certaines modalités d'application et à la sanction du règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n°2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE (Délibération n°34/AV20/2023 du 27 avril 2023)

**277**

- Avis relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 6 décembre 2019 précisant les **modalités et conditions de mise en place du dossier de soins partagé** (Délibération n°35/AV21/2023 du 19 mai 2023)

**279**

- Avis relatif au projet de loi n°8086 relative aux **registres national et communaux des**

**bâtiments et des logements**

(Délibération n°36/AV22/2023 du 19 mai 2023)

**294**

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°8065 complétant la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la **Police grand-ducale** par un article 43ter relatif à l'utilisation de caméras-piétons par la Police grand-ducale dans l'exercice de ses missions (Délibération n°38/AV23/2023 du 26 mai 2023)

**299**

- Avis relatif à la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un **système électronique central de recherche de données** concernant des comptes IBAN et des coffres-forts (Délibération n° 39/AV24/2023 du 9 juin 2023)

**321**

- Avis relatif au projet de loi n°8134 déterminant les conditions relatives au **droit de grâce du Grand-Duc** (Délibération n°45/AV25/2023 du 9 juin 2023)

**328**

- Avis relatif au projet de règlement grand-ducal portant **organisation des recettes et dépenses liées aux formations organisées par l'Institut national de l'activité physique et des sports** et modifiant 1° le règlement grand-ducal du 20 mai 2021 relatif à la détermination et à l'organisation des formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives; 2° le règlement grand-ducal du 16 janvier 1990 portant restructuration des cours de formation

# 6

des juges et arbitres dans l'intérêt des fédérations et sociétés sportives (Délibération n° 47/AV26/2023 du 16 juin 2023)

## 331

- Avis relatif au projet de loi n°8079 ayant pour objet **l'organisation de l'enseignement supérieur** et portant modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; 3° de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg ; 4° de la loi du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg (Délibération n°48/AV27/2023 du 16 juin 2023)

## 343

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°6054 sur les **associations sans but lucratif et les fondations** (Délibération n°49/AV28/2023 du 16 juin 2023)

## 347

- Avis relatif au projet de loi n°8155 relative au **vivre-ensemble interculturel** et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et relatif au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer : 1° les modalités d'élections des représentants communaux au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel ; 2° l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel ; 3° le montant de l'indemnité par séance plénière et groupe de travail revenant aux membres et aux experts appelés à collaborer aux

travaux du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel (Délibération n°51/AV29/2023 du 30 juin 2023)

## 353

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7937 relative au **logement abordable** et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 (Délibération n°52/AV30/2023 du 30 juin 2023)

## 356

- Avis complémentaire relatif au 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 Service de renseignement** de l'État ; 3° du Code pénal (Délibération n°57/AV31/2023 du 7 juillet 2023)

## 364

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7977 relative à **l'obligation scolaire** et portant modification : 1° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves (Délibération n°58/AV32/2023 du 7 juillet 2023)

## ANNEXES

### 369

- Deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi n°7937 relative au **logement abordable** et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 (Délibération n°59/AV33/2023 du 7 juillet 2023)

### 373

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant **l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel** ainsi qu'à certaines professions libérales (Délibération n°60/AV34/2023 du 14 juillet 2023)

### 375

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la **réglementation de la circulation** sur toutes les voies publiques et relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers (Délibération n°61/AV35/2023 du 14 juillet 2023)

### 378

- Avis relatif au projet de loi n°7991 portant introduction d'une **procédure pénale pour mineurs** et portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation

judiciaire ; 2° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne ; 3° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire (Délibération n°67/AV36/2023 du 21 juillet 2023)

### 394

- Avis relatif au projet de loi n°7992 relatif aux **droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale** et portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (Délibération n°68/AV37/2023 du 21 juillet 2023)

### 403

- Avis relatif au projet de règlement grand-ducal portant organisation des **régimes de détention pénale pour mineurs** (Délibération n°69/AV38/2023 du 21 juillet 2023)

### 405

- Avis complémentaire relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la **location de logements destinés à la location abordable** prévue par la loi relative au logement abordable (Délibération n°77/AV39/2023 du 1<sup>er</sup> septembre 2023)

### 407

- Avis relatif au projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les **armes et munitions** en fixant les modalités de la formation professionnelle spéciale des



# 6

fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en matière d'armes et munitions, et en déterminant les données auxquelles ces fonctionnaires ont accès dans l'exercice de leurs missions en relation avec les armes et munitions (Délibération n°86/AV40/2023 du 22 septembre 2023)

## 410

- Avis relatif au projet de loi n°8133 relatif au **mandat de protection future** portant modification : 1° du Nouveau Code de procédure civile, et 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire (Délibération n°88/AV41/2023 du 20 octobre 2023)

## 419

- Avis relatif au projet de loi n°8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité (Délibération n°96/AV42/2023 du 10 novembre 2023)

## 438

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7674 portant **organisation de l'accès à ses origines dans le cadre d'une adoption ou d'une procréation médicalement assistée** avec tiers donneurs (Délibération n°103/AV43/2023 du 8 décembre 2023)

## 446

- Avis complémentaire relatif au projet de loi n°7961 modifiant : 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le **registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises** ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Délibération n°104/AV44/2023 du 15 décembre 2023)



## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles et portant modification :**

**1. du Code du travail ; 2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 6. de la loi du 1er août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**  
**(Délibération n°5/AV1/2023 du 13 janvier 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national,*

*le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Par courrier en date du 6 avril 2022, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles et portant modification :

1. du Code du travail ; 2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 6. de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille (ci-après le « projet de loi »).

3. Le projet de loi s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus large du droit de la jeunesse, constituée de trois projets



# 6

de loi<sup>1</sup> et d'un projet de règlement grand-ducal<sup>2</sup>, qui a notamment pour objectif de séparer le volet relatif aux mesures de protection, d'une part, du droit pénal pour mineurs, d'autre part. Le projet de loi sous examen concerne précisément les mesures d'aide, de soutien et de protection qui pourraient être prises à l'égard des mineurs, des jeunes adultes ainsi que de leurs familles et vise, selon l'exposé des motifs, à promouvoir les droits de ces personnes en garantissant leur information et leur participation tant dans les procédures volontaires que dans les procédures judiciaires.

4. Le présent avis limitera ses observations aux questions relatives au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel soulevées par le projet de loi. Au vu de la compétence de l'autorité de contrôle judiciaire en matière de traitements de données personnelles effectués par les juridictions dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles<sup>3</sup>, il n'abordera toutefois pas les éventuelles questions qui pourraient se poser dans le cadre du sous-titre 3 du projet de loi intitulé « La procédure judiciaire ».

### Remarques liminaires

5. La Commission nationale se félicite que le projet de loi entend conférer une base

légale aux traitements de données effectués en vertu du projet de loi sous examen. En effet, l'article 6.3 du RGPD prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Il résulte de cette disposition que :

« Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :  
a) le droit de l'Union; ou  
b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.  
Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de

<sup>1</sup> Outre le projet de loi sous examen, il s'agit du projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs et portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne ; 4° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire ainsi que du projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

<sup>2</sup> Projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs.

<sup>3</sup> Article 40.2 de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

## ANNEXES

conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi. »

Le considérant (41) du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>4</sup>.

6. Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de rappeler que « les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel ne sont pas des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société et être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux. Des limitations peuvent ainsi être apportées, pourvu que, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, elles soient prévues par la loi et qu'elles respectent le contenu essentiel des droits fondamentaux ainsi que le principe de proportionnalité. En vertu de ce dernier principe, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des

droits et des libertés d'autrui. Elles doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire et la réglementation comportant l'ingérence doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause »<sup>5</sup>.

7. Le présent projet de loi a pour objet principal la protection du mineur, ce qui suppose un regard sur l'intimité de sa vie familiale et engendre, par conséquent, une ingérence dans le droit au respect de la vie privée. Il résulte de ce qui précède qu'une telle ingérence de la part des autorités publiques doit être prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante. De plus, elle doit être nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité. Or, certaines dispositions du projet de loi manquent de précision de sorte que leurs répercussions en matière de protection des données ne sont pas prévisibles pour les personnes concernées. Il se pose également la question de savoir si certaines mesures prévues par le projet de loi et limitant le droit à la protection des données sont nécessaires et proportionnelles à l'objectif poursuivi.

#### Sur la maison de l'accueil en famille

8. La loi en projet prévoit la création de nouveaux services au sein de l'Office national de l'enfance (ci-après l'« ONE »), dont notamment la maison de l'accueil en famille. Il résulte de l'article 37 du projet de loi que ce

<sup>4</sup> V. en ce sens M. Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture Larcier, 2019, n°619. V. entre autres CourEDH, arrêt du 4 décembre 2015, Zakharov c. Russie, §§ 228 à 229 ; CourEDH, arrêt du 24 avril 2018, Benedik v. Slovenia, §§ 122 à 125.

<sup>5</sup> CJUE, arrêt du 22 juin 2021, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), C-439/19, EU:C:2021:504, point 105 et jurisprudence citée.



# 6

service a, entre autres, comme missions de sélectionner les familles d'accueil, d'organiser la formation de base ainsi que la formation continue et de mettre en place une supervision des familles d'accueil et des professionnels. Il est indiqué que la procédure afférente à la sélection, à la formation de base et à la formation continue et de supervision est fixée par règlement grand-ducal. Il est à regretter que le projet de règlement grand-ducal n'ait pas été joint au projet de loi.

9. La Commission nationale déplore que le texte sous examen reste muet quant aux traitements de données qui seront effectués par la maison de l'accueil en famille dans le cadre de ses missions. Ainsi, la CNPD suppose que la sélection des familles d'accueil se fera, au moins dans un premier temps, sur dossier et que les candidats devront verser un certain nombre de documents qui seront évalués par ce service. Sans vouloir mettre en doute la nécessité d'une telle évaluation, les dispositions légales sur lesquelles sont basés les traitements de données doivent être claires et précises et leurs répercussions en matière de protection des données doivent être prévisibles pour les personnes concernées<sup>6</sup>. De plus, en l'absence de précisions quant aux traitements effectués, la Commission nationale se trouve dans l'impossibilité de se prononcer sur leur proportionnalité.

### Sur la commission de recueil des informations préoccupantes

10. Par ailleurs, il est institué au sein de l'ONE la commission de recueil des informations

préoccupantes (ci-après la « CRIP »). L'article 38 du projet de loi détermine la composition et les missions de la CRIP ainsi que la procédure applicable à la communication d'une information préoccupante. Les auteurs du projet de loi indiquent dans le commentaire des articles que le modèle proposé est inspiré des cellules départementales de recueil, de traitement et d'évaluation instauré par la loi française du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. L'article 38.1 in fine du projet de loi dispose que le fonctionnement de la CRIP est fixé par règlement grand-ducal sans que le projet de règlement grand-ducal n'ait toutefois été joint au projet de loi.

11. Dans le cadre de la procédure de recueil d'informations préoccupantes, la CRIP sera amenée à traiter des données personnelles. Ces données concernent des personnes vulnérables, à savoir des mineurs, et peuvent avoir trait à l'intimité de leur vie familiale, voire à des catégories particulière de données dites « données sensibles »<sup>7</sup>, de sorte que la Commission nationale souhaite attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur certains points soulevant des interrogations d'un point de vue protection des données.

### **1. Considérations générales**

12. Selon l'article 38.3, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi, toute personne peut communiquer à la CRIP une information qu'elle juge utile pour aider ou protéger un mineur. Ce n'est que dans les alinéas suivants que le terme « information préoccupante » est utilisé. La

<sup>6</sup> Cf. points 5 à 7 du présent avis.

<sup>7</sup> Cf. points 28 à 30 du présent avis.

## ANNEXES

CNPD s'interroge sur la raison d'être de cette distinction. Une autre incohérence, qui a également été soulevée par les autorités judiciaires<sup>8</sup>, consiste dans le fait que la définition d'« information préoccupante » à l'article 1<sup>er</sup>, point 11°, du projet de loi fait référence à l'intérêt supérieur du mineur, du jeune adulte et de la famille tandis que l'article 38.3, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi parle d'une information jugée utile pour aider ou protéger le mineur, sans mentionner le jeune adulte ou la famille. La Commission nationale note encore que l'article 38.2 dispose que la CRIP a notamment pour missions d'« évaluer individuellement les demandes » et d'« orienter les informations préoccupantes et les demandes », sans qu'il soit précisé ce qu'il faut entendre par « demande ».

S'il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir pris le soin de définir la notion d'information préoccupante à l'article 1<sup>er</sup>, point 11°, il reste que les termes employés, souvent aux contours indéterminés, relèvent d'une certaine subjectivité. D'après le commentaire des articles, « [l]a transmission d'une information préoccupante à la CRIP comporte toujours l'aveu d'une certaine incertitude quant à la qualification des faits observés dans le chef de celui qui signale et permet ainsi une transmission des faits qui est plus facile à assumer qu'une dénonciation auprès du ministère public ». Il

faudra toutefois veiller à ce que ce système ne soit pas utilisé à des fins de délation, notamment au regard du fait que toute personne peut saisir la CRIP.

13. Il se pose également la question de savoir si les faits susceptibles de correspondre à la définition d'information préoccupante revêtent une gravité suffisante pour justifier l'intervention de la CRIP et, par conséquent, une ingérence dans la vie privée des personnes concernées. Dans le commentaire des articles, il est notamment fait référence à l'orientation scolaire ou encore aux comportements sociaux ou culturels. La Commission nationale s'interroge si ces exemples justifieraient réellement la saisine de la CRIP et souhaite mettre en garde contre un contrôle excessif des choix éducatifs et des comportements des familles qui risquerait d'être contraire à l'article 8 de Convention européenne des droits de l'Homme<sup>9</sup> ainsi qu'à l'article 11.3 de la Constitution<sup>10</sup>.

14. Par ailleurs, il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi vise à mettre en œuvre des simplifications procédurales et administratives en faisant de l'ONE l'acteur central de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. Or, le projet de loi crée un nouveau service au sein de l'ONE, à savoir la CRIP, composé notamment de représentants de trois ministères différents. Ainsi, le projet de loi prévoit une étape

<sup>8</sup> Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet général, des Parquets de Diekirch et de Luxembourg, et des Tribunaux d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg du 19 septembre 2022, doc. parl. n°7994/07, p. 14.

<sup>9</sup> L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

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

<sup>10</sup> L'article 11.3 de la Constitution dispose : « L'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. »

procédurale préalable, engendrant des traitements de données à caractère personnel, dont la Commission nationale a du mal à saisir la plus-value, étant donné que le rôle de la CRIP consiste essentiellement à orienter le cas vers l'acteur compétent.

15. La CNPD regrette encore que le projet de loi ne détermine pas avec précision à quelles entités les informations préoccupantes pourront, le cas échéant, être transmises. En effet, le projet de loi se contente d'évoquer des « partenaires institutionnels concernés » ou encore des « instances étatiques » non autrement définis ainsi que de renvoyer, en ce qui concerne les modalités de transmission, à des « protocoles de collaboration et de transmission ».

## 2. Sur l'interaction avec l'obligation de dénonciation et le secret professionnel

16. D'après le commentaire des articles, la procédure de recueil d'informations préoccupantes est une procédure parallèle au système de signalements du ministère public pour des affaires qui laissent supposer que l'intérêt supérieur d'un mineur, d'un jeune adulte ou d'une famille n'est pas garanti ou que la santé ou la sécurité d'un mineur est en danger ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, sentimental, intellectuel et social sont compromises. Il est encore expliqué dans le commentaire des articles qu'il s'agit d'éviter que les institutions et les personnes privées transmettent des « signalements » ou « dénonciations » au ministère public sans qu'on soit en présence d'une infraction pénale.

17. Il semble cependant nécessaire que les auteurs du projet de loi expliquent davantage comment cette procédure interagit avec les signalements effectués auprès du ministère public, notamment en application de l'article 3 du projet de loi n°7992<sup>11</sup>. En vertu de cette disposition, « [t]oute personne qui acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit à l'encontre d'un mineur en donne avis au procureur d'État et transmet, sans délai, à ce magistrat tous les renseignements, pièces, documents, informations et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. » Une personne engage-t-elle sa responsabilité pénale si elle ne dénonce pas les faits susceptibles de constituer un crime ou un délit au ministère public mais communique, par contre, ces informations à la CRIP ?

18. Aux yeux de la Commission nationale, les signalements se rapportant à des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit à l'encontre d'un mineur devraient se faire auprès du ministère public et non pas auprès de la CRIP. Dans le cas contraire, la CRIP serait amenée à traiter des données à caractère personnel à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, sans constituer cependant une autorité compétente au sens de l'article 2.1.7° de la loi du 1<sup>er</sup> 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. En raison de la nature spécifique des domaines couverts par la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 susmentionnée, cette dernière prévoit, d'un côté, des obligations

<sup>11</sup> Projet de loi relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : 1° du Code pénal 2° du Code de procédure pénale 3° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

## ANNEXES

qui lui sont spécifiques (comme par exemple l'obligation de distinguer, dans la mesure du possible, les données personnelles fondées sur des faits de celles fondées sur des appréciations personnelles) et, d'un autre côté, des limitations à certains droits (comme par exemple la limitation du droit d'accès). Or, les traitements effectués par la CRIP ne sont pas soumis au régime de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 susmentionnée, mais au régime général du RGPD.

19. Par ailleurs, il se pose la question de savoir comment la faculté de communiquer une information préoccupante à la CRIP s'articule avec l'obligation de secret professionnel, telle que prévue notamment par l'article 458 du Code pénal. En vertu de cette disposition, il y a deux exceptions à l'obligation du secret professionnel, à savoir l'hypothèse où la personne soumise au secret professionnel est appelée à témoigner en justice et l'hypothèse où la loi l'oblige à faire connaître ces secrets. La jurisprudence semble s'accorder à dire que le professionnel peut également déroger au secret professionnel si la loi l'*autorise*<sup>12</sup>. À cet égard, la CNPD attire l'attention des auteurs du projet de loi sur l'article 458 du Code pénal belge<sup>13</sup> qui, afin de renforcer la sécurité juridique des professionnels, exclut expressément l'application de cet article si la loi autorise la révélation.

20. Aux termes de l'article 38.3, alinéa 4, du projet de loi, les fonctionnaires et employés de l'État de l'ONE doivent transmettre au procureur d'État tous les renseignements,

procès-verbaux et actes relatifs à des faits qui sont susceptibles de constituer un crime ou un délit, nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel leur étant applicable le cas échéant. Cette disposition soulève plusieurs interrogations : Tous les fonctionnaires et employés de l'État de l'ONE sont-ils visés ou seulement ceux attachés au bureau de la CRIP ? Appartient-il aux fonctionnaires et employés de l'État ou à la CRIP réunie en plénière de décider de la transmission au procureur d'État ?

### 3. Sur le droit à l'information

21. Aux termes de l'article 38.3, alinéa 2, du projet de loi, la personne qui a communiqué une information préoccupante à la CRIP est en droit de recevoir, dans un délai de trois mois, une information quant à la suite réservée à sa communication. Selon le commentaire des articles, cette disposition a été conçue dans un esprit de gouvernance transparente et vise à illustrer l'efficacité et la réactivité de la CRIP tout en promouvant le dispositif.

En l'espèce, il y a lieu de trouver un équilibre entre l'objectif de transparence susmentionné et le droit à la protection des données des personnes concernées. En vertu du principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD, la CRIP devrait limiter l'information transmise à ce qui est nécessaire au regard de la finalité poursuivie. Ainsi, la CNPD note que cette information ne concerne que la suite réservée à la communication (classement sans suite ; orientation de l'information vers

<sup>12</sup> Voir p.ex. Tr. d'arr. Lux., Ch. corr., 29 juin 2016, n°1981/2016

<sup>13</sup> Tel que modifié par la loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice.

# 6

une filière médicale, scolaire ou du secteur handicap ; orientation de l'information vers l'office régional compétent ; transmission de l'information au procureur d'État), à l'exclusion de toute autre information.

22. En ce qui concerne le droit à l'information de la personne concernée, il y a lieu de relever que le recueil d'informations préoccupantes par la CRIP constitue une collecte indirecte de données. Il faudra alors veiller au respect des dispositions de l'article 14 du RGPD qui prévoit que le responsable du traitement, qui aux yeux de la CNPD est la CRIP, devra fournir à la personne concernée un certain nombre d'informations au sujet du traitement la concernant. Ces informations devront être fournies au plus tard un mois après que le responsable du traitement a obtenu les données. L'article 14.5 du RGPD prévoit des exceptions à l'obligation d'information qui doivent néanmoins être interprétées de manière stricte<sup>14</sup>.

#### 4. Sur les traitements de données personnelles effectués par la CRIP

23. La Commission nationale se demande si le titre VII du projet de loi, intitulé « La protection des données », a vocation à s'appliquer aux traitements de données effectués par la CRIP. Dans le commentaire des articles 108 à 113, il est fait référence au « responsable du traitement de la présente loi » ou encore aux « catégories de données qui sont collectées dans le cadre du présent projet de loi », ce qui pourrait laisser penser que ces dispositions s'appliquent à tous

les traitements de données prévus par le projet de loi. Or, l'article 108.1 du projet de loi ne mentionne que les « traitements des données à caractère personnel concernant les bénéficiaires et les prestataires ». Selon la compréhension de la CNPD, les personnes faisant l'objet d'une communication d'information préoccupante ne sont pas forcément des bénéficiaires au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point 6<sup>o</sup>, du projet de loi de sorte qu'il peut en être déduit que les dispositions du titre VII ne s'appliquent pas aux traitements de données effectués par la CRIP.

24. En tout état de cause, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que, conformément au principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD, les données personnelles traitées par la CRIP doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. De plus, la CRIP devra veiller au respect du principe de limitation de la conservation prévu à l'article 5.1.e) du RGPD selon lequel les données personnelles doivent être collectées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une période n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Ainsi, la Commission nationale considère que les données personnelles devraient être supprimées ou rendues anonymes dans un bref délai après avoir reçu confirmation de la prise en charge par le service saisi, voire après le classement sans suite de la prétendue information préoccupante. Bien

<sup>14</sup> Groupe de travail « Article 29 », Lignes directrices sur la transparence au sens du règlement (UE) 2016/679, points 57 et s., disponibles sous : <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/622227/en>

## ANNEXES

que l'article 38.3 in fine du projet de loi dispose que « [l]a CRIP clôture le dossier après confirmation de l'offre de prise en charge par le service saisi », il n'en résulte pas dans quel délai les données personnelles contenues dans le dossier clôturé seront supprimées ou rendues anonymes.

### 5. Sur la transmission de données personnelles par le procureur d'État

25. Il résulte de l'article 38.3, alinéa 4, du projet de loi que le procureur d'État doit continuer à la CRIP toute information utile pour aider, soutenir ou protéger un mineur dont il prend connaissance. Cette communication devrait répondre aux exigences de l'article 8.1 de la loi du 1<sup>er</sup> 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 en vertu duquel les données à caractère personnel collectées par le ministère public pour les finalités énoncées à l'article 1<sup>er</sup> de ladite loi 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. Or, la Commission nationale considère que la formulation actuelle de l'article 38.3, alinéa 4, ne répond pas aux exigences de clarté et de prévisibilité auxquelles les bases légales comportant des ingérences au droit à la protection des données personnelles doivent satisfaire<sup>15</sup>. Il se pose également la question de savoir quel est l'objectif poursuivi

par cette transmission de données par le ministère public à la CRIP, cette dernière ayant comme mission principale d'orienter les informations préoccupantes à d'autres services, voire au procureur d'État. La CNPD a du mal à saisir la plus-value de cette transmission à la CRIP et se demande quel sort la CRIP devra y réserver.

### 6. Sur les traitements de données personnelles à des fins statistiques

26. L'article 38.3 in fine du projet de loi oblige le service saisi, à l'exclusion du procureur d'État, d'informer la CRIP des suites réservées à l'information lui transmise. Alors que cette disposition donne à croire que le service saisi doit simplement confirmer ou non la prise en charge du dossier, l'article 38.2, 6<sup>o</sup> semble aller plus loin en ce qu'il dispose que l'une des missions de la CRIP est de « rassembler les statistiques en relation avec le recueil des informations préoccupantes, les suites données, les prises en charge et les difficultés rencontrées ». À moins que cet article ne vise que des données anonymes ne tombant pas dans le champ d'application du RGPD<sup>16</sup>, il y a lieu de s'interroger si cette disposition détermine avec une précision suffisante les données personnelles pouvant faire l'objet d'une telle transmission et si cette transmission de données est nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi<sup>17</sup>.

27. Par ailleurs, il est à noter que l'article 89 du RGPD et les articles 63 à 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la

<sup>15</sup> Cf. points 5 à 7 du présent avis.

<sup>16</sup> Les données anonymes sont des données qui ne concernent pas une personne physique identifiée ou identifiable. Il faut distinguer les données anonymes des données pseudonymisées qui peuvent être attribuées à une personne physique identifiable par le recours à des informations supplémentaires et qui sont soumises à la législation relative à la protection des données.

<sup>17</sup> Cf. points 5 à 7 du présent avis.

# 6

Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données s'appliquent aux traitements de données personnelles à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques. Ainsi, l'article 89.1 du RGPD dispose que le traitement à des fins statistiques est soumis à des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée qui garantissent la mise en place de mesures techniques et organisationnelles, en particulier pour garantir le principe de minimisation des données. L'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 susmentionnée énumère les mesures appropriées additionnelles que le responsable du traitement doit mettre en œuvre.

## 7. Sur les traitements portant sur des catégories particulières de données personnelles

28. L'article 9 du RGPD confère une protection particulière aux catégories particulières de données dites « données sensibles », dont notamment les données qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou encore les données concernant la santé. Le traitement de telles données est en principe interdit, sauf dans les hypothèses énumérées à l'article 9.2 du RGPD. La Cour de justice de l'Union européenne a adopté une interprétation large de la notion de « catégories particulières de données à caractère personnel » en jugeant que le traitement de données personnelles

susceptibles de dévoiler, de manière indirecte, des informations sensibles concernant une personne physique est soumis au régime de protection renforcé prévu par l'article 9 du RGPD<sup>18</sup>.

29. En l'occurrence, le traitement de données sensibles est susceptible d'être fondé sur l'article 9.2.g) du RGPD. En vertu de cette disposition, le traitement de données sensibles est possible si le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée. Au regard du commentaire des articles qui fait référence aux « *comportements sociaux ou culturels* », la CNPD comprend que la CRIP pourra être amenée à traiter des données révélant l'origine raciale ou ethnique ou encore les convictions religieuses ou philosophiques. Elle se permet de rappeler qu'en vertu de l'article 5.1.c) du RGPD, les données personnelles doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées et renvoie à ses développements sous les points 5 à 7 et 13 du présent avis.

30. En tout état de cause, l'article 9.2.g) du RGPD exige que la loi prévoit des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des

<sup>18</sup> CJUE, arrêt du 1<sup>er</sup> août 2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, points 120 et s.



## ANNEXES

intérêts de la personne concernée. De telles mesures appropriées peuvent notamment consister dans la mise en place de canaux de transmission sécurisés, de restrictions de l'accès aux données ou encore de fichiers de journalisation. L'article 38 du projet de loi ne prévoit pas de mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée de sorte que cette disposition risque de ne pas constituer une base légale suffisante pour autoriser le traitement de données dites « sensibles ».

### **Sur le Conseil supérieur de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles**

31. L'article 40 du projet de loi institue le Conseil supérieur de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles (ci-après le « Conseil ») qui a, entre autres, comme missions de « *centraliser et analyser les données statistiques qui lui sont transmises* » et de dresser « *des comptes-rendus statistiques détaillés des mesures tant volontaires que judiciaires, des caractéristiques des populations-cible et des analyses financières détaillées* ». À l'instar des autorités judiciaires<sup>19</sup>, la Commission nationale regrette le caractère vague de ces dispositions qui ne précisent pas la nature des données transmises au Conseil, ni les entités obligées de les transmettre.

32. Il y a lieu de rappeler que les traitements de données à caractère personnel, c'est-à-dire les informations se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable,

sont soumis aux règles posées par le RGPD. Ainsi, de tels traitements ne sont licites que s'ils peuvent être basés sur l'une des conditions de licéité énumérées à l'article 6.1 du RGPD. De plus, l'article 9 du RGPD confère une protection particulière aux données dites « sensibles », dont notamment les données concernant la santé d'une personne physique. Enfin, l'article 89 du RGPD ainsi que les articles 63 à 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données s'appliquent aux traitements de données personnelles à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques.

33. Au vu de leur caractère vague et imprécis, les dispositions sous examen ne pourraient pas servir de base légale à des éventuelles transmissions de données personnelles au Conseil. Le cadre légal posé par le RGPD et par la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 précité ne s'applique par contre pas aux données anonymes. Le considérant (26) du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* » Il y a toutefois lieu de s'assurer qu'il s'agit effectivement de

<sup>19</sup> Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet général, des Parquets de Diekirch et de Luxembourg, et des Tribunaux d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg du 19 septembre 2022, doc. parl. n°7994/07, p.20.

# 6

données anonymes et non pas de données pseudonymisées qui pourraient être attribuées à une personne physique par le recours à des informations supplémentaires et qui, quant à elles, tombent dans le champ d'application du RGPD<sup>20</sup>.

## Sur l'intervention médicale d'urgence

34. Aux termes de l'article 41 du projet de loi, un médecin peut, en cas d'urgence, intervenir même sans l'accord des titulaires de l'autorité parentale. Il doit alors adresser dans les trois jours à l'ONE un rapport motivé sur les mesures d'ordre médical qu'il a prises. Selon le commentaire des articles, cet article se base sur la loi modifiée du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient. Celle-ci prévoit, dans son article 13.3, une disposition similaire, avec l'obligation toutefois d'adresser un rapport motivé au procureur d'État. Le projet de loi reste muet quant à l'objectif poursuivi par cette transmission de rapport ainsi qu'aux suites que l'ONE devra y réserver. Ainsi, les répercussions en matière de protection des données ne sont pas prévisibles pour les personnes concernées. La Commission nationale tient par ailleurs à rappeler que le traitement de données dites « sensibles » est en principe interdit, sauf dans les hypothèses énumérées à l'article 9.2 du RGPD et renvoie à cet égard à ses développements sous les points 28 à 30 du présent avis.

## Sur le secret professionnel

35. Les articles 42 et 49 du projet de loi semblent avoir trait au secret professionnel. Il

y a lieu d'examiner comment ces dispositions interagissent entre elles ainsi que leurs incidences en matière de protection des données.

### **1. Sur l'interdiction de la publication et de la diffusion**

36. L'article 42 du projet de loi sanctionne pénalement le fait « *de publier ou de diffuser de quelque manière que ce soit, les débats des juridictions de la jeunesse ainsi que tous les éléments qui seraient de nature à révéler l'identité ou la personnalité du mineur, du jeune adulte ou de la famille qui fait l'objet d'une mesure prévue par la présente loi* ». Le commentaire des articles précise que cette disposition s'applique à tous les dossiers en relation avec le projet de loi et ayant trait à un mineur, un jeune adulte ou une famille.

37. Il y a lieu de regretter que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas davantage de précisions sur le champ d'application personnel de cet article : Vise-t-il uniquement les personnes ayant eu connaissance de ces éléments dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions? Cette disposition s'applique-t-elle aux membres de la CRIP dans l'hypothèse où aucune « mesure » au sens du titre II du projet de loi n'a été prise, par exemple lorsqu'aucune suite n'a été réservée à l'information ?

38. L'alinéa 3 de l'article 42 dispose que « *[t]oute suspicion de fuite de données donne lieu à l'établissement d'une fiche de fuite de données transmise au ministre, qui décide de sa transmission au Procureur d'État* ». La

<sup>20</sup> A toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation, disponible sous : [https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216\\_en.pdf](https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216_en.pdf)

# ANNEXES

Commission nationale se demande ce qu'il faut entendre par « fuite de données » et rappelle que le RGPD encadre la gestion des violations de données personnelles. En vertu de l'article 33.1 du RGPD, le responsable du traitement doit notifier à la CNPD les violations de données à caractère personnel, cela sans préjudice de la compétence de l'autorité de contrôle judiciaire en ce qui concerne les traitements effectués par les juridictions dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles<sup>21</sup>, tandis que l'article 33.5 du RGPD dispose que le responsable du traitement documente toute violation de données personnel.

## 2. Sur le partage et l'échange d'informations entre professionnels

39. D'après le commentaire de l'article 49, les auteurs du projet de loi entendent créer un cadre légal pour le partage d'informations entre professionnels afin de donner une sécurité juridique aux prestataires concernés. La Commission nationale reconnaît qu'un échange d'informations entre les professionnels peut faciliter une prise en charge à la fois globale et continue des bénéficiaires. Néanmoins, les dispositions prévoyant un tel échange doivent être, d'une part, prévisibles quant à leurs répercussions pour les personnes concernées et, d'autre part, proportionnées à l'objectif poursuivi. Au vu des interrogations que l'article 49 du projet de loi suscite, il se pose la question de savoir si le texte sous examen renforce réellement la sécurité juridique des professionnels.

40. Ainsi, la CNPD se demande si l'article 49 doit être compris comme étant une exception à l'article 42 du projet de loi, voire à d'autres dispositions légales consacrant le secret professionnel. Il serait souhaitable que les auteurs du projet de loi clarifient la manière dont ces différentes dispositions interagissent entre elles. Il se pose également la question de savoir pourquoi les auteurs ont fait le choix de limiter l'application de cette disposition aux procédures volontaires. Il serait dans l'intérêt de la sécurité juridique de prévoir un régime uniforme pour tous les professionnels intervenant dans le cadre du projet de loi.

41. À l'instar des autorités judiciaires<sup>22</sup>, la Commission nationale préconise que les auteurs précisent le sens et la portée des expressions utilisées, telles que « *toute collaboration entre professionnels* » et « *ne détourne pas le professionnel de sa mission* ». Si le projet de loi entend conférer aux bénéficiaires la faculté de s'opposer à l'échange d'informations, il y a alors lieu, afin de garantir l'effectivité de ce droit, de prévoir expressément que les personnes concernées sont averties au préalable de cet échange. Par ailleurs, le cercle des personnes avec lesquelles les informations peuvent être partagées ne devrait-il pas être limité aux professionnels œuvrant dans le cadre de la même mission, à savoir la protection du mineur ? À cet égard, la CNPD se demande notamment pourquoi le projet de loi fait référence aux pharmaciens ou encore aux responsables de laboratoire d'analyses médicales et si un tel partage est

<sup>21</sup> Article 40.2 de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>22</sup> Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet général, des Parquets de Diekirch et de Luxembourg, et des Tribunaux d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg du 19 septembre 2022, doc. parl. n°7994/07, p. 22.

# 6

nécessaire au regard de l'objectif poursuivi. Il est suggéré que les auteurs du projet de loi s'inspirent de l'article L.226-2-2 du Code français de l'action sociale et des familles<sup>23</sup> qui, aux yeux de la CNPD, prévoit des règles plus claires et intelligibles en matière de secret partagé.

Il résulte de ce qui précède que, contrairement à l'intention affichée par les auteurs, l'article 49 du projet de loi risque d'être source d'insécurité, tant pour les bénéficiaires que pour les professionnels.

## Sur la transparence des décisions

42. L'article 53 du projet de loi a trait à la transparence des décisions prises dans le cadre de la procédure volontaire. Le paragraphe 4 dispose que les personnes concernées peuvent demander la consultation des pièces du dossier dans un délai de 10 jours en adressant une demande motivée au directeur de l'ONE. Dans l'intérêt supérieur du mineur et du jeune adulte, l'ONE peut classer certains passages du dossier comme confidentiels.

43. La CNPD tient à souligner que cette disposition est sans préjudice du droit d'accès prévu à l'article 15 du RGPD. À part les exceptions et limitations prévues par le RGPD, notamment dans ses articles 12.5, 15.4 et 23, il n'est pas possible de prévoir d'autres

dérogations au droit d'accès. Ainsi, une demande d'accès ne doit pas être motivée et n'est soumise à aucun délai.

## Sur les mesures visant à assurer la qualité des services

44. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi a pour ambition d'améliorer la qualité de la prise en charge et de l'encadrement des bénéficiaires par les prestataires. Tout en maintenant le principe de l'agrément, il est introduit un nouveau dispositif nommé « reconnaissance de la qualité des services » qui prévoit notamment un système de gestion des plaintes.

### **1. Sur les traitements de données effectués dans le cadre des demandes d'agrément**

45. D'après l'article 91 du projet de loi, les prestataires offrant l'une des mesures prévues par le projet de loi doivent être en possession d'un agrément accordé par le ministre ayant l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions (ci-après le « ministre »), conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique (ci-après la « loi modifiée du 8 septembre 1998 »). Le paragraphe 4, point 1<sup>o</sup>, précise que, pour obtenir l'agrément, le requérant doit remplir « les conditions d'honorabilité

<sup>23</sup> L'article L. 226-2-2 du Code français de l'action sociale et des familles dispose:

« Par exception à l'article 226-13 du code pénal, les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ou qui lui apportent leur concours sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, de déterminer et de mettre en œuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs et leur famille peuvent bénéficier. Le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance. Le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale, le tuteur, l'enfant en fonction de son âge et de sa maturité sont préalablement informés, selon des modalités adaptées, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant. »

## ANNEXES

*tant dans le chef de la personne physique ou des membres des organes dirigeants de la personne morale responsables de la gestion des services que dans le chef du personnel dirigeant, d'encadrement ou autre. Le prestataire veille à ce que les conditions d'honorabilité du personnel soient respectées* ». Il est encore indiqué que le détail des conditions d'agrément est déterminé par règlement grand-ducal. La CNPD regrette que le projet de règlement grand-ducal ne lui pas été soumis ensemble avec le projet de loi.

L'article 92 du projet de loi prévoit que le ministre peut procéder ou faire procéder à tout moment à la vérification du respect des conditions d'agrément sans donner davantage de précisions sur la manière dont le contrôle sera effectué.

46. Il n'est pas clair aux yeux de la Commission nationale comment le projet de loi s'articule avec la loi modifiée du 8 septembre 1998. Les auteurs du projet de loi entendent-ils simplement renvoyer à la procédure d'agrément telle que prévue par la loi modifiée du 8 septembre 1998 et le règlement grand-ducal du 17 août 2011 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires d'activités pour enfants, jeunes adultes et familles en détresse ? Ou le projet de loi a-t-il pour objet d'introduire

une procédure d'agrément distincte qui s'applique parallèlement à celle prévue par la loi modifiée du 8 septembre 1998 ?

47. Quant à la procédure instaurée par la loi modifiée du 8 septembre 1998, il y a lieu de noter que le règlement grand-ducal modifié du 17 août 2011 précité ne fournit que très peu de précisions quant à la condition d'honorabilité. En effet, l'article 8 dispose qu'elle « *s'apprécie sur base des antécédents judiciaires et de tous les éléments fournis par l'instruction administrative* », tandis que l'article 9 énonce que le gestionnaire veille à contrôler les conditions d'honorabilité de son personnel et tient les pièces y relatives à la disposition du ministre et de certains fonctionnaires.

48. La CNPD se doit de relever le caractère vague et imprécis tant des dispositions de la loi modifiée du 8 septembre 1998 et de son règlement d'exécution que des dispositions du projet de loi sous examen. En effet, il ne ressort pas de ces textes dans quelles hypothèses l'« honorabilité » fait défaut, ni quelle procédure s'applique pour l'apprécier. Il est intéressant de noter que Madame la Ministre de la Justice a déposé en 2020 un projet de loi ayant comme objet de préciser les différentes procédures de contrôle d'honorabilité actuellement prévues dans plusieurs textes de loi relevant de sa compétence<sup>24</sup>. Il est regrettable que cet

<sup>24</sup> Projet de loi n° 7691 portant modification: 1° du Code de procédure pénale ; 2° du Nouveau Code de procédure civile ; 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes ; 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs ; 6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante ; 7° de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse ; 8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; 9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant ; 10° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales ; 11° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance.

# 6

effort de précision des procédures se limite au seul ressort du ministre de la Justice alors que les reproches d'imprécision s'appliquent également aux dispositions sous examen<sup>25</sup>. En l'état, les articles 91 et 92 du projet de loi sont source d'insécurité juridique en ce qu'ils ne permettent pas aux justiciables de savoir quelles données sont susceptibles d'être collectées et traitées sur leur base<sup>26</sup>.

## 2. Sur le système de gestion des plaintes

49. L'article 94.3, point 2°, du projet de loi prévoit que le prestataire qui offre des mesures au sens des articles 5 à 20 et qui participe au dispositif de l'assurance de la qualité des services doit mettre en place un système de gestion des plaintes. En outre, l'article 4 du projet de loi impose à toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public, qui prend en charge de manière non occasionnelle des mineurs et qui dispose d'un agrément conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998, ainsi qu'à chaque structure d'enseignement soumise au code de l'éducation nationale, de mettre en œuvre un concept de protection visant à éviter toute forme de maltraitance et de danger allant à l'encontre du bien-être du mineur. L'alinéa 3 est libellé comme suit : « Une procédure interne de gestion des plaintes est mise en place et le mineur accueilli est informé des moyens existants pour signaler ses doléances. Les réclamations sont documentées et une procédure de suivi des réclamations est mise en place. »

Il résulte encore de l'article 35, point 12°, du projet de loi que l'ONE a notamment comme mission de « *mettre en place et gérer un service de réclamation et un système de gestion des plaintes pour les prestataires et les bénéficiaires* ».

50. Les dispositions sous examen instaurent une obligation légale de mettre en place un système de gestion des plaintes qui rend nécessaire des traitements de données à caractère personnel. Or, il y a notamment lieu de s'interroger sur l'entité ou la personne physique qui serait à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD. Les articles 4 et 94.3 du projet de loi laissent à penser que ce rôle incombe aux prestataires tandis que l'article 35, point 12° peut être interprété en ce sens que l'ONE assume le rôle du responsable du traitement. La CNPD regrette par ailleurs que le projet de loi ne précise pas davantage ce système de gestion des plaintes, comme par exemple les catégories de données pouvant faire l'objet d'un traitement ou encore les entités auxquelles les données personnelles peuvent, le cas échéant, être communiquées<sup>27</sup>.

## Sur le titre VII - La protection des données

51. La Commission nationale prend note que les auteurs ont fait le choix de regrouper les dispositions relatives à la protection des données au sein du titre VII et que, au vu des explications fournies dans le commentaire des articles<sup>28</sup>, ces dispositions sont censées

<sup>25</sup> V. en ce sens : Avis du Conseil d'État du 26 octobre 2021, doc. parl. n°7691/05 ; Délibération n°3AV3/2021 du 10 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7691/03.

<sup>26</sup> Cf. points 5 à 7 du présent avis.

<sup>27</sup> Cf. points 5 à 7 du présent avis.

<sup>28</sup> Cf. point 22 du présent avis.

# ANNEXES

s'appliquer à tous les traitements de données personnelles prévus par le projet de loi. Or, au regard de la multitude de traitements susceptibles d'être effectués par les différents acteurs (l'ONE, les différents prestataires offrant les diverses mesures, la CRIP, la maison de l'accueil en famille, le Conseil supérieur de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, ...), cette façon de procéder risque, d'un côté, de ne pas tenir compte des spécificités des différents traitements et, d'un autre côté, de nuire à la lisibilité du texte.

## 1. Sur le responsable du traitement

52. Aux termes de l'article 108.1 du projet de loi, le ministre met en œuvre les traitements des données personnelles concernant les bénéficiaires et les prestataires qui sont nécessaires à la réalisation des finalités énoncées à l'article 109. Le paragraphe 2 précise que le ministre a la qualité de responsable du traitement. Or, la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel en ce qu'il vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties<sup>29</sup>. Cela implique que la désignation en tant que « responsable du traitement » par le projet de loi devrait concorder avec les activités réellement effectuées par l'entité en question. Même si le ministre est à considérer comme le responsable du traitement de *certain*s traitements prévus par le projet de loi, tels

que les traitements effectués dans le cadre de la procédure d'agrément des prestataires, il reste que l'ONE devient avec le projet de loi l'acteur central de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles. La CNPD comprend que l'ONE est certes placé sous l'autorité du ministre mais qu'il s'agit néanmoins d'une administration disposant d'une certaine autonomie qui remplit elle-même les missions énumérées à l'article 35, dont notamment le recueil et le traitement des demandes volontaires ou encore la tenue de la gestion centrale des listes d'attente. L'ONE, et non pas le ministre, est dès lors à considérer comme le responsable du traitement de ces traitements et l'article 108 du projet de loi devrait le refléter.

53. La même remarque est valable pour la CRIP<sup>30</sup>, les prestataires<sup>31</sup> ainsi que pour le Conseil supérieur de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles<sup>32</sup> : aux yeux de la CNPD, ces organismes, et non pas le ministre, sont à considérer comme responsables de leurs traitements respectifs. En ce qui concerne la maison de l'accueil en famille<sup>33</sup> qui est notamment chargée de la sélection et de la formation des familles d'accueil, s'agit-il d'un simple service offert par l'ONE de sorte que l'ONE serait à considérer comme responsable du traitement ? En tout état de cause, la Commission nationale considère

<sup>29</sup> Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, point 12, disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_en)

<sup>30</sup> Cf. Article 38 du projet de loi.

<sup>31</sup> Cf. Article 39 du projet de loi.

<sup>32</sup> Cf. Article 40 du projet de loi.

<sup>33</sup> Cf. Article 36 du projet de loi.



# 6

que le ministre n'est pas le responsable des traitements effectués par la maison de l'accueil en famille.

54. L'article 108.2 du projet de loi dispose encore que le ministre « *peut faire exécuter sous sa responsabilité tout ou partie des obligations qui lui incombent en vertu de la loi par un membre du cadre supérieur de son ministère* ». La CNPD s'interroge sur le sens à donner à cette disposition. En matière de protection des données, c'est généralement l'organisation en tant que telle, et non une personne au sein de celle-ci, qui agit en tant que responsable du traitement au sens du RGPD. En désignant le ministre comme responsable du traitement, la CNPD comprend que les auteurs du projet de loi ne visent pas le ministre personnellement mais l'autorité administrative que le ministre représente. Même si, dans les faits, une personne physique particulière est désignée pour veiller au respect des règles en matière de protection des données, cette personne ne sera pas le responsable du traitement mais agira pour le compte de l'organisation<sup>34</sup>. Il en résulte que cette disposition peut être omise d'un point de vue protection des données.

55. Finalement, la CNPD tient à rappeler que le RGPD est, en tant que règlement européen, d'application directe et qu'il n'est pas nécessaire de prévoir dans le projet de loi que les dispositions du RGPD s'appliquent aux traitements de données personnelles

prévus par le projet de loi<sup>35</sup>. Dans le même ordre d'idées, il résulte du RGPD que les droits des personnes concernées s'exercent auprès du responsable du traitement de sorte que l'article 108.1, deuxième phrase, et l'article 108.3 sont superfétatoires et peuvent être supprimés.

## 2. Sur les finalités

56. La Commission nationale reconnaît l'effort des auteurs pour énumérer, à l'article 109, les finalités poursuivies par les multiples et divers traitements prévus par le projet de loi, mais donne à considérer que le fait d'énumérer toutes les finalités des différents traitements dans un article, détaché du reste du projet de loi, nuit à la lisibilité du texte. A titre d'exemple, l'article 109, point 8°, indique comme l'une des finalités « *l'archivage, les statistiques et la recherche scientifique et historique* ». La CNPD se demande quels traitements sont exactement visés par ce point et se permet de renvoyer à ses développements sous les points 26 et 27 du présent avis ainsi qu'à la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage. De manière générale, il serait préférable que la finalité des traitements ressorte des dispositions prévoyant les traitements respectifs au lieu de figurer dans une disposition à part dont il est difficile de faire le lien avec le reste du texte.

## 3. Sur les catégories de données à caractère personnel

<sup>34</sup> Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, points 17 et 18, disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr)

<sup>35</sup> V. en ce sens : Avis n°60.376 du 16 juillet 2021 du Conseil d'État sur le projet de loi portant organisation de l'accès à la connaissance de ses origines dans le cadre d'une adoption ou d'une procréation médicalement assistée avec tiers donneurs, doc. parl. n°7674/03, p.4.

## ANNEXES

57. L'article 110 de la loi en projet énonce les catégories de données traitées dans le cadre des différentes finalités énumérées à l'article précédent. Il est, ici encore, difficile de faire le lien entre les différentes catégories de données et les traitements concrètement visés. De plus, les catégories de données sont décrites de manière assez vague (caractéristiques personnelles, données médicales...) et ce n'est que dans le commentaire des articles que les auteurs fournissent plus de précisions, au moins pour certaines catégories de données. Par ailleurs, cette disposition énumère des catégories de données qui bénéficient, en application du RGPD, d'une protection accrue, à savoir les données médicales<sup>36</sup> ainsi que les données relatives aux condamnations pénales et aux infractions.

58. Il résulte par exemple du point 4° de l'article 110 que des données personnelles relatives aux infractions pénales et aux condamnations sont traitées pour les finalités prévues aux points 2 (l'administration des bénéficiaires) et 3 (l'administration des prestataires) de l'article 109. Le commentaire des articles explique à cet égard que « [e] n ce qui concerne les prestataires, une copie des casiers judiciaires n°3 et n°5 est demandée pendant la procédure d'agrément. La CNPD estime que les auteurs devraient faire figurer ces précisions à l'article 91.4 du projet de loi, tout en veillant à la concordance de ces dispositions avec celles de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire, et renvoie pour le surplus à ses observations

sous les points 45 à 48 du présent avis. Quant aux bénéficiaires, le commentaire des articles indique que « connaître les antécédents judiciaires permet à l'ONE de déterminer la prise en charge la plus adaptée », sans préciser davantage les traitements de données qui seraient effectués dans ce contexte.

59. Il y a lieu de rappeler que l'article 10 du RGPD vise à assurer une protection accrue à l'encontre des traitements relatifs aux condamnations pénales et aux infractions qui, en raison de la sensibilité particulière des données en cause, sont susceptibles de constituer une ingérence particulièrement grave dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, garantis par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>37</sup>. Ainsi, ces traitements doivent non seulement relever de l'un des cas prévus par l'article 6 du RGPD, mais ils sont également soumis aux restrictions additionnelles prévues à l'article 10. Conformément à cette disposition, le traitement de ces données « ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique », à moins qu'il ne soit « autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées ». Ladite disposition précise, par ailleurs, que « [t]out registre complet des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique ».

<sup>36</sup> Cf. points 28 à 30 du présent avis.

<sup>37</sup> CJUE, arrêt du 22 juin 2021, *Latvijas Republikas Saeima* (Points de pénalité), C-439/19, EU:C:2021:504, point 74.

# 6

60. En ce qui concerne l'article 6 du RGPD, les traitements en cause sont susceptibles de relever de l'article 6.1.c)<sup>38</sup> ou de l'article 6.1.e)<sup>39</sup> du RGPD. Il reste toutefois que ces traitements doivent alors être prévus par une loi accessible aux personnes concernées, prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante, et proportionnée à l'objectif poursuivi<sup>40</sup>. Quant à l'article 10 du RGPD, il n'y a pas de difficultés particulières si les traitements sont effectués par une autorité publique, telle que l'ONE. Dans l'hypothèse où des acteurs privés, comme par exemple les prestataires, traitent des données personnelles relatives à des condamnations pénales ou des infractions, le droit national autorisant ce traitement doit prévoir « *des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées* ».

#### 4. Sur l'accès aux données à caractère personnel

61. L'article 111 vise à encadrer l'accès aux données personnelles traitées dans le cadre du projet de loi. Or, le fait de vouloir régler cet aspect par un article unique s'appliquant indistinctement à tous les traitements de données prévus par la loi en projet ne tient pas suffisamment compte des spécificités des divers traitements et nuit à la lisibilité du texte. L'article 111 renvoie par ailleurs aux finalités et aux catégories de données énumérées aux articles 109 et 110, ce qui rend d'autant plus difficile de savoir quels traitements sont

concrètement visés. La CNPD préconise que les dispositions prévoyant les traitements respectifs règlent également la question des personnes et/ou entités qui peuvent avoir accès aux données ainsi que les modalités de cet accès.

62. Sous réserve de ce qui précède, la Commission nationale se permet de relever certaines incohérences contenues dans le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 111 du projet de loi. Selon cette disposition, l'accès aux données ne peut se faire que sur autorisation préalable du responsable du traitement<sup>41</sup>. Est-ce que le responsable du traitement peut refuser l'accès aux données, pourtant prévu par cet article ? Dans l'affirmative, dans quelles hypothèses l'accès peut-il être refusé ? Aux termes du point 2°, les prestataires ont accès aux données d'identifications et aux caractéristiques personnelles pour la prise en charge des bénéficiaires. Est-ce que les prestataires ne devraient pas avoir accès à certaines données médicales, notamment au regard des explications fournies dans le commentaire des articles<sup>42</sup> ? Par ailleurs, qu'est-ce que les auteurs visent par « *les données anonymisées par le juge de la jeunesse* » mentionnées au point 4° ? A toutes fins utiles, la CNPD donne à considérer que le RGPD ne s'applique pas aux données rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable.

<sup>38</sup> Le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis.

<sup>39</sup> Le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement.

<sup>40</sup> Cf. points 5 à 7 du présent avis.

<sup>41</sup> En ce qui concerne la notion de « responsable du traitement », il est renvoyé aux points 52 à 55 du présent avis.

<sup>42</sup> Doc. parl. n°7994/00, p. 69: « *Les données médicales sont traitées pour certaines mesures où une ordonnance médicale sert de base à la prise en charge. Il s'agit notamment du soutien au développement par la psychomotricité ou l'ergothérapie ou du soutien au développement par l'orthophonie.* »

## ANNEXES

63. Le paragraphe 2 de l'article 111 du projet de loi précise la manière dont le système informatique par lequel l'accès ou le traitement des données sont opérés doit être aménagé. Même si elle approuve de manière générale le fait de prévoir que l'accès aux données est sécurisé moyennant une authentification forte ainsi que le principe de la journalisation des accès, la Commission nationale se demande s'il est vraiment de la volonté des auteurs de créer un accès direct aux données détenues par le responsable du traitement au profit des personnes concernées ou encore au profit des personnes titulaires de l'autorité parentale. En ce qui concerne la durée de conservation des données de journalisation, il est suggéré de porter cette durée à cinq ans, ce qui correspond au délai de prescription des délits tels que la violation du secret professionnel prévu à l'article 458 du Code pénal.

### 5. Sur la pseudonymisation, l'anonymisation et la conservation des données

64. L'article 5.1.e) du RGPD énonce le principe de la limitation de conservation en vertu duquel les données personnelles ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. À l'issue de la durée de conservation, les données doivent être supprimées ou anonymisées. Aux termes de cet article, les données personnelles peuvent toutefois être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques conformément à

l'article 89.1 du RGPD, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le RGPD afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée.

65. Il y a lieu de regretter que l'article 112 du projet de loi ne se réfère qu'aux données personnelles concernant les bénéficiaires de sorte que le projet de loi ne se prononce pas sur la durée de conservation des données concernant les autres catégories de personnes concernées comme par exemple les personnes faisant l'objet d'une communication d'information préoccupante ou les personnes exerçant l'activité de famille d'accueil. La loi en projet prévoit des durées de conservation très différentes selon que les bénéficiaires sont des « adultes » ou des « mineurs ». Aux yeux de la CNPD, il n'est toutefois pas clair dans quelles hypothèses un bénéficiaire est qualifié en tant que « adulte » ou, par contre, en tant que « mineur » au sens de la disposition sous examen. Un bénéficiaire est-il à considérer comme adulte lorsque la dernière mesure a débuté après son 18<sup>e</sup> anniversaire ?

66. Il résulte du point 1° de l'article 112.1 du projet de loi, lu ensemble avec l'article 112.2, que pour les adultes, les données sont anonymisées 5 ans et 6 mois après la fin de la dernière mesure lorsque cette dernière a débuté après le 18<sup>e</sup> anniversaire du bénéficiaire. Faute d'explications de la part des auteurs du projet de loi, la CNPD se trouve dans l'impossibilité d'apprécier si cette durée est appropriée.

67. Pour les mineurs, le point 2° de l'article 112.1 du projet de loi, lu ensemble avec l'article 112.2, dispose qu'en ce qui concerne



## 6

les demandes introduites n'ayant donné aucune suite, les données personnelles sont anonymisées 2 ans et 6 mois après la date d'ouverture du dossier. Ici encore, les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explications quant à cette durée de conservation. La CNPD se demande par ailleurs quelle durée de conservation s'applique aux demandes n'ayant donné aucune suite qui concernent des jeunes adultes, le texte sous examen étant muet à ce sujet.

68. Par la suite, le point 2° évoque les données personnelles des bénéficiaires ayant passé toute ou partie de leur vie dans un accueil en famille ou dans un accueil provisoire. Ces données ne seraient anonymisées que 6 mois après le 90<sup>e</sup> anniversaire du bénéficiaire. Cette disposition soulève plusieurs remarques, voire interrogations, de la part de la CNPD. Premièrement, quelle durée de conservation s'applique aux données des « mineurs » qui ont fait l'objet d'une autre mesure que d'un accueil en famille<sup>43</sup> ou d'un accueil provisoire ? Que faut-il entendre par « accueil provisoire » ? Deuxièmement, la CNPD s'interroge sur la proportionnalité de cette durée de conservation. Aux termes du commentaire des articles, « *le projet de loi s'aligne avec le cadre légal français et donne l'occasion aux bénéficiaires de connaître leurs origines et leur histoire. L'expérience montre que beaucoup de personnes qui ont bénéficié de mesures d'aide, de soutien et de protection s'intéressent, à un moment de leur vie, à leur*

*parcours dans le secteur et aux raisons de l'intervention de l'État. Étendre le délai de pseudonymisation jusqu'au 90<sup>e</sup> anniversaire du bénéficiaire permet d'en tenir compte.* » A cet égard, la CNPD regrette que les auteurs du projet de loi n'indiquent pas précisément quelle disposition française instaure une telle durée de conservation et se permet de renvoyer au référentiel adopté en la matière par son homologue français, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), qui ne semble pas prévoir des durées aussi longues<sup>44</sup>. Par ailleurs, il se pose la question de l'application de la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage. Selon son article 1<sup>er</sup>, cette loi a notamment pour objet de « *régler l'archivage dans l'intérêt public [...] pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées* ». Il résulte encore des travaux parlementaires que l'« *[u]n des objectifs principaux d'une loi en matière d'archives consiste à protéger le patrimoine archivistique qui contribue à la constitution et à la sauvegarde de la mémoire individuelle et collective. Cette mémoire individuelle et collective se base en grande partie sur des données nominatives et sur l'accès à ces données* »<sup>45</sup>. La CNPD se demande dès lors si le cas de figure évoqué par les auteurs du projet de loi ne serait pas couvert par la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage qui permet notamment aux personnes concernées d'exercer leur droit d'accès auprès des archives. Ainsi, les administrations et services de l'État, tels que

<sup>43</sup> La CNPD suppose que les auteurs visent l'accueil en famille d'accueil.

<sup>44</sup> Référentiel relative aux traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre de la protection de l'enfance et des jeunes majeurs de moins de vingt-et-uns, adopté le 20 janvier 2022 par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), point 7.1, disponible sous : [https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/referentiel\\_relatif\\_a\\_la\\_protection\\_de\\_l'enfance.pdf](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/referentiel_relatif_a_la_protection_de_l'enfance.pdf)

<sup>45</sup> Doc. parl. n° 6913/00, commentaire des articles, p. 25.

## ANNEXES

l'ONE, ne seraient pas obligés de conserver les données personnelles pendant une durée qui risque de paraître excessive au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, tout en conférant par exemple aux personnes ayant fait l'objet d'une mesure de placement la possibilité d'accéder aux documents les concernant même s'ils datent de plusieurs décennies. La durée de conservation au sens de l'article 5.1.e) du RGPD correspondrait ainsi à la durée d'utilité administrative au sens de l'article 2, point 9, de la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage.

69. La CNPD donne encore à considérer que les auteurs du projet de loi devraient veiller à la concordance des durées de conservation prévues par le projet de loi avec celles instaurées par d'autres textes légaux. A titre d'exemple, l'article 13.4 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse dispose que « *[I] es données relatives au fichier individuel d'un mineur d'âge admis à l'Institut sont conservées pour une durée de conservation de cinq ans à compter de la date à laquelle le mineur d'âge a atteint sa majorité.* »

70. A supposer que les durées de conservation telles que fixées par l'article 112 du projet de loi soient appropriées, il y a néanmoins lieu de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la pseudonymisation des données personnelles interviendrait à un stade aussi tardif. Contrairement à l'anonymisation, la pseudonymisation est une opération réversible qui permet d'identifier une personne physique en ayant recours à des informations supplémentaires. Il s'agit d'une mesure de sécurité contribuant à la mise en conformité avec les règles relatives à la protection des données. Le RGPD reste

applicable aux données pseudonymisées. Ce n'est qu'après leur suppression ou anonymisation que les données ne sont plus soumises au RGPD.

71. Selon le commentaire des articles, l'article 113 du projet de loi détermine également les délais de conservation des données, bien que cela soit aussi l'objet de l'article 112. Aux termes de l'article 113.1 du projet de loi, « *[I] es données à caractère personnel relatives à des demandes incomplètes restées sans suites sont supprimées après 6 mois* ». S'agit-il des demandes introduites n'ayant donné aucune suite telles que visées à l'article 112.1, point 2°, lettre a ? En ce qui concerne le point de départ du délai de 6 mois, le commentaire des articles indique que « *[p] our les demandes sans suite, les données à caractère personnel sont supprimées 6 mois après leur anonymisation* ». Or, il se pose la question de savoir pourquoi le projet de loi prévoit, en plus de l'anonymisation, la suppression des données. En effet, l'anonymisation a pour conséquence que la législation relative à la protection des données ne s'applique plus aux données en question de sorte que, d'un point de vue protection des données, il n'est pas nécessaire de prévoir la suppression des données anonymisées.

### Sur les dispositions modificatives

72. Les auteurs entendent procéder à la modification de plusieurs lois existantes afin de les rendre conformes aux dispositions du projet de loi. Les observations qui suivent se limiteront aux modifications apportées à ces lois, pour autant qu'elles aient des implications en matière de protection des données, et ne se prononceront pas sur les



dispositions existantes qui restent inchangées. À toutes fins utiles, la Commission nationale renvoie aux avis qu'elle a rendus dans le cadre de la procédure d'élaboration de ces lois<sup>46</sup>.

73. Les articles 116 à 128 du projet de loi portent modification de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État. Ainsi, le projet de loi vise notamment à supprimer l'unité de sécurité dite « UNISEC » se trouvant sur le site de Dreiborn. Il résulte du commentaire des articles que le centre socio-éducatif de l'État (ci-après le « CSEE ») n'encadrera plus de jeunes en milieu fermé, mais offrira un encadrement renforcé en milieu ouvert. Ainsi, le CSEE accueillera des mineurs et des jeunes adultes dans le cadre des mesures prévues par le projet de loi sous examen et les mineurs privés de liberté seront placés dans un centre pénitentiaire pour mineurs<sup>47</sup>.

74. Or, la Commission nationale s'interroge si les dispositions relatives aux traitements de données effectués par le CSEE ne devraient pas être adaptées afin de refléter davantage cette nouvelle orientation du CSEE. À titre d'exemples, est-il toujours nécessaire de procéder à des fouilles corporelles, dont notamment des fouilles intimes, des pensionnaires et de tenir, par conséquent, un fichier spécial des fouilles ? Est-il toujours

nécessaire que le Procureur général d'État et son délégué aient accès au fichier individuel des pensionnaires ? Il y a lieu de noter que la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ne prévoit pas de telles dispositions alors que cet institut prend également en charge des mineurs et des jeunes adultes dans le cadre du projet de loi.

75. En ce qui concerne plus particulièrement le contrôle de la correspondance, il résulte de l'article 10 de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du CSEE qu'il peut être procédé, sur ordre formel du directeur ou d'un de ses délégués, au contrôle de la correspondance des pensionnaires. Non seulement cette disposition risque de constituer une atteinte disproportionnée au respect à la vie privée et à la correspondance, elle ne permet pas aux pensionnaires de savoir en quelles circonstances il pourra être procédé au contrôle de leur correspondance, ce qui les expose à une ingérence arbitraire de la part du CSEE<sup>48</sup>. La Cour de Strasbourg a jugé que, s'agissant de l'application de restrictions à la correspondance, il est important de distinguer entre les mineurs placés sous éducation surveillée et les détenus. La marge d'appréciation dont les autorités jouissent est plus réduite dans le premier cas<sup>49</sup>. Ce raisonnement devrait s'appliquer a fortiori aux mineurs accueillis en milieu ouvert.

<sup>46</sup> Voir notamment doc. parl. n°6593/01 et doc parl. 6593/12.

<sup>47</sup> Projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs et portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne ; 4° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire.

<sup>48</sup> V. en ce sens : CourEDH, arrêt du 28 novembre 2002, Lavents c. Lettonie, §§ 134 à 137 ; CourEDH, arrêt du 27 avril 2004, Doerga c. Pays-Bas, §§44 à 54.

<sup>49</sup> V. en ce sens : CourEDH, arrêt du 19 mai 2016, D.L. c. Bulgarie, §§ 104-109.



## ANNEXES

### Sur les dispositions abrogatoires

76. Le projet de loi abroge notamment la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. À cet égard, la CNPD tient à signaler que l'article 17 de la loi du 1<sup>er</sup> 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 fait référence à l'autorité compétente sur base de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Pour une meilleure lisibilité du texte, et donc pour une sécurité juridique accrue, il est suggéré de modifier l'article 17 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 afin de désigner expressément l'autorité dorénavant visée.

### Sur les dispositions transitoires

77. L'article 152 du projet de loi a trait aux dispositions transitoires dans le cadre de la procédure judiciaire. Aux termes du point 4<sup>o</sup> dudit article, « *les dossiers papier du SCAS ainsi que leur base de données informatique en rapport avec les « Assistances éducatives » sont transmis à l'ONE pour assurer la continuité de la prise en charge* ». Sans préjudice de la compétence de l'autorité de contrôle judiciaire en ce qui concerne les traitements effectués par les juridictions dans

l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles<sup>50</sup>, la Commission nationale partage les préoccupations exprimées par les autorités judiciaires dans leur avis commun<sup>51</sup>. Ainsi, les auteurs du projet de loi devraient déterminer plus clairement les données qui seraient à transmettre à l'ONE ainsi que les modalités de cette transmission, tout en veillant au respect du principe de minimisation des données en application duquel seules les données nécessaires pour assurer la continuité de la prise en charge des « Assistances éducatives » pourront faire l'objet d'une transmission.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 13 janvier 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>50</sup> Article 40.2 de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>51</sup> Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet général, des Parquets de Diekirch et de Luxembourg, et des Tribunaux d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg du 19 septembre 2022, doc. parl. n°7994/07, p.42.



# 6

## Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (Délibération n°7/AV2/2023 du 20 janvier 2023)

1. Conformément à l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46.1.c) de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

Par ailleurs, l'article 27.2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août

2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale »), transposant la directive susmentionnée en droit national, dispose que « [la CNPD] est consultée dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal qui se rapporte au traitement. »

2. Par courrier en date du 16 août 2022, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet du projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »).

3. Il ressort de l'exposé des motifs que pour « donner suite à l'accord de coalition 2018-2023, qui prévoit l'introduction de caméras portées sur le corps ainsi qu'un cadre légal précis applicable en matière d'enregistrement des données à caractère personnel lors des interventions policières, le présent projet de loi a pour objet d'encadrer l'usage des caméras-piétons par la Police grand-ducale ». En ce qui concerne les justifications de la mise en place de telles caméras portées sur le corps par les policiers (ci-après « caméra-piéton »), les auteurs du projet de loi mentionnent « une croissance des faits d'outrages, menaces et violences » contre les membres de la Police grand-ducale et que dans de telles « situations dégradées, la caméra-piéton peut être utilisée à différentes finalités, dont notamment comme moyen de désescalade et d'apaisement de l'agressivité aussi bien verbale que physique. Le fait d'être filmé peut inciter les personnes à contenir leurs paroles et se calmer et peut donc prévenir les agressions contre les policiers ».

## ANNEXES

4. Il ressort par ailleurs de l'exposé des motifs que le nombre de plaintes de citoyens dirigées contre des policiers suite à des allégations de coups et blessures ou de mauvais traitements a augmenté et que la « caméra-piéton peut aider à prémunir les membres de la Police grand-ducale contre les plaintes non fondées. Les caméras-piétons sont destinées à prévenir les outrages et attaques contre les policiers d'une part, et lorsqu'un incident se produit, de procurer une vue objective des faits d'autre part. La capture d'images contribue ainsi, dans le cadre d'une enquête, à la justification de la légalité et de la légitimité des actions de la Police. Elle protège d'autre part les citoyens en cas de comportement fautif de la Police. Les caméras-piétons fonctionnent donc à charge et à décharge, il s'agit d'un outil « à double sens », autant au service de la police que de la population. »

5. Toujours selon l'exposé des motifs, au « vu des expériences positives tirées des projets-pilote menés par les pays voisins et afin de répondre au besoin de sécurisation physique des membres de la Police dans le cadre de leurs interventions, il a été décidé de ne pas passer par une étape préliminaire d'un projet-pilote afin d'analyser d'abord l'utilité des caméras-piétons, mais de les intégrer immédiatement dans l'équipement standard du policier. » Les auteurs du projet de loi précisent dès lors que le « principe envisagé est celui d'une dotation individuelle pour chaque policier, une attribution personnelle

étant la meilleure solution en termes de coûts selon une étude comparative menée au préalable. Il est prévu d'équiper en premier lieu les policiers en uniforme des unités opérationnelles (p.ex. commissariats de police, unités nationales (Unité de la police de route, etc.). Toutefois, afin d'éviter notamment des situations où la défectuosité d'une caméra rendrait tout enregistrement impossible, le policier pourra se voir attribuer en cas de besoin une caméra de réserve »<sup>52</sup>.

6. De manière générale, la Commission nationale salue l'initiative législative visant à encadrer les traitements effectués par les caméras-piétons utilisées par la Police grand-ducale. Une telle démarche suit les exemples des pays voisins, à savoir la France, la Belgique et l'Allemagne.<sup>53</sup> Le projet de loi suscite néanmoins des observations et interrogations que la CNPD souhaite aborder dans le présent avis. Après quelques remarques préliminaires, elle analysera dès lors successivement les huit paragraphes de l'article 43ter nouveau de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale que l'article unique du projet de loi vise à intégrer suite à l'article 43bis de ladite loi.

### 1. Remarques préliminaires

7. A titre préliminaire, la CNPD rappelle que le droit au respect de la vie privée est garanti par l'article 11.3 de la Constitution, ainsi que par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et

<sup>52</sup> Voir commentaire de l'article, Ad paragraphe 1<sup>er</sup>.

<sup>53</sup> En France voir les articles L241-1 à L241-3 et R241-1 à R241-7 du Code de la sécurité intérieure; en Belgique voir l'article 25 de la loi modifiée du 5 août 1992 sur la fonction de police; en Allemagne voir notamment § 27a Mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte vom Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz - BPolG), § 15c des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) und § 32 des Saarländischem Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei (SPoIDVG).

# 6

des libertés fondamentales.<sup>54</sup> Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne accordent à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, ainsi que le droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

8. Toutefois, le respect de ces droits fondamentaux n'est pas absolu puisqu'une ingérence dans ces derniers est reconnue à l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Convention européenne des droits de l'Homme rend également possible ladite limitation tout en la rattachant au respect de la vie privée et familiale à son article 8.

9. Pour qu'une « *telle ingérence soit admise, il faut qu'elle soit prévue par la loi et réponde à des finalités limitativement énumérées par les textes conventionnels, parmi lesquelles figurent la sécurité publique, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, mais seulement dans la mesure où cette ingérence peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique. Il en découle l'exigence de nécessité et de proportionnalité qui est formellement consacrée à l'article 4 de la directive (UE) 2016/680 précitée transposée par la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018.* »<sup>55</sup>

10. Le fait d'effectuer des enregistrements audiovisuels de personnes physiques par

le biais de caméras-piétons sans leur consentement, le cas échéant dans des lieux non accessibles au public, constitue une telle ingérence importante dans l'exercice du droit à la vie privée et de la protection des données à caractère personnel et doit dès lors respecter les conditions susmentionnées.

11. La CNPD se permet de renvoyer dans ce contexte à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle la loi « *doit définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir avec une netteté suffisante- compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire* »<sup>56</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne quant à elle souligne l'importance « *de prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application d'une mesure et imposant un minimum d'exigences, de sorte que les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement leurs données contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès et toute utilisation illicites de ces données* »<sup>57</sup>.

12. Il y a lieu d'insister par ailleurs de manière générale sur l'importance que revêt l'analyse d'impact relative à la protection des données prévue par l'article 26 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale et qui devrait être

<sup>54</sup> Convention européenne des droits de l'Homme, signée à Rome, le 4.XI.1950, article 8.

<sup>55</sup> Avis n°61.150 du Conseil d'État du 23 décembre 2022 sur le projet de loi sous examen.

<sup>56</sup> Cour EDH, *Amann c. Suisse* [GC], n°277998/95, 16 février 2000, para, 56.

<sup>57</sup> Arrêt du 6 octobre 2015, *Schrems*, C-362/14, EU :C :2015 :650, point 91. Voir également en ce sens l'arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point 54.

## ANNEXES

effectuée notamment en ce qui concerne la justification de la nécessité des caméras-piétons au regard des critères définis au paragraphe (1) du nouvel article 43ter et des finalités poursuivies.

13. Finalement, la CNPD constate que le projet de loi ne précise pas qui assume la fonction de responsable du traitement des données à caractère personnel collectées à travers les caméras-piétons.

Or, elle suppose que les auteurs du projet de loi ont déjà pris en compte les travaux d'élaboration d'une base légale spécifique et générale relative aux traitements de données à caractère personnel effectués par la Police grand-ducale. En effet, il est prévu que l'article 4 du projet de loi n°7741<sup>58</sup>, visant à insérer un nouvel article 43-3 dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, prendra la teneur suivante « [l]a Police grand-ducale a la qualité de responsable du traitement des traitements de données à caractère effectués par la Police ». Dans le commentaire des articles du projet de loi n°7741, les auteurs se réfèrent aux critiques du Conseil d'État relatives à l'utilisation de la notion de « représentation » émises dans son avis complémentaire du 12 mai 2020 au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et qu'ils ont

dès lors « opté de faire abstraction de cette terminologie [c'est-à-dire la désignation comme responsable du traitement de la Police grand-ducale, représentée par son directeur général] et de désigner la Police grand-ducale tout court comme responsable du traitement ».

## 2. Ad paragraphe 1 du nouvel article 43ter sur les conditions d'utilisation des caméras-piétons

14. La CNPD souhaite rappeler que l'enregistrement audiovisuel par les caméras-piétons des interventions de la Police grand-ducale à des fins policières ou de sécurité publique doit répondre à des critères objectifs<sup>59</sup>. Il y a lieu de les définir précisément dans le corps du texte du projet sous avis afin de respecter les principes de prévisibilité et de qualité de la loi tels que prévus par le droit de l'Union européenne.

15. Cet encadrement législatif est d'autant plus important car, contrairement à la législation Visupol<sup>60</sup>, le projet de loi sous examen prévoit que la Police grand-ducale pourrait utiliser les caméras-piétons dans des lieux non accessibles au public. En effet, le nouvel article 43ter, paragraphe 1, dispose que « [d]ans l'exercice de ses missions de police judiciaire et de police administrative, la Police peut procéder

<sup>58</sup> 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 Service de renseignement de l'État ; et 3° du Code pénal.

<sup>59</sup> Voir aussi l'avis 36/2019 de la Commission nationale relatif à la vidéosurveillance des espaces et lieux publics à des fins de sécurité publique du 15 mars 2019, p.3, ou l'avis 04/2020 de la Commission nationale relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale du 28 février 2020, doc. parl 7497/05, p.5.

<sup>60</sup> L'article 43bis, paragraphe 1, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit en effet ce qui suit : « La Police peut, avec l'autorisation du ministre et si les autres moyens mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions pénales se sont avérés inefficaces, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales. » (souligné dans le texte par la CNPD).

## 6

*en tous lieux, au moyen de caméras fournies au titre de l'équipement, à un enregistrement audiovisuel de ses interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* » (souligné dans le texte par la CNPD).

16. Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire de l'article que « [c]ontrairement aux caméras de vidéosurveillance installées dans des lieux accessibles au public bien déterminés, les caméras portables pourront également être utilisées dans des lieux non accessibles au public. » Ils semblent utiliser dans le commentaire de l'article la notion de « lieu privé » en tant que synonyme de « lieu non accessible au public ». La CNPD renvoie dans ce contexte aux points 25 et 50 du présent avis tout en soulignant d'ores et déjà qu'elle estime que le projet de loi devrait encadrer plus strictement l'utilisation de caméras-piétons dans des lieux privés, l'ingérence dans la vie privée y étant encore plus significative. Elle se demande dans ce contexte si ces termes utilisés par les auteurs dans le commentaire de l'article, c'est-à-dire « lieu privé » et « lieu non accessible au public » visent uniquement les logements privés d'habitation, ou est-ce que, par exemple, des immeubles contenant des bureaux professionnels non accessibles au public seraient aussi englobés ?

17. Dans le commentaire de l'article, les auteurs du projet de loi justifient l'usage de caméras-piétons dans des lieux non accessibles au public, c'est-à-dire dans des « lieux privés », par le fait que des incidents « se produisent souvent à l'occasion

d'interventions policières dans le cadre de la violence domestique » et que la présence de telles caméras « dans les lieux privés » serait « d'une grande utilité pour la Police, notamment en termes de sécurité. Etant donné qu'il s'agit souvent de situations d'extrême tension et de stress, notamment dans les affaires de violence domestique, dès que les conditions pour entrer dans le lieu non accessible au public sont remplies, l'usage de la caméra peut être autorisé dans les mêmes conditions que dans tout lieu accessible au public ». Toujours selon le commentaire de l'article, les hypothèses d'intervention par la Police grand-ducale dans les lieux privés seraient les interventions dans le cadre de perquisitions dans le contexte judiciaire ou dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale « notamment en vue de rechercher les personnes en danger ou la cause du danger et, s'il y a lieu, d'y porter remède ».

L'article 10 précité dispose que « [l]orsqu'il y a des raisons sérieuses de croire à un péril imminent pour la vie ou l'intégrité physique de personnes, les officiers et agents de police administrative peuvent entrer dans des bâtiments, leurs annexes, les véhicules qui s'y trouvent ainsi que des zones non bâties, tant de jour que de nuit, en vue de rechercher les personnes en danger ou la cause du danger et, s'il y a lieu, d'y porter remède, dans chacun des cas suivants :

1° à la demande ou avec le consentement d'une personne qui a la jouissance effective d'un lieu non accessible au public ;

2° en cas d'appel de secours venant de l'intérieur ;



## ANNEXES

3° lorsque le péril imminent ne peut être écarté d'aucune autre manière, sur décision du bourgmestre. [...] ».

18. Les cas permettant à la Police grand-ducale d'entrer dans des lieux privés semblent donc limités et encadrés légalement. En revanche, le projet de loi reste silencieux sur les situations concrètes dans lesquelles les policiers sont autorisés à activer les caméras-piétons, tant dans des lieux accessibles au public que dans des lieux privés. Si le paragraphe (1) du nouvel article 43ter dispose que « [l']enregistrement n'est pas permanent » et que les caméras-piétons peuvent être utilisées « lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées », la CNPD considère que le projet de loi devrait définir plus précisément les conditions d'utilisation de ces caméras et des critères objectifs afin d'éviter toute collecte disproportionnée de données à caractère personnel.

19. D'autant plus, la définition de critères objectifs commandant l'utilisation des caméras-piétons aiderait aussi à guider les policiers afin d'éviter des pratiques susceptibles de conduire précisément à une telle collecte disproportionnée de données à caractère personnel.

20. Même si le commentaire de l'article précise que les « policiers ne sont pas autorisés à enregistrer d'office toutes leurs interventions » et que « l'intervention normale

doit demeurer une situation sans trace vidéo », il y est indiqué uniquement ce qui suit : « Les cas dans lesquels un enregistrement peut être déclenché sont limitativement énumérés à l'alinéa 1<sup>er</sup> afin d'éviter toute collecte disproportionnée de données à caractère personnel. Ces critères de déclenchement doivent guider le policier dans l'utilisation de la caméra. Ils ne peuvent actionner la caméra que lorsqu'un incident se produit ou s'ils estiment, au vu des circonstances de l'intervention ou du comportement des personnes concernées, qu'un incident est susceptible de se produire. Ainsi, un déclenchement systématique sans raison est exclu. L'enregistrement prend fin dès que la situation ayant donné lieu à l'activation est terminée. Le policier doit arrêter l'enregistrement manuellement [...] ».

21. La CNPD n'y trouve dès lors pas d'explications supplémentaires sur les conditions concrètes permettant à un policier de déclencher sa caméra-piéton.

22. En France, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (ci-après la « CNIL ») avait déjà estimé dans un avis du 8 décembre 2016 par rapport au projet de décret d'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les agents de police municipale que ledit projet devrait « en particulier prévoir des critères objectifs commandant l'utilisation de ces dispositifs, à défaut pour le ministère de pouvoir dresser une liste exhaustive des circonstances de nature à justifier le déclenchement de ces caméras »<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Délibération no 2016-386 du 8 décembre 2016 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les agents de police municipale dans le cadre de leurs interventions.



## 6

23. La Commission nationale constate par ailleurs que le paragraphe (1) de l'article 43ter en projet s'inspire largement du libellé des articles L241-1 et L241-2, alinéa 1<sup>er</sup> du Code français de la sécurité intérieure.<sup>62</sup> Il est à noter que dans son avis du 13 décembre 2018 sur le projet de décret portant application dudit article L241-2, la CNIL a constaté qu'« en l'absence de modifications sur ce point dans le cadre du présent projet de décret, [elle] ne peut que réitérer les réserves formulées dans le cadre de la délibération susmentionnée [du 8 décembre 2016]. En particulier, elle estime indispensable d'établir une doctrine d'emploi qui, sans dresser une liste exhaustive des circonstances de nature à justifier le déclenchement des caméras, définirait des critères objectifs commandant l'utilisation des dispositifs. Cette doctrine d'emploi apparaît d'autant plus nécessaire qu'il résulte des informations portées à la connaissance de la Commission que les agents des forces de l'ordre rencontrent des difficultés quant aux conditions dans lesquelles ils peuvent utiliser les caméras. Dans ce contexte, l'établissement d'une doctrine d'emploi serait de nature à les informer et à les guider dans la mise en œuvre des caméras individuelles, afin d'éviter certaines pratiques susceptibles de conduire à une collecte

*disproportionnée de données à caractère personnel* »<sup>63</sup>.

24. Le Conseil d'État quant à lui a estimé dans son avis du 23 décembre 2022 sur le projet de loi sous examen<sup>64</sup> que « la notion d'« incident » laisse une marge d'interprétation assez large et que le texte n'indique pas précisément à qui incombe finalement l'appréciation du respect de cette condition. Faute de précision, cette décision incombe exclusivement au porteur de la caméra-piéton. »

La CNPD ne peut que soutenir lesdits avis du Conseil d'État et de la CNIL.

25. Par ailleurs, dans ses avis précités de 2016 et de 2018, la CNIL avait estimé que le texte légal « devrait prévoir des règles spécifiques lorsque celles-ci sont utilisées au sein de lieux d'habitation, comme restreindre la possibilité de le faire à certaines circonstances et garantir une information individuelle systématique de la personne concernée, le cas échéant à l'issue de l'intervention ».

De nouveau, faute de précisions à cet égard dans le projet de loi sous avis, la CNPD ne peut que se rallier aux considérations de la

<sup>62</sup> Article L241-1, alinéa 1<sup>er</sup> du Code français de la sécurité intérieure: « Dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. [...] »; Article L241-2, alinéa 1<sup>er</sup> du Code français de la sécurité intérieure : « [...] les agents de police municipale peuvent être autorisés, par le représentant de l'État dans le département, à procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. »

<sup>63</sup> Délibération n°2018-358 du 13 décembre 2018 portant avis sur un projet de décret portant application de l'article L- 241-2 du Code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police municipale (Saisine n° AV 18018811) (Avis RU-065)

<sup>64</sup> Avis n°61.150 du Conseil d'État du 23 décembre 2022.

## ANNEXES

CNIL en encourageant les auteurs du projet de loi à encadrer plus strictement l'utilisation de caméras-piétons dans des lieux privés.

26. A titre de comparaison, en Allemagne, la loi sarroise sur le traitement de données à caractère personnel par la Police prévoit des conditions beaucoup plus restrictives afin de pouvoir procéder à des enregistrements sous forme d'image et de son dans des logements (« Wohnungen »). En effet, la section 32, paragraphe 3 de ladite loi prévoit que de tels enregistrements sont uniquement autorisés pour se protéger contre un danger urgent pour l'intégrité physique ou la vie d'une personne et qu'une telle mesure doit être ordonnée par l'officier de police responsable sur place. Par ailleurs, le traitement ultérieur d'un enregistrement dans un logement nécessite une autorisation judiciaire et dans tous les cas, le cœur de la sphère privée (« Kernbereich privater Lebensgestaltung ») doit être protégé<sup>65</sup>.

27. Des conditions similaires se retrouvent à la section 15c de la loi sur la police de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie<sup>66</sup>.

28. Par ailleurs, d'après le paragraphe 1<sup>er</sup> du nouvel article 43ter que le projet de loi sous

avis entend introduire, le policier « peut » activer sa caméra-piéton lorsque « se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ». Il ressort dès lors de l'état actuel du texte du projet de loi que chaque policier individuel a la faculté de décider, s'il estime au regard des circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées qu'un incident est susceptible de se produire, s'il va activer sa caméra-piéton, mais que ce n'est pas une obligation de le faire. Or, la CNPD estime qu'il devrait être évité qu'un policier active sa caméra de manière aléatoire et à sa propre discrétion, mais que, dès que les conditions lui permettant d'activer sa caméra-piéton sont réunies, il devrait être obligé de l'activer.

29. Elle se rallie dans ce contexte à l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg sur le projet de loi sous avis se demandant « si le fait de laisser à la Police le soin de décider si oui ou non et à quel moment la caméra doit être activée et désactivée ne crée pas un déséquilibre entre les deux objectifs poursuivis, à savoir d'une part la prévention et la répression des agressions tant verbales que physiques commises à

<sup>65</sup> Saarländisches Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei (SPoLDVG) vom 6. Oktober 2020, § 32 Offene Bild- und Tonaufzeichnungen, Absatz (3) "[...] In Wohnungen ist eine Maßnahme nach Satz 1 nur zur Abwehr einer dringenden Gefahr für Leib oder Leben einer Person zulässig; die Maßnahme darf durch die einsatzleitende Polizeivollzugsbeamtin oder den einsatzleitenden Polizeivollzugsbeamten vor Ort angeordnet werden. 3. Die Beschränkung des Satzes 2 gilt nicht für Arbeits-, Betriebs- oder Geschäftsräume. 4. Maßnahmen nach Satz 1 bis 3 dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. 5. Die weitere Verarbeitung einer Aufzeichnung nach Satz 2 bedarf der richterlichen Zustimmung; für das Verfahren gilt § 29 Absatz 4 Satz 1 entsprechend. 6. Für Maßnahmen nach Satz 2 bleibt der Kernbereichsschutz des § 41 unberührt."

<sup>66</sup> Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW), § 15c (Fn 16), Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegereäte: „[...] (2) In Wohnungen (§ 41 Absatz 1 Satz 2) ist die Anfertigung von technischen Aufzeichnungen bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine dringende Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Über die Anfertigung der technischen Aufzeichnungen in Wohnungen entscheidet außer bei Gefahr im Verzug die den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamtin oder der den Einsatz leitende Polizeivollzugsbeamte. [...] (5) Die Aufzeichnung personenbezogener Daten, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, ist unzulässig. [...]“

## 6

*l'égard des agents de police et d'autre part la protection des citoyens contre les violences policières. Quelle est d'ailleurs la sanction à laquelle s'expose le policier qui n'active pas la caméra qu'il porte en cas de situation conflictuelle ou qui l'active tardivement ? Dans le même ordre d'idées, de quels moyens dispose le citoyen victime de violences policières de prouver que le policier qui était censé activer la caméra l'a réellement activée ?»<sup>67</sup>. Une question similaire est formulée par la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après: « CCDH »), dans son avis sur le projet de loi, c'est-à-dire s'il « [...] y aura des suites quelconques en cas de non-déclenchement d'une caméra alors que les circonstances l'auraient permises ou requises, et le cas échéant lesquelles ? Comment dans un tel cas différencier entre une situation où il a été sciemment refusé d'utiliser la caméra et p.ex. une situation où cela était impossible à cause de la soudaineté des faits ? En tenant compte de la difficulté pour les agents de police d'apprécier sur le terrain et dans l'immédiat la nécessité du déclenchement, la CCDH estime qu'il faudra prévoir un cadre légal et des lignes directrices clairs et adaptés aux différentes situations. »<sup>68</sup>*

30. Le Conseil d'État a posé de manière pertinente dans son avis sur le projet de loi sous examen<sup>69</sup> la question suivante à cet égard : « *Un enregistrement effectué en violation des finalités et des conditions fixées par la loi peut-il servir de preuve en*

*justice ? Le Conseil d'État note que le texte sous examen ne prescrit pas le respect de certaines conditions sous peine de nullité. La jurisprudence admet que ne peut être écartée une preuve obtenue illicitement que si l'irrégularité commise a entaché la crédibilité de la preuve ou si l'usage de la preuve est contraire au droit à un procès équitable, au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Tout en retenant que le droit pour le justiciable de voir entendu sa cause équitablement n'est garanti que sous la condition fondamentale du respect de la légalité dans l'administration de la preuve, la Cour de cassation a précisé « qu'il appartient néanmoins au juge d'apprécier l'admissibilité d'une preuve obtenue illicitement en tenant compte des éléments de la cause prise dans son ensemble y compris le mode d'obtention de la preuve et les circonstances dans lesquelles l'illicéité a été commise. » La Haute Corporation a également soulevé la question de savoir si le projet de loi « ne devrait pas prévoir le cas de figure d'un déclenchement de l'enregistrement audiovisuel à la demande des personnes concernées par les interventions de la Police grand-ducale. »*

31. Finalement, elle constate que les articles L241-1 et L241-2 du Code français de la sécurité intérieure, dont se sont inspirés les auteurs du projet de loi, ne permettent pas uniquement l'enregistrement audiovisuel des interventions par des caméras-piétons, mais également « *[l]orsque la sécurité*

<sup>67</sup> Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg sur le PL8065 du 29 novembre 2022.

<sup>68</sup> Avis 01/2023 de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2022.

<sup>69</sup> Avis n°61.150 du Conseil d'État du 23 décembre 2022.

## ANNEXES

*des agents de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie nationale ou la sécurité des biens et des personnes est menacée, les images captées et enregistrées au moyen de caméras individuelles peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service concerné et aux personnels impliqués dans la conduite et l'exécution de l'intervention* ». Si une telle transmission réelle des images est aussi prévue au Grand-duché, la CNPD estime que les conditions ainsi que les destinataires d'une telle transmission doivent être expressément prévues dans le corps du texte du projet de loi.

### 3. Ad paragraphe 2 du nouvel article 43ter sur les finalités du traitement

32. Au titre du respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel tels qu'ils sont prévus par la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale, la CNPD rappelle que les données collectées par les caméras-piétons doivent être « collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées d'une manière incompatible avec ces finalités »<sup>70</sup>. Ainsi, la CNPD estime que le projet de loi sous avis doit déterminer ces finalités avec un degré de détail suffisant pour être compatible avec la disposition précitée.

Le 2<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 43ter en projet prévoit ainsi que les enregistrements

de données à caractère personnel provenant des caméras-piétons ont pour finalités « la prévention des incidents au cours des interventions » et « la constatation des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuve ».

33. Par contre, la CNPD constate que les enregistrements en cause peuvent aussi être utilisés par la Police grand-ducale « à des fins d'analyses de déroulement de l'intervention, y compris l'examen d'incidents ayant comme objectif l'amélioration des plans et procédures d'intervention, ainsi qu'à des fins de formation interne »<sup>71</sup>. Si elle ne voit pas d'objection à l'utilisation d'enregistrements issus de caméras-piétons à des fins d'analyses de déroulement de l'intervention et de formation (sous réserve de ses commentaires au point « 9. Ad paragraphe 8 du nouvel article 43ter sur l'utilisation des enregistrements à des fins de formation » du présent avis), la CNPD recommande néanmoins aux auteurs du projet de loi d'expressément mentionner cette finalité dans le projet de loi sous avis, à l'instar des articles L241-1 et L241-2 du Code français de la sécurité intérieure.

### 4. Ad paragraphe 3 du nouvel article 43ter sur les données traitées

34. S'agissant des données traitées, le nouvel article 43ter paragraphe (3) énumère les catégories de données à caractère personnel et informations enregistrées par les traitements mis en œuvre, à savoir les images et les sons captés par les caméras-piétons, le

<sup>70</sup> Article 3.1.b) de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et sécurité nationale.

<sup>71</sup> Comme prévu par le paragraphe 8 du nouvel article 43ter tel qu'introduit par le projet de loi.

# 6

jour et les plages horaires d'enregistrement, l'identification du porteur de la caméra lors de l'enregistrement des données, ainsi que le lieu où sont collectées les données.

35. En ce qui concerne la collecte de données sonores, les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire de l'article que ladite collecte « *permet non seulement de pouvoir enregistrer les injures, agressions, harcèlements et provocations orales auxquels les policiers sont souvent exposés mais joue également un rôle important dans le cadre des preuves étant donné qu'elle permet de mieux comprendre le déroulement d'un incident, notamment grâce à l'enregistrement des injonctions orales des policiers* ».

36. La CNPD estime dans ce contexte que, si l'utilisation de systèmes d'enregistrement sonore couplés à des dispositifs vidéo peut poser des difficultés au regard de l'exigence de proportionnalité résultant des textes relatifs à la protection des données personnelles, la collecte de données sonores apparaît néanmoins pertinente en l'espèce compte tenu des finalités poursuivies par les caméras-piétons.

37. Par ailleurs, les images et sons enregistrés par le biais des caméras-piétons sont susceptibles de porter sur des catégories particulières de données au sens de l'article 9 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale. À titre d'exemple, des opinions

politiques pourraient être déduites d'images montrant des personnes concernées prenant part à une manifestation<sup>72</sup>. Si les images et enregistrements sonores issus des caméras-piétons sont dès lors traités par la Police grand-ducale de manière à en déduire des catégories particulières de données, les conditions restrictives prévues à l'article 9 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale sont à respecter. La CNPD recommande de même de prévoir dans le texte du projet de loi, à l'instar des textes français et belge,<sup>73</sup> une interdiction de sélectionner dans les données collectées à travers les caméras-piétons une catégorie particulière de personnes à partir de ces seules données.

38. En outre, l'article 43<sup>ter</sup> paragraphe (3) tel qu'introduit par le projet de loi prévoit que si l'identification du porteur de la caméra-piéton lors de l'enregistrement des données, ainsi que le lieu où ont été collectées les données, ne peuvent pas être enregistrés sur le même support que les images et les sons captés par ladite caméra « *elles peuvent être produites par tout autre moyen permettant l'identification du porteur et du lieu* ».

39. Ni le texte du projet de loi, ni le commentaire de l'article ne contient de précisions sur ce qui est visé par « tout autre moyen » auxquels les policiers peuvent avoir recours aux fins de collecter les données concernant le porteur de la caméra et le lieu de l'intervention. La CNPD se pose

<sup>72</sup> Voir en ce sens : Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo, version 2.0, adoptée le 29 janvier 2020, points 64 et 65.

<sup>73</sup> Voir l'article R-241-2 du Code français de la sécurité intérieure et l'article 25/3 paragraphe 3 de la loi belge modifiée du 5 août 1992 sur la fonction de police.

## ANNEXES

dans ce contexte la même question que le Tribunal d'arrondissement, c'est-à-dire si lesdits termes « *signifient-ils que les données en question peuvent être collectées à l'aide d'autres appareils susceptibles de réaliser des enregistrements audiovisuels tels que les téléphones portables personnels ou professionnels des agents de polices impliqués ? Il ressort de l'exposé des motifs du nouvel article 43ter que le législateur craint que les enregistrements audiovisuels réalisés aux cours de situations conflictuelles par les citoyens à l'aide de leurs téléphones portables peuvent être librement manipulés et édités, de sorte à ne plus refléter la situation telle qu'elle se présentait aux policiers concernés. Or, permettre aux policiers de collecter des données à l'aide de moyens autres que la bodycam qu'ils portent expose les citoyens impliqués dans les situations litigieuses aux mêmes risques de manipulation et d'édition.* »<sup>74</sup>

## 5. Ad paragraphe 4 du nouvel article 43ter

### a. Sur l'information des personnes concernées

40. En ce qui concerne l'information des personnes concernées, le paragraphe 4 de l'article 43ter en projet prévoit que les caméras-piétons sont portées de façon apparente par la Police grand-ducale<sup>75</sup> et qu'un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre. Il prévoit également que le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'un signal sonore, d'une part,

et d'une information des personnes filmées, d'autre part.

41. Le commentaire de l'article précise à cet égard que cette information « *peut se faire par différents moyens, il ne doit pas forcément s'agir d'un avertissement oral* ». Or, au vu des finalités poursuivies par lesdites caméras, la Commission nationale se demande comment un policier, au moment de déclencher sa caméra-piéton, pourrait autrement informer les personnes filmées que de manière orale. Le Conseil d'État critique de même que le commentaire de l'article « *reste cependant muet sur la forme que pourrait prendre l'avertissement non oral. Aux yeux du Conseil d'État, il est primordial d'avoir recours, dans le texte de loi, à des notions précises, la régularité de l'enregistrement étant éventuellement en cause. Il rappelle le principe de proportionnalité, qui est inhérent au régime du traitement de données à caractère personnel et qui risque d'être violé en permettant des enregistrements audiovisuels de personnes à leur insu, en dehors de l'autorisation d'un juge, notamment dans des lieux non accessibles au public.* »<sup>76</sup>

42. Par ailleurs, il ressort du commentaire de l'article qu'une « *campagne d'information générale du public sera organisée par la Police* ». La CNPD tient à rappeler que les informations à mettre à la disposition de la personne concernée ou à lui fournir sont énumérées à l'article 12 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale.

<sup>74</sup> Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg sur le PL8065 du 29 novembre 2022.

<sup>75</sup> Le commentaire de l'article, Ad paragraphe 4 précise que les caméras sont portées « *sur le torse du policier* ».

<sup>76</sup> Avis n°61.150 du Conseil d'État du 23 décembre 2022.



## 6

43. Le paragraphe (4) de l'article 43ter en projet prévoit aussi qu'en « *raison de circonstances particulières, il peut être dérogé à l'information des personnes par les moyens visés aux alinéas 2, 3 et 4* ». Le commentaire de l'article mentionne la situation où soit l'information est « *impossible* », car une « *une telle annonce ne peut pas toujours être garantie dans la complexité des situations et la soudaineté des actions* »<sup>77</sup>, soit elle est « *contre-productive* », car « *il existe des cas exceptionnels liés aux circonstances de l'intervention, où le policier peut être contraint à désactiver le signal lumineux et sonore* »<sup>78</sup>.

44. Dans ce contexte, la CNPD souhaite rappeler que l'article 12.3 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale permet, pour les raisons y énumérées limitativement, de restreindre l'étendue des obligations de transparence incombant au responsable du traitement « *dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature 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* ».

45. Elle estime par ailleurs que, même si certaines circonstances permettent de déroger d'informer immédiatement les personnes concernées du déclenchement de l'enregistrement, les agents de police ne sont pas dispensés de délivrer cette information de manière différée, dès que ces circonstances ont cessé et, au plus tard, au terme de l'intervention. La CNPD considère en effet qu'une telle information doit permettre aux personnes concernées d'exercer leurs droits.

46. Par ailleurs, la CNPD se joint à la question de la CCDH « *[...] si le fait de la désactivation du signal sonore et lumineux sera enregistré automatiquement par la caméra afin de pouvoir vérifier par après si les conditions exceptionnelles étaient réunies et si les droits des personnes filmées ont été respectés.* » Elle recommande de même que « *[...] cette information soit adaptée aux personnes concernées (p.ex. mineurs, personnes en situation de handicap, personnes ne comprenant pas les langues parlées par les agents).* »<sup>79</sup>

47. Dans son avis sur le projet de loi sous examen, le Conseil d'État<sup>80</sup> a émis une opposition formelle dans ce contexte. Même s'il admet que « *dans certaines hypothèses l'avertissement peut être*

<sup>77</sup> Voir l'exemple donné dans le commentaire de l'article: « *Dans le contexte d'une manifestation il semble par exemple impossible de prévenir chaque personne une à une qu'elle est filmée. Le risque que des enregistrements ne puissent pas être utilisés par la suite à cause de l'impossibilité ou de l'oubli de l'annonce orale, que ce soit à cause de l'immédiateté du danger, du stress ou pour tout autre motif, est trop grand.* »

<sup>78</sup> Voir l'exemple donné dans le commentaire de l'article: « *A titre d'exemple, on peut mentionner le cas où un cambriolage est signalé et lors duquel les policiers ont la possibilité d'activer un mode silencieux, donc sans signal sonore, ce qui leur permet de s'approcher sans se faire remarquer par les cambrioleurs se trouvant sur les lieux.* »

<sup>79</sup> Avis 01/2023 de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2022.

<sup>80</sup> Avis n°61.150 du Conseil d'État du 23 décembre 2022.



## ANNEXES

*matériellement impossible, il ne saurait donner son assentiment à un texte qui, en se référant à des circonstances particulières très nombreuses décrites au commentaire, réserve une place trop grande à l'appréciation de la Police grand-ducale. Le facteur du stress inhérent à une action policière ne saurait justifier une entorse à la règle générale. Les cas envisagés vont bien au-delà du cas d'une impossibilité matérielle d'effectuer l'avertissement préalable. Cette disposition se heurte au principe constitutionnel de proportionnalité applicable en matière de protection de la vie privée. En conséquence, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'alinéa 5 de ce paragraphe. »*

48. La Commission nationale demande dès lors aux auteurs du projet de loi de limiter expressément les hypothèses dans lesquelles l'enregistrement est réalisé à l'insu de la personne concernée aux seuls cas strictement nécessaires. L'opposition formelle du Conseil d'État pourrait dans ce contexte être levée si l'alinéa 2 du paragraphe (4) de l'article 43<sup>ter</sup> en projet prenait la teneur suivante : « *Sauf si des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention l'interdisent, le déclenchement de l'enregistrement audiovisuel fait l'objet d'une information des personnes qui en font l'objet.* » La CNPD ne peut que se rallier à cette proposition de texte.

49. A titre de comparaison, dans une décision du 20 mai 2021 sur la loi pour une sécurité globale préservant les libertés, le Conseil constitutionnel français a relevé que si

l'article L241-1 du Code français de la sécurité intérieure permet que le déclenchement de l'enregistrement puisse, par exception, ne pas faire l'objet d'une information lorsque les circonstances l'interdisent, ces « *circonstances recouvrent les seuls cas où cette information est rendue impossible pour des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention* ». <sup>81</sup> Suite à cette décision, la CNIL a estimé dans un avis du 20 janvier 2022 que de telles raisons purement matérielles semblent réunies en « *cas d'un risque immédiat d'atteinte à l'intégrité d'une personne ou d'une fuite de l'individu filmé* » [...]. Elle considère que le projet de décret devrait comporter les critères repris de la décision du Conseil constitutionnel, qui pourraient être ensuite précisés dans la doctrine d'emploi élaborée par le ministère » <sup>82</sup>.

50. Par ailleurs, en ce qui concerne l'information des particuliers filmés dans un lieu non accessible au public, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi de prévoir des dispositions spécifiques dans le texte garantissant une information individuelle systématique des personnes concernées, le cas échéant, à l'issue de l'intervention.

51. S'agissant finalement du droit d'opposition des personnes filmées, les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire de l'article que le « *citoyen ne peut ni s'opposer à l'enregistrement ni demander qu'il soit procédé à un enregistrement* », ce qui n'appelle pas d'observation particulière de la

<sup>81</sup> Décision n°2021-817 DC du 20 mai 2021 du Conseil constitutionnel, point 112.

<sup>82</sup> Délibération n°2022-005 du 20 janvier 2022 portant avis sur un projet de décret portant modification du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure (demande d'avis n°21017956).

# 6

part de la Commission nationale, au regard des finalités poursuivies par les traitements projetés. Par contre, les droits d'accès, de rectification, d'effacement et à la limitation des données sont à respecter par la Police grand-ducale conformément aux articles 13 à 17 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale.

52. En ce qui concerne plus particulièrement le droit d'accès des personnes filmées par les caméras- piétons de la Police grand-ducale, le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg a souligné de manière pertinente que si « l'enregistrement est censé servir de preuve pour établir une agression commise à l'égard d'un membre des forces de l'ordre lors d'une intervention conflictuelle, l'enregistrement devrait également pouvoir servir de preuve dans le chef d'un citoyen qui se prétend victime de violences policières »<sup>83</sup>.

## b. Sur l'enregistrement des trente secondes précédentes

53. D'après les deux derniers alinéas du paragraphe (4) de l'article 43<sup>ter</sup> en projet, la « caméra collecte temporairement des données sur sa mémoire intermédiaire » et tout « déclenchement implique l'enregistrement des 30 secondes précédentes ». Le commentaire de l'article précise dans ce contexte que « [l]orsque la caméra-piéton se trouve en mode 'stand-by', elle collecte en continue des données sur sa mémoire intermédiaire. Ces données sont écrasées automatiquement toutes les

30 secondes, à moins que l'enregistrement de la caméra ne soit déclenché par le porteur. Dans ce cas, la caméra sauvegarde le prédit laps de temps qui a précédé la décision de déclenchement, soit un maximum de 30 secondes (pré-enregistrement). Si l'enregistrement n'est pas déclenché, il n'est pas possible de visionner ces séquences. Lors d'un déclenchement, elles servent à comprendre les circonstances ayant motivé la décision de déclenchement. Dès que le porteur de la caméra met manuellement fin à l'enregistrement, la caméra se trouve à nouveau en mode 'stand-by' avec la mise en mémoire tampon y afférente. Le pré-enregistrement permettra par ailleurs de contrer d'éventuels reproches de provocation ».

Dans la mesure où, en l'espèce, les images sauvegardées dans la mémoire tampon sont supprimées automatiquement toutes les trente secondes, de sorte que si un policier n'a pas activé la caméra durant son intervention, aucun enregistrement ne sera consultable et que, s'il l'a activé, seul un enregistrement de la durée d'activation augmentée de trente seconde sera conservé, la CNPD note que l'utilisation de cette mémoire tampon ne constitue pas un enregistrement permanent au sens du paragraphe (1) de l'article 43<sup>ter</sup> en projet.

54. Néanmoins, comme le paragraphe (4) du nouvel article 43<sup>ter</sup> prévoit que le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information des personnes filmées et d'un signal sonore, la CNPD s'interroge sur la compatibilité d'enregistrer

<sup>83</sup> Avis du Tribunal d'arrondissement sur le PL8065 du 29 novembre 2022.

## ANNEXES

en permanence trente secondes dans une mémoire tampon avec cette disposition, cet enregistrement des trente secondes précédant le déclenchement de la caméra ne faisant pas l'objet d'une information. Elle se rallie à cet égard à l'avis de la CNIL du 17 mars 2022 « *que l'information orale qui sera donnée pourra préciser qu'un enregistrement des trente secondes précédentes sera conservé, [mais] cette information, outre les difficultés pratiques que sa complexité pourrait entraîner pour les agents lors des opérations, intervient, par définition, après que l'enregistrement a été déclenché et réalisé* »<sup>84</sup>.

55. La CNPD estime donc qu'il est primordial que la campagne d'information générale du public, qui sera organisée par la Police grand-ducale, contienne des explications détaillées sur les enregistrements effectués et le fonctionnement technique des caméras-piétons.

### 6. Ad paragraphe 5 du nouvel article 43ter

#### a. Sur la journalisation des accès

56. D'après le paragraphe (5) de l'article 43ter en projet, les « *enregistrements sont transférés sur un support informatique sécurisé garantissant l'intégrité des enregistrements ainsi que la traçabilité des consultations et des motifs de consultation* ».

57. La CNPD se demande tout d'abord si les enregistrements sont transférés immédiatement de manière automatique par une connexion internet sur ledit support

informatique ou, par contre, de façon manuelle par le policier lorsqu'il retourne à son bureau ? Elle estime dans ce contexte qu'il ne doit pas revenir au porteur de la caméra-piéton de décider de l'opportunité et de la nécessité de transférer les enregistrements sur le support informatique, mais, dès qu'un enregistrement a été sauvegardé sur la caméra-piéton, il doit être obligé de le transférer sur le support informatique.

58. Il convient de rappeler ensuite l'article 24 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale prévoyant que les « *journaux des opérations de consultation et de communication permettent d'établir le motif, la date et l'heure de celles-ci et l'identification de la personne qui a consulté ou communiqué les données à caractère personnel, ainsi que l'identité des destinataires de ces données à caractère personnel* ». Un policier qui souhaite accéder aux enregistrements des caméras-piétons sur le support informatique doit dès lors être obligé de fournir toutes lesdites informations.

59. Plus particulièrement, lors de la consultation par un policier des enregistrements sur ledit support informatique, un motif de recherche doit, entre autres, être entré afin de s'assurer de la justification et de la légitimité de l'utilisation éventuelle des enregistrements en cause. La CNPD se demande dans ce contexte s'il s'agit de motifs prédéfinis ou libres. Dans le

<sup>84</sup> Délibération n°2022-034 du 17 mars 2022 portant avis sur un projet de décret portant modification du titre IV du livre II du code de la sécurité intérieure (demande d'avis n°22003558).

# 6

dernier cas, elle recommande aux policiers d'être le plus précis possible afin de pouvoir analyser par après précisément la licéité de la consultation.

60. Par ailleurs, faute de précisions dans le texte du projet de loi, la CNPD s'interroge pendant combien de temps les journaux des différentes opérations effectuées par les policiers, dits « logs », sont sauvegardés.

A ce titre, elle rappelle qu'elle recommande régulièrement de conserver les logs pendant une période de cinq ans alors que ce délai correspond également au délai de prescription en matière délictuelle (p.ex. violation du secret professionnel).

Même si les données à la base qui font l'objet de ces logs sont elles-mêmes en principe effacées au bout de vingt-huit jours<sup>85</sup>, la question de la conservation des logs doit être liée à l'obligation de prendre des mesures de sécurité adéquates conformément à l'article 28 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale. En effet, lesdites mesures doivent, entre autres, éviter des accès non-autorisés aux données à caractère personnel. Or, sans informations relatives à l'identité des policiers ayant accédé aux images des caméras-piétons et surtout aux motifs y liés, la vérification a posteriori de la légitimité des accès ne pourra pas être effectuée, ni en interne par la Police grand-ducale elle-même, ni par la CNPD dans le cadre

de ses missions de contrôle conformément à l'article 8 point 10 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

## b. Sur l'accès aux enregistrements

61. En ce qui concerne l'accès aux enregistrements, les alinéas 2 et 3 du nouvel article 43<sup>ter</sup> paragraphe (5) prévoient que le « porteur de la caméra a accès aux enregistrements auxquels il a procédé. [...] Le visionnage des images enregistrées par les membres de la Police n'est autorisé que lorsqu'il est nécessaire pour l'exercice des missions visées au paragraphe 1<sup>er</sup> ».

62. La CNPD note avec satisfaction que l'accès aux enregistrements par les membres de la police n'est possible que dans le cadre de l'accomplissement des finalités prévues au premier paragraphe de l'article 43<sup>ter</sup> en projet. Alors que le commentaire de l'article précise que « [l']accès immédiat du policier ayant filmé répond à un besoin opérationnel lui permettant de faciliter le travail rédactionnel suite aux interventions par la possibilité de compléter ou confirmer la description circonstanciée des faits », la Commission nationale estime néanmoins que les mêmes limitations d'accès aux enregistrements devraient s'appliquer au porteur de la caméra, c'est-à-dire que l'accès doit répondre aux finalités limitativement énumérées au paragraphe (1) de l'article 43<sup>ter</sup> en projet.

<sup>85</sup> Hors le cas où elles sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, d'une instruction judiciaire ou dans les cas visés au paragraphe 8 comme prévu par le paragraphe (7) de l'article 43<sup>ter</sup> en projet.

## ANNEXES

63. A titre de comparaison, l'article L241-1 du Code français de la sécurité intérieure est plus restrictive en ce sens qu'il prévoit que lorsque « *cette consultation est nécessaire pour faciliter la recherche d'auteurs d'infractions, la prévention d'atteintes imminentes à l'ordre public, le secours aux personnes ou l'établissement fidèle des faits lors des comptes rendus d'interventions, les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une intervention* ».

64. Le paragraphe (5) précité prévoit par ailleurs que le « *directeur général de la Police désigne les autres membres de la Police [en sus du porteur de la caméra] qui ont accès aux enregistrements* ». Par contre, le commentaire de l'article prévoit que le policier lui-même doit faire une demande d'autorisation écrite et motivée au directeur de la Police grand-ducale. La CNPD se demande dès lors si le directeur désigne de manière générale certains membres de la Police grand-ducale qui ont d'office accès à tous les enregistrements ou si un policier, hormis le porteur de la caméra, a uniquement accès à des enregistrements déterminés s'il demande de sa propre initiative l'autorisation préalable du directeur de la Police grand-ducale.

65. La CNPD recommande par ailleurs aux auteurs du projet de loi de préciser dans

le corps du texte que les enregistrements ne peuvent être consultés qu'à l'issue de l'intervention et après leur transfert sur le support informatique sécurisé, à l'instar de l'article R241-3 du Code français de la sécurité intérieure.

66. Finalement, en termes de mesures de sécurité, la Commission nationale se rallie à l'avis de la CNIL ayant relevé « *que différents types de matériels existent qui ne prévoient pas systématiquement le chiffrement des données stockées sur la carte mémoire présente dans la caméra, ce qui pourrait permettre un visionnage des séquences vidéo par un tiers, en cas de vol du matériel. Dès lors, la Commission considère que les responsables de traitement devraient privilégier le recours à des caméras disposant d'une mémoire inamovible, faisant l'objet d'un chiffrement réel et non d'une simple obfuscation, et dont l'accès soit réservé au logiciel de gestion des enregistrements* »<sup>66</sup>. Elle se rallie par ailleurs à l'avis de la CCDH qui « *se demande notamment quelles mesures seront concrètement prises pour éviter une manipulation ou un accès non-autorisé aux données, à la fois avant le transfert des données sur le support informatique qu'après celui-ci.* »<sup>67</sup>

#### **7. Ad paragraphe 7 du nouvel article 43ter sur la durée de conservation**

67. Le paragraphe 7 du nouvel article 43ter tel qu'introduit par le projet de loi fixe la

<sup>66</sup> Délibération n°2018-358 du 13 décembre 2018 portant avis sur un projet de décret portant application de l'article L- 241-2 du code de la sécurité intérieure et relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police municipale.

<sup>67</sup> Voir aussi l'avis 01/2023 de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, adopté lors de l'assemblée plénière du 13 décembre 2022.

# 6

durée de conservation des images issues des caméra-piétons « à vingt-huit jours après leur enregistrement sur la caméra. Ce délai ne s'applique pas si les données sont utilisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, d'une instruction judiciaire ou dans les cas de figure visés au paragraphe 8 ». Le commentaire de l'article précise qu'il « a été décidé que le délai de vingt-huit jours commence à partir de l'enregistrement sur la caméra et non pas à partir du transfert des données sur l'outil informatique [...] ».

68. La CNPD considère ce délai a priori comme proportionné au regard des finalités poursuivies par le traitement de données. Or, elle se demande dans ce contexte si les images enregistrées sur la mémoire de la caméra-piéton sont automatiquement supprimées après leur transfert sur ledit support informatique sécurisé ou si, par contre, elles sont sauvegardées parallèlement sur la mémoire et sur le support informatique ? Pour des raisons de minimisation des données, elle considère que la première option, c'est-à-dire la suppression des images sur la mémoire de la caméra-piéton dès finalisation du transfert vers le support informatique, est à privilégier.

69. Par ailleurs, il ressort du commentaire de l'article que le délai endéans lequel un policier doit transférer les données contenues sur sa caméra-piéton sur le support informatique « n'est pas nécessairement toujours le même pour chaque enregistrement ». Or, la CNPD est d'avis que le texte du projet de loi sous avis devrait comporter des délais clairs à respecter par un policier pour le transfert des enregistrements de sa caméra-piéton sur le

support informatique (par exemple à la fin de sa journée de travail ou lors du retour au bureau) et que cela ne devrait pas rester à la discrétion du policier.

## 8. Ad paragraphe 8 du nouvel article 43ter sur l'utilisation des enregistrements à des fins de formation

70. En vertu du paragraphe (8) de l'article 43ter tel qu'introduit par le projet de loi, les enregistrements issus des caméras-piétons peuvent être utilisés dans le cadre de la formation de base ou de la formation continue des policiers ou dans le cadre de séances de débriefings opérationnels. D'après le commentaire de l'article « sont visées les seules données relatives à des interventions policières d'envergure ou présentant un intérêt dans le cadre de l'analyse du déroulement de l'intervention et de la formation interne. Il pourrait s'agir d'une situation d'escalade de violence entre deux personnes ou d'une intervention lors de laquelle le policier agit de façon exemplaire et qui ont par conséquent un intérêt certain dans le cadre de la formation ».

71. Les auteurs du projet de loi précisent par ailleurs dans le commentaire de l'article que « les traitements effectués notamment dans le cadre de la formation et de l'élaboration des plans d'intervention internes relèvent actuellement du domaine de l'administratif interne et tombent dès lors sous le champ du règlement 2016/679 (RGPD) ». La CNPD peut se rallier à ce constat.

72. Elle constate dans ce contexte qu'en sus de l'exigence précitée sur le contenu des enregistrements afin de pouvoir les utiliser à des fins de formation, le paragraphe en



## ANNEXES

cause requiert l'autorisation du porteur de la caméra, ainsi que du directeur général de la Police grand-ducale pour l'utilisation des enregistrements à ces fins, après avis du délégué à la protection des données.

73. En ce qui concerne tout d'abord l'autorisation du directeur général de la Police grand-ducale, la CNPD se demande qui peut introduire une telle demande d'autorisation? Le Conseil d'État a aussi estimé qu'« *une précision quant à la personne qui introduit la demande devrait être insérée dans le paragraphe sous examen de l'article 43ter en projet* »<sup>88</sup>. Elle constate par ailleurs que, comme les enregistrements sont en principe automatiquement supprimés après vingt-huit jours, cette demande doit être formulée endéans ce délai.

74. Ensuite, quant à l'autorisation du porteur de la caméra, les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire de l'article que son « *accord est également requis et ceci uniquement pour des raisons de transparence pour s'assurer qu'il ait connaissance que les enregistrements auxquels il a procédé pourraient être conservés pendant dix ans à des fins de formation* ». La Commission nationale tient néanmoins à souligner qu'il existe une différence fondamentale entre, d'une part, le consentement qui est une des six bases de licéité prévues à l'article 6.1 du RGPD, et, d'autre part, les exigences en matière de transparence prévues aux articles 12 à 14 du RGPD et qui sont à respecter indépendamment de la base de licéité en cause.

75. Au cas où l'intention des auteurs du projet de loi est que « l'accord » du porteur de la caméra est requis afin de procéder au traitement des enregistrements des images des caméras-piétons à des fins de formation, c'est-à-dire que son consentement constitue la base de licéité dudit traitement conformément à l'article 6.1.a) du RGPD, toutes les conditions applicables à un consentement valide et prévues à l'article 7 du RGPD sont à respecter. Le Conseil d'État quant à lui « *s'interroge sur les motifs à la base du pouvoir d'autorisation qui est conféré au policier qui a effectué les enregistrements par caméras-piétons dans le cas de figure de ce paragraphe, et propose la suppression de cette autorisation, cela d'autant plus que les données à caractère personnel éventuellement présentes sur l'enregistrement ont été anonymisées.* »<sup>89</sup>

76. Finalement, la CNPD constate que le paragraphe 8 du nouvel article 43ter prévoit que si « *les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation* » (souligné dans le texte par la CNPD). Les auteurs du projet de loi précisent, à ce sujet, que « *les personnes concernées par l'intervention, civils et policiers, doivent être rendues non identifiables. La Police devra ainsi recourir à des procédés de floutage des visages et de déformation du son afin d'empêcher toute identification individuelle des agents*

<sup>88</sup> Avis n°61.150 du Conseil d'État du 23 décembre 2022.

<sup>89</sup> Avis n°61.150 du Conseil d'État du 23 décembre 2022.



## 6

et autres personnes concernés par les enregistrements »<sup>90</sup>.

77. Elle tient par contre à insister que l'article 2.1 point 1° de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale définit la notion de « données à caractère personnel » comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée »); est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale » (souligné dans le texte par la CNPD).

La Commission nationale se permet de renvoyer dans ce contexte à son troisième avis complémentaire du 28 avril 2021 relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale<sup>91</sup> dans lequel elle a insisté sur ce que « [d]ans le contexte de la vidéosurveillance, il y a lieu de relever qu'un tel système est susceptible d'entraîner la collecte d'informations picturales de personnes entrant dans l'espace surveillé qui sont identifiables sur la base de leur apparence ou d'autres éléments spécifiques. De telles informations sont à qualifier de

données à caractère personnel car elles permettent d'identifier directement ou indirectement des personnes entrant dans l'espace surveillé.

Dès lors, une image issue d'un système de vidéosurveillance qui contiendrait des éléments permettant d'identifier directement ou indirectement une personne physique est à considérer comme une donnée à caractère personnel ».

78. Comme la définition d'une donnée à caractère personnel prévue à l'article 4.1) du RGPD est identique à celle susmentionnée de l'article 2.1 point 1° de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale, la CNPD recommande aux auteurs du projet de loi de modifier le texte sous avis, de sorte à refléter la définition telle que prévue audit article, et plus précisément de prévoir que si « les images utilisées pour l'analyse du déroulement de l'intervention et la formation interne permettent d'identifier directement **ou indirectement** une personne concernée, des techniques de masquage irréversibles sont utilisées à des fins d'anonymisation ».

79. Finalement, la Commission nationale tient à réitérer que l'anonymisation ne doit pas être confondue avec la pseudonymisation. Comme expliqué dans son avis précité du 28 avril 2021, « [l]'anonymisation est donc un traitement qui consiste à utiliser un ensemble de techniques de manière à rendre impossible, en pratique, toute identification

<sup>90</sup> Voir commentaire de l'article, ad paragraphe 8.

<sup>91</sup> Délibération n°16/AV12/2021 du 28 avril 2021.

## ANNEXES

*de la personne par quelque moyen que ce soit et de manière irréversible.*

*En ce qui concerne la pseudonymisation, l'article 2, paragraphe (2), point 5°, de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 précitée dispose qu'elle consiste en un « traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable ». La pseudonymisation permet ainsi de traiter les données d'individus sans pouvoir identifier ceux-ci de façon directe. Les données concernées conservent donc un caractère personnel.*

*Dès lors, si l'intention était d'anonymiser les données à caractère personnel issues d'un système de vidéosurveillance, alors les techniques de masquage irréversibles devront s'appliquer à toutes les informations qui permettent d'identifier directement ou indirectement une personne concernée. A contrario, si seules les informations permettant d'identifier directement une*

*personne concernée sont soumises aux dites techniques, alors ce procédé sera à qualifier de pseudonymisation. En effet, dans un tel cas, il sera encore possible d'identifier indirectement les personnes concernées.*

*En outre, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que si les données devaient être anonymisées alors les règles de la protection des données n'auront pas vocation à s'appliquer. Cela signifie que le principe de limitation de la conservation ne devra pas être respecté et qu'une durée de conservation ne devra donc pas figurer dans le projet de loi sous avis ».*

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 20 janvier 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



# 6

## Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel (Délibération n° 8/AV3/2023 du 20 janvier 2023)

Conformément à l'article 57.1.c du règlement 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 »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

En date du 1<sup>er</sup> juillet 2022, la CNPD a avisé le projet de loi n°7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à

l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel (ci-après le « projet de loi »)<sup>92</sup>.

Le 10 janvier 2023 des amendements parlementaires relatifs au projet de loi ont été adoptés par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire.

Dans la mesure où certains de ces amendements concernent des articles qui ont été commentés par la Commission nationale dans son avis précité, cette dernière s'autosaisit pour les aviser.

La CNPD constate cependant avec regret que les amendements parlementaires ne tiennent aucunement compte des considérations, préoccupations et interrogations soulevées dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2022. Dès lors, elle se permet de réitérer l'ensemble de ses observations formulées dans son avis précité<sup>93</sup>.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 20 janvier 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>92</sup> Voir délibération n°27/AV11/2022 de la CNPD du 1<sup>er</sup> juillet 2022, document parlementaire n°7876/04.

<sup>93</sup> Voir délibération n°27/AV11/2022 de la CNPD du 1<sup>er</sup> juillet 2022, document parlementaire n°7876/04.

## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal du 12 août 2008 portant application de la directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n°3820/85 et (CEE) n°3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transports routiers et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil en vue de la transposition de la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n°1024/2012 ; 2° le règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers ; 3° le règlement grand-ducal du 31 janvier 2003 sur les transports par route de marchandises dangereuses. (Délibération n°10/AV4/2023 du 20 janvier 2023)**

Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des

données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

Par courrier en date du 10 novembre 2022, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal du 12 août 2008 portant application de la directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n°3820/85 et (CEE) n°3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transports routiers et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil en vue de la transposition de la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE

# 6

quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n°1024/2012 ; 2° le règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers ; 3° le règlement grand-ducal du 31 janvier 2003 sur les transports par route de marchandises dangereuses (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

Le projet de règlement grand-ducal a pour objet, d'une part, de transposer l'article 2 de la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n°1024/2012 (ci-après la « directive ») et, d'autre part, de supprimer la Commission de coordination des contrôles dans le domaine des transports routiers.

Ainsi, le règlement grand-ducal prévoit notamment que le ministre (et non plus la Commission de coordination des contrôles dans le domaine des transports routiers) transmettra à la Commission européenne des rapports statistiques en ce qui concerne la législation sociale relative aux activités de transport routier<sup>94</sup>.

La Commission nationale tient à préciser que le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics devra s'assurer que les données statistiques collectées auprès des employeurs

concernés aient été préalablement anonymisées, de telle manière que les personnes concernées ne soient pas ou plus identifiables, sans quoi les dispositions du RGPD auront vocation à s'appliquer à ces données avec toutes les obligations qu'elles impliquent<sup>95</sup>.

Par ailleurs, elle rappelle à toutes fins utiles que le traitement de données à caractère personnel issues d'un tachygraphe installé par un employeur afin de se conformer au règlement (UE) no165/2014, devra respecter les principes et obligations du RGPD. En outre, si l'employeur était amené à utiliser un tel système à des fins de surveillance dans le cadre des relations de travail, il devra également respecter les dispositions de l'article L.261-1 du Code du travail.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 20 janvier 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>94</sup> Article 1<sup>er</sup>, 5o du projet de règlement grand-ducal.

<sup>95</sup> Voir la notion de « donnée à caractère personnel » dans l'article 4.1 du RGPD.

## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant 1° l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points ; 3° le règlement grand-ducal modifié du 22 juin 2016 fixant les conditions et le modèle du certificat médical pour l'obtention, la transcription ou le renouvellement du permis de conduire ; 4° le règlement grand-ducal modifié du 2 octobre 2009 relatif aux matières enseignées dans le cadre de la qualification initiale et de la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi qu'aux critères d'agrément pour dispenser cet enseignement.**

**(Délibération n°11/AV5/2023 du 30 janvier 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission

nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Conformément à l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46.1.c) de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil 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, la Commission nationale « *conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection*





# 6

*des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».*

3. Par courrier en date du 10 mai 2022, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de règlement grand-ducal modifiant 1° l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 26 août 1993 relatif aux avertissements taxés, aux consignations pour contrevenants non résidents ainsi qu'aux mesures d'exécution de la législation en matière de mise en fourrière des véhicules et en matière de permis à points ; 3° le règlement grand-ducal modifié du 22 juin 2016 fixant les conditions et le modèle du certificat médical pour l'obtention, la transcription ou le renouvellement du permis de conduire ; 4° le règlement grand-ducal modifié du 2 octobre 2009 relatif aux matières enseignées dans le cadre de la qualification initiale et de la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs ainsi qu'aux critères d'agrément pour dispenser cet enseignement (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

4. La Commission nationale limite ses observations aux dispositions ayant trait à la protection des données, et plus précisément aux articles 6, 15, et 55 à 59 du règlement grand-ducal.

## **Ad article 6**

5. Selon le commentaire de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal (qui vise à modifier l'article 74 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques), celui-ci vise notamment à préciser que la seule source pour vérifier la condition de résidence, dans le cadre du traitement administratif de toute demande en vue de la délivrance d'un permis de conduire, est le registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP »). Il est vrai, comme l'indiquent les auteurs du projet de règlement grand-ducal, que le RNPP constitue une source fiable. La CNPD note que cela permettrait de garantir l'exactitude des données, principe prévu à l'article 5.1.d) du RGPD.

6. En ce qui concerne le registre national des personnes physiques, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, les modalités d'accès et de transmission sont définies par la loi susmentionnée du 19 juin 2013 ainsi que par le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Dès lors, l'accès du ministre au RNPP devra s'effectuer conformément à la procédure prévue par les textes susmentionnés<sup>96</sup>.

## **Ad article 15**

7. L'article 15 du projet de règlement grand-ducal vise à amender la disposition relative

<sup>96</sup>Article 10 de la modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi que les articles 5 à 7 du règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi précitée.



## ANNEXES

aux mesures administratives de retrait, de refus et de restriction du droit de conduire, et plus précisément la disposition relative à la commission médicale. L'article 90.2, alinéa 4 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 prendrait le libellé suivant :

*« La commission se prononce sur les inaptitudes ou incapacités permanentes ou temporaires d'ordre physique ou psycho-mental des personnes visées à l'alinéa 3 en se basant sur le résultat de son examen médical, sur les rapports d'expertise fournis par des médecins ou d'autres experts spécialement chargés par la commission médicale, ainsi que sur d'autres certificats, rapports ou analyses médicaux versés dans le dossier de la personne concernée. »*

8. Le commentaire des articles précise à cet égard que *« le texte actuel est relativement limité en ce qu'il accepte uniquement des certificats médicaux versés par les personnes examinées. Cependant, il est parfois utile pour la commission de se baser sur des rapports, certificats ou analyses médicaux (p. ex. analyses capillaires, sanguines ou urinaires) qui ne sont pas forcément versés par les personnes examinées, mais immédiatement par des médecins ou d'autres experts spécialement chargés par la commission médicale. »*

9. Il ressort de cet article que des catégories particulières de données au sens de l'article 9 du RGPD seraient amenées à être traitées par la commission médicale.

10. Or, il y a lieu de rappeler que conformément à l'article 9.1 du RGPD *« [l]e traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale*

*ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits »*, sauf si l'une des conditions visées au paragraphe (2) dudit article s'applique.

11. La Commission nationale est d'avis que le traitement de catégories particulières de données par la commission médicale pourrait se baser sur l'article 9.2.g) du RGPD, à condition toutefois d'en respecter les conditions.

Cet article dispose que *« [l]e traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée »*.

12. En l'occurrence, la Commission nationale comprend que l'objectif poursuivi serait celui de la sécurité routière. En ce qui concerne les *« mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée »*, la CNPD n'est pas en mesure de se prononcer, alors que la procédure devant la commission médicale n'est pas décrite avec précision dans l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955, si ce n'est dans son article

90.2 (convocation quinze jours au préalable par lettre recommandée, possibilité d'être assisté par un médecin au choix de la personne concernée, avis donné au Ministre par la commission médicale composée de trois membres pour chaque affaire).

13. De plus, il n'est pas facile de savoir, à la lecture de l'arrêté grand-ducal précité et du projet de règlement grand-ducal sous examen, sur base de quelles données la commission médicale serait amenée à se prononcer. Or, l'ajout des termes « *autres certificats, rapports ou analyses médicaux versés dans le dossier de la personne concernée* » pourrait amener la personne concernée à verser au dossier des documents contenant des données à caractère personnel, en particulier des données de santé, qui ne seraient pas pertinentes ou nécessaires à l'analyse par la commission médicale des capacités d'ordre physique ou psychomental à conduire un véhicule. Ceci pose question au regard du principe de minimisation de données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD, selon lequel les données à caractère personnel doivent être « (...) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

14. La commission nationale recommande donc aux auteurs du projet de loi d'énumérer avec plus de précision quels documents pourraient être versés dans le dossier de la personne concernée.

15. Elle se demande par ailleurs si les catégories de données amenées à être traitées par la commission médicale ne devraient pas être prévues dans une loi au sens strict du terme, afin de satisfaire aux exigences de prévision et de prévisibilité auxquelles doit répondre tout texte légal, par référence à la jurisprudence européenne<sup>97</sup>, et dans un souci de transparence et de sécurité juridique.

#### **Ad articles 55 à 57**

16. Les articles 55 à 57 du projet de règlement grand-ducal visent à remplacer les modèles de courriers envoyés par le Centre national de traitement dans le cadre du système de contrôle et de sanction automatisés (fiches intitulées « avis de constatation », « rappel de l'avis de constatation », « avis de procès-verbal », et plusieurs fiches « formulaire de contestation »).

17. Le commentaire de ces articles indique que « *lors de la procédure législative en vue d'adapter le cadre légal de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés afin de mettre en place le « radar feux rouges », la CNPD a fait une autosaisie. En effet, dans son avis émis en date du 30 décembre 2020, la CNPD a rappelé que l'article 12, paragraphe 1 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 que matière de sécurité intérieure prévoit un minimum d'informations*

<sup>97</sup> En ce sens, V.M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

## ANNEXES

devant être fournies aux personnes concernées ».

18. Cet article prévoit en effet que :

*a. « Le responsable du traitement met à la disposition de la personne concernée au moins les informations suivantes :*

- *l'identité et les coordonnées du responsable du traitement ;*
- *les coordonnées du délégué à la protection des données ;*
- *les finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel ;*
- *le droit d'introduire une réclamation auprès d'une des deux autorités de contrôle visées aux articles 39 et 40 et les coordonnées de ladite autorité ; l'existence du droit de demander au responsable du traitement l'accès aux données à caractère personnel, leur rectification ou leur effacement, et la limitation du traitement des données à caractère personnel relatives à une personne concernée ».*

19. Dès lors, les auteurs du projet de loi ont entendu compléter les fiches susmentionnées par un point relatif au traitement des données à caractère personnel. Celui-ci se lit comme suit :

*a. « Le Centre procède au traitement des données à caractère personnel qui est nécessaire à l'accomplissement de ses missions qui est effectué conformément aux dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> 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.*

*b. Les coordonnées du délégué à la protection des données sont les suivantes : dpo@police.etat.lu ».*

20. La Commission nationale se félicite d'un tel ajout. Elle regrette cependant que les missions du Centre national de traitement ne soient pas plus précisément définies dans ces fiches, alors que celles-ci sont énumérées à l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés. Afin de respecter l'article 12.1 de la loi du 1<sup>er</sup> 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 intérieure, il conviendrait également de compléter ce paragraphe par l'information du droit pour les personnes concernées d'introduire une réclamation auprès de l'autorité de contrôle compétente, en l'occurrence la Commission nationale pour la protection des données, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel les concernant par le Centre national de traitement.

21. La CNPD relève également que l'article 37.7 du RGPD dispose que le responsable du traitement ou le sous-traitant publie les coordonnées du délégué à la protection des données. Le groupe de travail « article 29 » sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen de la protection des données, a eu l'occasion de préciser dans ses lignes directrices concernant les délégués à la protection des données (DPD)<sup>98</sup>, que



# 6

« les coordonnées du DPD doivent contenir des informations permettant aux personnes concernées et aux autorités de contrôle de joindre celui-ci facilement (une adresse postale, un numéro de téléphone spécifique et/ou une adresse de courrier électronique spécifique). Le cas échéant, aux fins de la communication avec le public, d'autres moyens de communication pourraient également être prévus, par exemple, une assistance par téléphone spécifique, ou un formulaire de contact spécifique adressé au DPD sur le site web de l'organisme ». Même si ces lignes directrices concernent la fonction de délégué à la protection des données sur base du RGPD, la Commission nationale se demande s'il n'aurait pas été opportun d'indiquer, outre une adresse e-mail, une adresse postale précise pour s'adresser au DPD.

22. Les personnes concernées seront par ailleurs informées de l'existence du droit de demander au responsable du traitement l'accès aux données à caractère personnel, mais ce droit d'accès à la photographie est limité par l'article 11 de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés dans la mesure où il ne peut s'exercer que

sur place, auprès du Centre national de traitement à Bertrange, et non pas par voie postale. La Commission nationale renvoie à ce sujet à ses avis précédents, dans lesquels elle se demande si une telle limitation est compatible avec l'article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> 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 intérieure<sup>99</sup>. Elle se réfère également aux lignes directrices du Comité européen de la protection des données (le « CEPD ») relatives au droit d'accès<sup>100</sup>. Celui-ci considère en effet que le droit d'obtenir une copie des données à caractère personnel (comme en l'occurrence de la photographie sur laquelle la personne concernée apparaît) constitue une partie intégrante du droit d'accès tel que prévu à l'article 15.3 du RGPD<sup>101</sup>. Si le CEPD reconnaît que le droit d'accès pourrait s'exercer autrement qu'en donnant une copie, par exemple par le biais d'une consultation sur place, il faut que cela soit dans l'intérêt de la personne concernée ou si la personne concernée le demande elle-même, et cela n'écarte par ailleurs pas le droit pour la personne concernée d'en obtenir par la suite une copie<sup>102</sup>. Dès lors, la CNPD estime que

<sup>98</sup> Lignes directrices concernant les délégués à la protection des données (DPD), adoptées le 13 décembre 2016 et révisées le 5 avril 2017, p. 15, disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612048>.

<sup>99</sup> Avis de la Commission de la Commission nationale pour la protection des données du 25 février 2015 (document parlementaire 6714/05), p. 4, et du 30 décembre 2020 (document parlementaire 7652/03), pp. 5-7.

<sup>100</sup> Guidelines 01/2022 on data subject rights – right of access, version 1.0 adoptée le 18 janvier 2022 (soumise à consultation publique), disponible en version anglaise à l'adresse suivante : [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb\\_guidelines\\_012022\\_right-of-access\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb_guidelines_012022_right-of-access_0.pdf). Voir en particulier les sections 2.2.2.1 et 5.2.2.

<sup>101</sup> *Idem*, paragraphes 22 et 23.

<sup>102</sup> *Idem*, paragraphe 131 ("However, under some circumstances it could be appropriate for the controller to provide access through other ways than providing a copy. Such non-permanent modalities of access to the data could be, for example: oral information, inspection of files, onsite or remote access without possibility to download. These modalities may be appropriate ways of granting access for example in cases where it is in the interest of the data subject or the data subject asks for it. Non-permanent ways of access can be sufficient and adequate in certain situations; for example, it can satisfy the need of the data subjects to verify that the data in the record are correct by giving them a chance to have a glance at the original record. A controller is not obliged to provide the information through other ways than providing a copy but should take a reasonable approach when considering such a request. Nor does giving access through other ways than providing a copy preclude the data subjects from the right to also have a copy, unless they recognisably waived this right").

## ANNEXES

les personnes concernées qui souhaiteraient obtenir copie de la photographie sur laquelle elles apparaissent devraient pouvoir en obtenir copie, sans devoir se déplacer au Centre national de traitement (même si cette possibilité pourrait leur être offerte comme alternative), contrairement à ce qui est prévu actuellement dans l'article 11 de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés.

23. La CNPD comprend par ailleurs que le droit à la rectification du traitement, qui figure également parmi les informations à communiquer aux personnes concernées, peut s'exercer par le biais du formulaire de contestation. Enfin, elle comprend que les droits à l'effacement des données à caractère personnel, ainsi qu'à la limitation du traitement n'auront pas vocation à s'appliquer dans ces cas de figure, si ce n'est qu'à la suite d'une rectification du traitement par le biais du formulaire de contestation.

### **Ad articles 58 et 59**

24. Les articles 58 et 59 du projet de règlement grand-ducal sous examen visent à modifier le modèle du certificat médical pour l'obtention, la transcription ou le renouvellement du permis de conduire, en y ajoutant un point intitulé « *Amélioration de l'acuité visuelle suite à une intervention ophtalmologique (opération cataracte, chirurgie réfractive ou autres)* ».

25. Si la CNPD n'a pas de remarque particulière par rapport à l'ajout de ce point, elle note que des catégories particulières de données au sens de l'article 9 du RGPD seraient amenées à être traitées dans le cadre de ce certificat médical. Or, il ne ressort pas clairement de l'article 77 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques qui serait le responsable du traitement (le ministre ayant les transports dans ses attributions ou la commission médicale), ni quelles seraient les mesures appropriées et spécifiques mises en place pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée. La Commission nationale renvoie à ce sujet à ses développements sous la section II (ad article 15) ci-dessus.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 30 janvier 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



# 6

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers  
(Délibération n°12/AV6/2023 du 8 février 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou

*d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »*

2. Par courriers en date des 20 et 21 septembre 2022, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques (ci-après le « projet de loi ») et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi « a pour objet d'apporter des détails en relation avec l'utilisation obligatoire, à partir du 20 mai 2023, d'un dispositif d'accès et de lecture des données techniques du véhicule comme exposé dans la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE ».

L'exposé des motifs ajoute encore que le projet de loi entend introduire « certaines dispositions en relation avec le règlement d'exécution (UE) 2021/392 de la Commission du 4 mars 2021 concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers conformément au règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n°1014/2021, (UE) n°293/2012, (UE) 2017/1152 et (UE) 2017/1153 de



## ANNEXES

*la Commission, qui oblige les États membres à collecter, enregistrer et transmettre à la Commission [européenne] les données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> et à la consommation de carburant ou d'énergie du véhicule dans les conditions d'utilisation réelles ». En particulier, toujours selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'objectif est « d'obliger les organismes de contrôle technique à extraire les données précitées à partir du 20 mai 2023 pour chaque véhicule des catégories M1 et N1 contrôlé, immatriculé pour la première fois au sein de l'Union européenne à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et équipé d'un dispositif permettant l'enregistrement de ces données ».*

4. Selon l'exposé des motifs du règlement grand-ducal, et dans le contexte de l'utilisation obligatoire d'un dispositif d'accès et de lecture des données techniques du véhicule lors d'un contrôle technique, ce dernier vise à « détailler [...] les conditions minimales à respecter par le prestataire de service » responsable de collecter l'ensemble des données fournies par les constructeurs de véhicules et de mettre ces données à disposition des organismes de contrôle technique, conformément au projet de loi.

L'exposé des motifs ajoute encore que, dans le contexte de la collecte, de l'enregistrement et de la transmission à la Commission européenne des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> et à la consommation de carburant ou d'énergie du véhicule dans les conditions d'utilisation réelles, le projet de règlement grand-ducal introduit l'obligation pour les organismes de contrôle technique « d'utiliser de façon obligatoire le système OBD afin de collecter les données relatives à la consommation d'énergie ».

5. Le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal poursuivent dès lors un double objectif, le premier étant de transposer en droit national la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE (ci-après la « directive 2014/45/UE ») visant à introduire au Luxembourg l'utilisation obligatoire d'un dispositif permettant de se connecter à l'interface électronique du véhicule, dénommé « système OBD » (*on-board diagnostics*), afin d'optimiser le contrôle technique. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, ce système OBD devrait entre autres permettre « la vérification du système de freinage ABS, ESP, le réglage des phares, la performance du moteur, les airbags ou le système électronique de stabilité, lors de la présentation d'un véhicule à un contrôle technique ». Toujours selon l'exposé des motifs du projet de loi, ce dernier vise « [à] introduire des mesures en relation avec l'utilisation de l'interface OBD lors du contrôle technique au Luxembourg et de définir les conditions d'équipement et d'utilisation de ce système à respecter par les organismes de contrôle technique ».

6. Le second objectif du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal est d'accompagner, d'un côté, le règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n°1014/2021, (UE) n°293/2012, (UE) 2017/1152 et (UE) 2017/1153 de la Commission (ci-après le « règlement (UE) 2019/631 »), qui oblige les États membres à collecter, enregistrer et transmettre à la Commission européenne les



# 6

données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> et à la consommation de carburant ou d'énergie du véhicule dans les conditions d'utilisation réelles, et ce moyennant le système OBD, et de l'autre côté, le règlement d'exécution (UE) 2021/392 de la Commission du 4 mars 2021 concernant la surveillance et la communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers conformément au règlement (UE) 2019/631 (ci-après le « règlement d'exécution (UE) 2019/392 »).

7. Dans la mesure où le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal transposent en droit national la directive 2014/45/UE, et accompagnent le règlement (UE) 2019/631 et le règlement d'exécution (UE) 2019/392, la Commission nationale renvoie en ce qui concerne le cadre légal du règlement d'exécution aux observations formelles du 14 janvier 2021 du Contrôleur européen de la protection des données sur le contrôle et la communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers conformément au règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n°1014/2010, (UE) n°293/2012, (UE) 2017/1152 et (UE) 2017/1153<sup>103</sup> et limitera ses observations aux dispositions légales concernant la mise en œuvre concrète de ces instruments au Luxembourg.

**Quant aux dispositions relatives à l'utilisation obligatoire d'un dispositif permettant de se connecter à l'interface**

**électronique du véhicule (« système OBD ») lors d'un contrôle technique**

8. L'article unique du projet de loi prévoit entre autres que l'utilisation obligatoire d'un système OBD poursuit notamment « l'objectif de récupérer les données techniques ainsi que les informations quant à l'état fonctionnel et technique du véhicule ». Toujours d'après l'article unique, les données ainsi extraites seront ensuite interprétées à l'aide de données d'« un recueil d'informations techniques des constructeurs des véhicules, relatives aux équipements de freinage, à la direction, à la visibilité, aux réflecteurs, au matériel électrique, aux essieux, aux pneus, à la suspension, au châssis, aux accessoires du châssis, à d'autres équipements et aux nuisances, [...] mis à disposition sur une base non discriminatoire aux organismes de contrôle technique par un prestataire de service ». L'article unique prévoit encore que ceci devrait permettre « d'évaluer la sécurité technique ainsi que la conformité réglementaire sur le plan technique et environnemental des véhicules présentés à un contrôle technique ».

Il convient de souligner que les données collectées lors du contrôle technique sont à considérer comme des données à caractère personnel au sens de l'article 4, point 1, du RGPD, étant donné qu'elles peuvent être reliées, notamment par le biais du numéro d'identification du véhicule (VIN), à une personne physique identifiée ou identifiable telle que le propriétaire ou le détenteur du

<sup>103</sup> Disponibles sous : [https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/comments/edps-formal-comments-draft-commission-implementing-1\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/comments/edps-formal-comments-draft-commission-implementing-1_en).

## ANNEXES

véhicule<sup>104</sup>. Ainsi, les opérations appliquées par les organismes de contrôle techniques aux données techniques ainsi qu'aux informations quant à l'état fonctionnel et technique du véhicule constituent des traitements de données à caractère personnel au sens de l'article 4, point 2, du RGPD et sont partant soumises au RGPD.

9. Dans la mesure où le traitement s'effectuera conformément à une obligation légale, il convient de rappeler la contrainte particulière de l'article 6.3 du RGPD<sup>105</sup> liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit

*de l'Union ou au droit d'un État membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».*

Le considérant (41) du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>106</sup>.

10. En vertu des dispositions précitées, ces bases légales devraient établir des dispositions spécifiques visant à déterminer,

<sup>104</sup> Voir en ce sens : Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 01/2020 sur le traitement des données à caractère personnel dans le contexte des véhicules connectés et des applications liées à la mobilité, points 29 et 62, disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-012020-processing-personal-data-context\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-012020-processing-personal-data-context_en).

<sup>105</sup> L'article 6.3, lu ensemble avec son paragraphe (1) lettres c) et e), dispose que : « Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

a. le droit de l'Union; ou

b. le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. ».

<sup>106</sup> En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619. Voir entre autres CourEDH, Zakharov c. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015 ; CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

entre autres, les types de données traitées, les entités auxquelles les données peuvent, le cas échéant, être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

Il y a lieu de constater que ni le projet de loi, ni le projet de règlement grand-ducal ne prévoient de telles dispositions spécifiques quant au(x) traitement(s) de données à caractère personnel effectué(s) dans le contexte de l'obligation incombant aux organismes de contrôle technique de récupérer les données techniques ainsi que les informations quant à l'état fonctionnel et technique du véhicule afin d'effectuer le contrôle technique. Selon la compréhension de la CNPD, d'autres textes, que ce soit au niveau européen<sup>107</sup> ou au niveau national<sup>108</sup>, sont toutefois susceptibles de contenir de telles dispositions, auquel cas l'exigence découlant de l'article 6.3 du RGPD serait, le cas échéant, satisfaite. Dans cette optique, elle comprend notamment que le règlement ministériel, dont il est fait référence à l'article 1bis, paragraphe 1, tel qu'introduit par le projet de règlement grand-ducal, comportera les éléments à contrôler, et donc les catégories de données ou les données personnelles qui seront récupérées par les organismes de contrôle techniques des voitures soumises au contrôle. La CNPD regrette que le projet de règlement ministériel ne lui a pas été soumis pour avis, et se demande d'ailleurs s'il ne faudrait pas

prévoir ces éléments dans un règlement grand-ducal au lieu d'un règlement ministériel.

En l'état actuel, la CNPD se voit dans l'impossibilité de vérifier si les principes du RGPD seraient respectés par le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis.

**Quant aux dispositions relatives à la collecte, l'enregistrement et la transmission à la Commission européenne des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> et à la consommation de carburant ou d'énergie du véhicule dans les conditions d'utilisation réelles**

11. Le règlement (UE) 2019/631 ainsi que le règlement d'exécution (UE) 2019/392 sont d'application directe et décrivent l'obligation incombant aux États membres de collecter les données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> et à la consommation de carburant ou d'énergie du véhicule dans les conditions d'utilisation réelles et de les transmettre annuellement à la Commission européenne contribuant ainsi à une surveillance des émissions par l'institution européenne. Les deux règlements déterminent dans ce contexte les différents intervenants avec leurs rôles respectifs, tout en laissant le choix aux États membres de désigner l'autorité compétente pour regrouper les informations collectées par les constructeurs, dans le cas de transferts directs des données au

<sup>107</sup> Comme par exemple le règlement d'exécution (UE) 2019/621 de la Commission du 17 avril 2019 relatif aux informations techniques nécessaires au contrôle technique des points à contrôler et à la mise en œuvre des méthodes de contrôle recommandées, et portant établissement de règles détaillées concernant le format des données et les procédures d'accès aux informations techniques pertinentes

<sup>108</sup> Comme par exemple le règlement ministériel dont il est fait référence à l'article 1bis, paragraphe 1, tel qu'introduit par le projet de règlement grand-ducal.

## ANNEXES

constructeur à partir des véhicules, les concessionnaires ou les réparateurs agréés ainsi que les organismes ou établissements chargés du contrôle technique<sup>109</sup>. L'alinéa 5 de l'article unique du projet de loi désigne le ministre comme autorité compétente.

12. Les deux règlements européens contiennent des dispositions relatives aux finalités du traitement de données à caractère personnel, à la durée de conservation, aux données et catégories de données traitées et aux rôles de responsables du traitement des différents acteurs impliqués ainsi qu' à leurs obligations respectives à l'égard des personnes concernées<sup>110</sup>. Etant donné que les textes européens contiennent de telles dispositions, la contrainte particulière de l'article 6.3 du RGPD liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement semble satisfaite.

13. En ce qui concerne l'alinéa 5 de l'article unique, et en particulier la possibilité pour le ministre d'utiliser ou de mettre à disposition à d'autres autorités administratives nationales les données anonymisées à des fins

statistiques ou de recherche, la CNPD salue l'initiative des auteurs du projet de loi de prévoir l'anonymisation des données. A cet égard, il est utile de rappeler que le RGPD ne s'applique pas aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée n'est pas ou plus identifiable<sup>111</sup>. Il y a toutefois lieu de s'assurer qu'il s'agit effectivement de données anonymisées et non pas de données pseudonymisées qui pourraient être attribuées à une personne physique par le recours à des informations supplémentaires et qui, quant à elles, tombent dans le champ d'application du RGPD<sup>112</sup>.

14. Il convient par ailleurs de soulever que tant l'alinéa 6 de l'article unique du projet de loi que le règlement d'exécution (UE) 2019/392 prévoient la possibilité pour les propriétaires des véhicules concernés de s'opposer à la collecte des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> et à la consommation de carburant ou d'énergie. Comme la collecte de ces données constitue une obligation légale, la possibilité de s'opposer au traitement en s'appuyant sur l'article 21 du RGPD ne serait pas invocable. L'« *opt-out* » que confèrent dès lors le projet de loi et le règlement d'exécution (UE) 2019/392<sup>113</sup> constitue un droit supplémentaire pour les personnes

<sup>109</sup> Voir article 7 du règlement (UE) 2019/631 et article 11 du règlement d'exécution (UE) 2019/392.

<sup>110</sup> Voir article 12 et considérant (48) du règlement (UE) 2019/631, ainsi qu'articles 3 et 11 et considérants (11) à (14) du règlement d'exécution (UE) 2019/392.

<sup>111</sup> Considérant (26) du RGPD ; Voir aussi Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 01/2020 sur le traitement des données à caractère personnel dans le contexte des véhicules connectés et des applications liées à la mobilité, points 79, disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-012020-processing-personal-data-context\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-012020-processing-personal-data-context_en).

<sup>112</sup> A toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation, disponible sous : [https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216\\_en.pdf](https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216_en.pdf)

<sup>113</sup> Voir les articles 9 et 10 du règlement d'exécution (UE) 2019/392.

# 6

concernées que la Commission nationale salue. Elle s'interroge toutefois pourquoi il est précisé dans le projet de loi que l'alinéa 6 de l'article unique s'applique « sans préjudice de l'alinéa 7 du présent paragraphe ». Cette formulation n'a-t-elle pas pour conséquence que les traitements de données y prévus seront effectués en tout état de cause, et ce malgré le « refus écrit » des personnes concernées ? Par ailleurs, la CNPD se demande comment, en pratique, ce « refus écrit » devra être exercé et si le ministre ou les organismes de contrôle technique entendent fournir aux personnes concernées des modèles de lettre afin de faciliter l'exercice de ce droit de refus.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 8 février 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8090 portant création de l'Institut national de l'activité physique et des sports et modifiant la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports  
(Délibération n°13/AV7/2023 du 17 février 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Par courrier reçu le 21 octobre 2022, Monsieur le Ministre des Sports a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8090 portant création de l'Institut national de l'activité physique et des sports et modifiant la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour but principal de créer l'Institut national de l'activité physique et des sports (ci-après « INAPS ») ayant comme mission l'organisation des formations des cadres techniques et administratifs pour les diverses formes d'activités sportives et de promouvoir l'activité physique nationale.

À ces fins, la loi en projet prévoit, dans son article 5, la création d'un registre national électronique contenant les brevets, brevets d'État, homologations nationales, ainsi que des dispenses accordées (ci-après le « registre »).

4. Par conséquent, le présent avis limitera ses observations aux questions relatives à la protection des données des personnes concernées soulevées par l'article 5 du projet de loi sous avis.

**1. L'articulation entre le projet de loi et le règlement grand-ducal du 20 mai 2021**

5. Il y a lieu de constater que le règlement grand-ducal du 20 mai 2021 relatif à la détermination et à l'organisation des formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives (ci-après le « règlement grand-ducal du 20 mai 2021 ») contient un titre V relatif à un registre électronique, appelé



# 6

« registre des brevets », tenu par le ministre ayant les Sports dans ses attributions<sup>114</sup>. Les finalités dudit registre des brevets semblent se recouper avec les finalités du registre prévu par le projet de loi sous examen. Il se pose dès lors la question de savoir si le règlement grand-ducal du 20 mai 2021 sera abrogé suite à l'entrée en vigueur du projet de loi. Si tel n'est pas le cas, comment les deux textes sont censés s'articuler ?

## **II. Ad paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 du projet de loi**

6. Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit qu'il « est établi, sous forme électronique, un registre national des brevets, brevets d'État, homologations nationales, ainsi que des dispenses accordées, qui a pour finalités l'organisation, la gestion et le suivi administratif des formations visées à l'article 2, point 1°, des indemnisations des chargés de cours et patrons de stage, ainsi que des homologations nationales et dispenses visées à l'article 2, point 6°. »

La Commission nationale se félicite que le projet de loi entend conférer une base légale aux traitements effectués par le biais de ce registre et qu'il en détermine les finalités. Néanmoins, elle s'interroge sur les catégories de personnes concernées dont les données personnelles seront traitées par le biais du registre : s'agit-il exclusivement des catégories de personnes mentionnées à l'article 5.2 du projet de loi ? Le projet de loi mériterait d'être plus précis à cet égard.

## **III. Ad paragraphe 2 de l'article 5 du projet de loi**

7. Le paragraphe 2 a trait à la durée de conservation des données personnelles et dispose que « [l]es données à caractère personnel des candidats aux formations, des chargés de cours, des patrons de stage et des demandeurs d'homologations nationales sont enregistrées un an de plus que la durée de vie de la personne, à partir du moment de leur collecte. Elles sont supprimées un an après le décès de la personne. »

8. Premièrement, il est à noter que la disposition sous examen vise expressément les données personnelles des candidats aux formations, des chargés de cours, des patrons de stage et des demandeurs d'homologations nationales. La CNPD se demande dès lors si ces catégories de personnes concernées sont les seules à figurer dans le registre. Dans l'hypothèse où les données personnelles d'autres catégories de personnes concernées sont susceptibles d'y être inscrites, il y a également lieu de fixer leur durée de conservation.

9. Deuxièmement, le texte sous examen prévoit une durée de conservation correspondant à une année de plus que la durée de vie des personnes concernées. Il ressort du commentaire des articles qu'une telle durée de conservation serait nécessaire et à considérer comme proportionnée conformément au principe de la limitation de la conservation des données<sup>115</sup>, étant

<sup>114</sup> V. également l'avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la détermination et à l'organisation des formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives, délibération n°6/AV5/2021 du 24 février 2021.

<sup>115</sup> Article 5.1.e) du RGPD : « Les données à caractère personnel doivent être 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 ».

## ANNEXES

donné qu'elle serait indispensable au bon fonctionnement de la mission d'organisation des formations initiales et continues de l'INAPS. Plus particulièrement, les auteurs du projet de loi invoquent l'âge des candidats aux formations, la gestion des licences par cycles de trois ans, la durée de l'engagement, les demandes de duplicata et le paiement du subside « qualité + »<sup>116</sup>.

La Commission nationale ne dispose pas d'informations suffisantes sur le fonctionnement des formations dans le cadre desquelles les brevets, brevets d'États, homologations nationales et dispenses seront délivrés pour apprécier si la durée de conservation prévue par le projet de loi n'excède pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. En tout état de cause, elle donne à considérer que si une telle durée de conservation peut, le cas échéant, être considérée comme proportionnée pour certaines catégories de personnes concernées ou pour certaines catégories de données, tel n'est pas forcément le cas pour toutes les données susceptibles de figurer dans le registre. Ainsi, il pourrait être indiqué de prévoir des durées de conservation différentes en fonction des catégories de personnes concernées, voire des catégories de données personnelles.

10. Troisièmement, les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des articles que les données personnelles figurant dans le registre « *sont automatiquement comparées avec celles contenues dans le Registre national des personnes physiques (RNPP) et désactivées en cas de décès de la personne, pour être définitivement supprimées du*

*registre électronique un an après le décès de la personne* ». Il est à regretter que le projet de loi ne fournisse pas davantage d'explications sur la manière selon laquelle cette comparaison automatique s'effectuera. En ce qui concerne le registre national des personnes physiques, la Commission nationale tient à rappeler que les modalités d'accès et de transmission sont définies par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi que par le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de cette loi.

#### **IV. Ad paragraphes 3 et 4 de l'article 5 du projet de loi**

11. La Commission nationale se félicite que le paragraphe 3 précise que le ministre ayant les Sports dans ses attributions est à considérer comme responsable du traitement des données.

12. En outre, le paragraphe 4 de l'article 5 du texte sous avis mentionne que « *les données contenues dans le registre sont déterminées par règlement grand-ducal.* » Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi expliquent que « *les données personnelles traitées sont fixées avec précision à l'article 54 du [règlement grand-ducal du 20 mai 2021]* ». La Commission nationale renvoie à cet égard à ses observations sous le point 5 du présent avis et se demande si le règlement grand-ducal du 20 mai 2021 restera en vigueur ou s'il est envisagé d'adopter un nouveau règlement grand-ducal qui est censé reprendre le libellé de l'article 54 dudit règlement grand-ducal.

<sup>116</sup> Doc. parl. n°8090/00, commentaire des articles, pages 18 à 19.

# 6

En tout état de cause, il est à noter que l'article 54 du règlement grand-ducal mentionne les détenteurs d'un brevet (d'État) ou encore les membres des commissions des programmes alors qu'il ne ressort pas clairement du projet de loi que les données personnelles de ces catégories de personnes font l'objet d'un traitement par le biais du registre<sup>117</sup>. La CNPD estime que les auteurs du projet devraient préciser ce point. Par ailleurs, elle tient à rappeler l'importance du principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD en vertu duquel les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

## **V. Ad paragraphe 5 de l'article 5 du projet de loi**

13. Finalement, le paragraphe 5 prévoit que *« les nom et prénoms, le numéro d'identification national ou la date de naissance, ainsi que la dénomination et le niveau de certification du brevet, du brevet d'État ou de l'homologation nationale des détenteurs de brevets, de brevets d'État ou d'homologations nationales contenues dans le registre visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, peuvent être communiquées au responsable du traitement de la banque de données en relation avec l'exécution du règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2016 concernant les subsides accordés aux clubs sportifs affiliés auprès d'une fédération sportive agréée. »*

14. La CNPD se félicite que le projet de loi entend conférer une base légale à l'éventuelle transmission de certaines données personnelles contenues dans le registre au service compétent du Ministère des Sports pour la finalité du paiement du subside « qualité + » aux clubs sportifs en application du règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2016 concernant les subsides accordés aux clubs sportifs affiliés auprès d'une fédération sportive agréée. Tel qu'expliqué dans son avis du 24 février 2021<sup>118</sup>, l'utilisation des données du registre à des fins d'attribution du subside « qualité + » semble être une finalité compatible avec celles décrites à l'article 5.1 du projet de loi, d'autant plus que le ministre ayant dans ses attributions les Sports est également le responsable du traitement de la banque de données prévue par le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2016.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 17 février 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

<sup>117</sup> Cf. points 6 et 8 du présent avis.

<sup>118</sup> Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la détermination et à l'organisation des formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives, délibération n°6/AV5/2021 du 24 février 2021.

## ANNEXES

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8029 relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme et portant modification 1° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 2° de la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ; 3° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ; 4° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ; 5° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ; 6° de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ; 7° de la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche

de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ; en vue de transposer la directive 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal  
(Délibération n°14/AV8/2023 du 17 février 2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

# 6

2. En date du 2 décembre 2022, la Commission nationale a avisé le projet de loi n°8029 relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme et portant modification des certaines autres lois (ci-après le « projet de loi »)<sup>119</sup>.

3. En date du 10 janvier 2023, Madame la Ministre des Finances a invité la CNPD à se prononcer au sujet de dix amendements parlementaires au projet de loi qui ont été approuvés par la Commission des Finances et du Budget lors de sa réunion du 9 janvier 2023 (ci-après les « amendements parlementaires »).

## I. Ad amendement 7 concernant l'article 10

4. Dans son avis du 2 décembre 2022 relatif aux articles 10.2, 15.1 et 15.3 du projet de loi, la CNPD recommandait « de reconsidérer la qualification de l'Administration des contributions directes et respectivement des Opérateurs de Plateforme déclarants, des institutions financières déclarantes luxembourgeoises ou des intermédiaires en tant que responsables conjoints du traitement. ». Il en ressortait également que « [l]a CNPD est d'avis que dans le cadre des différentes dispositions précitées, l'Administration des contributions directes devrait être qualifiée de responsable séparé du traitement. »

5. Il y a lieu de saluer les auteurs des amendements parlementaires pour avoir modifié l'article 10.2 qui dispose à présent que

« [l]es Opérateurs de Plateforme déclarants et l'Administration des contributions directes sont considérés comme des responsables de traitement, **chacun pour le traitement qu'il met en œuvre, lorsqu'ils déterminent les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel au sens [...] du règlement général sur la protection des données [...]** ».

## II. Ad amendements 8 et 9 concernant l'article 15

6. Il y a également lieu de saluer les auteurs des amendements parlementaires pour avoir modifié l'article 15.1, numéro 2 qui dispose à présent que « [l]es Institutions financières déclarantes luxembourgeoises et l'Administration des contributions directes sont considérées comme des responsables de traitement, **chacun[e] pour le traitement qu'elle met en œuvre, lorsqu'elles déterminent les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel au sens [...] du règlement général sur la protection des données [...]** » et l'article 15.3 qui dispose à présent que « [l]es intermédiaires et l'Administration des contributions directes sont considérés comme des responsables de traitement, **chacun pour le traitement qu'il met en œuvre, lorsqu'ils déterminent les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel au sens [...] du règlement général sur la protection des données [...]** ».

7. La CNPD prend également note des amendements visant à adapter le cadre légal à l'arrêt du 8 décembre 2022 de la Cour

<sup>119</sup> Délibération 57/AV29/2022 du 2 décembre 2022, doc.parl. n°8029/04.

## ANNEXES

de Justice de l'Union européenne (ci-après la « CJUE ») dans l'affaire C-694/20.

La 2<sup>e</sup> phrase du nouvel article 3.2 de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration disposerait ainsi que :

« *L'intermédiaire tenu en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de notifier au contribuable concerné les obligations de déclaration qui incombent à celui-ci en vertu de la présente loi lui met à disposition les informations nécessaires au respect de l'obligation de déclaration visée à l'article 4.* », supprimant ainsi l'obligation de notification à tout autre intermédiaire dans les cas où le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de cet article 3 est applicable (dérogations à l'obligation de déclaration pour les avocats, experts-comptables ou professionnels de l'audit).

8. La CNPD constate cependant que les amendements proposés reviennent à aller au-delà de la portée de l'arrêt de la CJUE qui concerne uniquement la dispense de l'obligation de déclaration au bénéfice de l'avocat intermédiaire soumis au secret professionnel et couvre le secret professionnel des avocats tel que protégé par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 8.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Commission nationale se rallie dès lors à l'avis du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg du 1<sup>er</sup> février 2023 (notamment en ce qui concerne l'application de obligations de notification

par les experts-comptables et les professionnels de l'audit ainsi que l'obligation de notification au contribuable concerné) et préconise d'apporter les modifications nécessaires afin de se conformer avec l'arrêt du 8 décembre 2022 de la CJUE<sup>120</sup> tout en préservant le secret professionnel liant l'avocat à son client.

### III. Remarques finales

9. La CNPD constate plus généralement que les amendements ne répondent pas à toutes les autres observations soulevées dans son avis du 2 décembre 2022.

10. Il y a notamment lieu de regretter que les auteurs des amendements n'aient pas tenu compte des développements de la Commission nationale sur la limitation des droits de la personne concernée.

Il convient de rappeler que le Comité européen de la protection des données a précisé dans ses lignes directrices que le non-respect des dispositions de l'article 23 du RGPD peut entraîner certaines conséquences telles que l'intervention de la Commission européenne (à qui appartient, en tant que « gardienne des traités », de s'assurer que les violations par les États membres des obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union soient corrigées) ou encore le devoir de laisser inappliquée une disposition nationale contraire au droit de l'Union par

<sup>120</sup> Projet de loi n°8029, doc. parl. n°8029/08.



# 6

les juridictions nationales ou les autorités administratives<sup>121</sup>.

11. Dès lors, la CNPD réitère sa position exprimée et ses observations formulées dans son avis du 2 décembre 2022<sup>122</sup>, notamment en ce qui concerne la limitation des droits des personnes concernées<sup>123</sup>.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 17 février 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

<sup>121</sup> Cf. l'arrêt de la CJUE du 4 décembre 2018, *Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána*, C- 378/17, ECLI:EU:C:2018:979, point 38 ; Cf. également Comité européen de la protection des données (EDPB), *Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR*, §§ 72-73.

<sup>122</sup> Délibération 57/AV29/2022 du 2 décembre 2022.

<sup>123</sup> Délibération 57/AV29/2022 du 2 décembre 2022, doc. parl. n°8029/04, points 18-31.

## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8015 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale (Délibération n°16/AV9/2023 du 3 mars 2023)**

1. Conformément à l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46.1.c) de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques 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 (UE) n°2016/680 »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

Par ailleurs, l'article 27.2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à

caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale »), transposant la directive susmentionnée en droit national, dispose que « [la CNPD] est consultée dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal qui se rapporte au traitement. »

2. N'ayant pas été directement saisie par Madame la Ministre de la Justice, ni au stade de l'avant-projet, ni au stade du projet de loi, la Commission nationale souhaite néanmoins s'autosaisir et se prononcer quant au projet de loi n°8015 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale (ci-après le « projet de loi »).

3. Le présent avis ne portera que sur l'article II du projet de loi n°8015, article ayant pour objet de modifier l'article 48-26 du Code de procédure pénale. Ledit article 48-26 régit l'enquête sous pseudonyme par voie électronique et a été introduit par la loi du 27 juin 2018 adaptant la procédure pénale aux besoins liés à la menace terroriste et portant modification 1) du Code de procédure pénale, 2) de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, 3) de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques (ci-après la « loi du 27 juin 2018 »). L'article II du projet de loi a pour objet d'étendre l'enquête sous pseudonyme à toutes les infractions punies par une peine d'emprisonnement alors qu'elle était jusqu'à maintenant limitée aux infractions liées à la sûreté de l'État et au terrorisme.

4. Selon l'article 48-26 du Code de procédure pénale, l'enquête sous pseudonyme permet à des officiers de police judiciaire de

# 6

« participer aux échanges électroniques sous un pseudonyme », d'« être, sous un pseudonyme [...] en contact, avec les personnes que des faits déterminés rendent suspectes de commettre ou d'avoir commis l'infraction justifiant la mesure », d'« extraire, acquérir ou conserver par ce moyen les éléments de preuve et les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions » ainsi que d'« extraire, transmettre en réponse à une demande expresse, acquérir ou conserver des contenus illicites ».

5. Or, le principe même de l'enquête sous pseudonyme pose question au regard du principe de loyauté qui est un des principes de la protection des données. Le droit à la protection des données en tant que droit fondamental est prévu par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 31 de la Constitution telle qu'elle sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023. L'article 8.2. de la Charte pose le principe de la loyauté du traitement des données. En matière pénale, ce principe de loyauté est prévu à l'article 4.1.a) de la directive (UE) n°2016/680 repris par l'article 3.1.a) de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

6. Par ailleurs, l'enquête sous pseudonyme pourrait également s'avérer problématique au regard du principe du secret des

communications qui est protégé notamment par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 30 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution telle qu'elle sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023. En effet, elle permet l'accès à des communications tenues dans un espace en ligne fermé non accessible publiquement, auquel l'enquêteur sous pseudonyme peut accéder grâce à une fausse identité, ainsi que la conservation de telles communications.

## **I. La nécessité d'un bilan de l'enquête sous pseudonyme introduite en 2018**

7. L'enquête sous pseudonyme a été introduite dans le contexte d'attentats meurtriers ayant eu lieu dans nos pays voisins. L'exposé des motifs du projet de loi n°6921 expliquait ce qui suit : « Les mesures 1) à 3) et 6) à 7) sont circonscrites aux seules infractions en matière de terrorisme, de financement du terrorisme et de sûreté de l'État, donc à celles qui appellent au regard des événements une réponse rapide et urgente. »<sup>124</sup>

8. Ces mesures ayant été mises en place dans une situation d'urgence, il apparaît désormais opportun aux yeux de la CNPD de procéder à une évaluation de leur utilisation depuis leur introduction. D'ailleurs, un tel bilan avait été envisagé au moment de l'adoption de la loi du 27 juin 2018.<sup>125</sup>

9. Pour ce qui est plus particulièrement de l'enquête sous pseudonyme, un tel bilan pourrait comporter des informations sur les éléments suivants :

<sup>124</sup> L'enquête sous pseudonyme était la mesure 3) dans l'énumération citée.

<sup>125</sup> Comptes rendus des séances publiques, jeudi, 14 juin 2018, séance publique 42 : "M. Félix Braz, Ministre de la Justice. - Wann d'Regierung opgefuerdert gëtt, an dräi Joer e Bilan iwwert d'Gesetz ze maachen, da maache mer dat."

## ANNEXES

- le nombre de fois que le moyen a été utilisé et combien de fois cette utilisation s'est avérée utile,
- le nombre de procédures d'urgence sur décision accordée verbalement (conformément au paragraphe 3 de l'article 48-26 du Code de procédure pénale),
- le nombre d'agents habilités (conformément au paragraphe (1) de l'article 48-26 du Code de procédure pénale) et la formation reçue par ces agents.

10. Outre les points proposés pour le bilan mentionné ci-dessus, on pourrait également envisager un examen de l'efficacité de l'enquête sous pseudonyme (et des autres mesures introduites par la loi du 27 juin 2018) par un institut de recherche ou une université.<sup>126</sup>

### **II. La détermination des infractions concernées**

11. Le projet de loi tend à étendre la procédure de l'enquête sous pseudonyme à tous les crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement alors que, jusqu'à maintenant, elle était limitée aux seules infractions contre la sûreté de l'État et les actes de terrorisme et de financement du terrorisme.

Une telle extension permettrait l'utilisation d'une mesure potentiellement attentatoire

aux droits fondamentaux pour un grand nombre d'infractions qui, en partie, ne revêtent pas un degré de gravité particulier.

12. On peut ainsi par exemple se demander s'il est souhaitable que la loi permette que la police ait recours à l'enquête sous pseudonyme afin d'enquêter suite à une plainte pour des atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes réprimées par le Titre XII Chapitre V du Code pénal (diffamations, calomnies etc.). Une possible présence de policiers « sous pseudonyme » dans n'importe quel type de discussion en ligne semble problématique au regard des droits fondamentaux, que ce soit au regard des droits au secret des communications et à la protection des données ou au regard de la liberté d'expression.

13. Par conséquent, la CNPD estime qu'en cas d'extension de l'enquête sous pseudonyme, la loi, ou, en l'espèce, l'article 48-26 du Code de procédure pénale devrait comporter une liste limitative des infractions permettant d'y recourir afin d'éviter tout risque d'une utilisation non proportionnée.

14. Elle rappelle qu'elle avait déjà suggéré une énumération par la loi d'une telle liste d'infractions dans son avis relatif au projet de loi n°6113 aboutissant à la loi du 24 juillet 2010 portant modification des articles 5 et 9 de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques

<sup>126</sup> A titre d'exemple d'une étude sur l'efficacité de moyens d'enquête en matière de procédure pénale, on peut mentionner l'étude allemande « *Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen.* » réalisée par des chercheurs du Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht. [https://pure.mpg.de/rest/items/item\\_2501962\\_5/component/file\\_3014476/content](https://pure.mpg.de/rest/items/item_2501962_5/component/file_3014476/content)



# 6

et de l'article 67-1 du Code d'instruction criminelle en matière de conservation des données de communications électroniques (« Vorratsdatenspeicherung »).<sup>127</sup> A l'époque, cette suggestion de la CNPD n'a pas été suivie, mais aujourd'hui, suite à différents arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière, elle pourrait s'imposer<sup>128</sup>.

15. Certes, les mesures de la loi précitée du 24 juillet 2010 d'un côté et du projet de loi sous avis de l'autre sont différentes, mais les deux touchent au domaine très sensible des communications électroniques et de leur confidentialité. Or, en l'espèce le projet de loi sous avis vise une série d'infractions encore beaucoup plus large que la version actuelle non encore modifiée de la loi du 24 juillet 2010 puisqu'il concerne toutes les infractions punies par une peine d'emprisonnement alors que la loi du 24 juillet 2010 et l'article 67-1 du Code d'instruction criminelle permettent une utilisation des données de trafic de communications électroniques uniquement dans le contexte d'infractions pénales qui emportent une peine dont le maximum est égal ou supérieur à un an d'emprisonnement.

### **III. La question de l'intervention ou non d'un juge d'instruction**

16. Les procédures relatives à l'enquête sous pseudonyme prévues à l'article 48-26 du

Code de procédure pénale ont été mises en place dans le contexte des attentats terroristes ayant eu lieu dans nos pays voisins. Elles ont été introduites dans une situation d'urgence, pour des crimes très graves, mais également très rares. D'ailleurs, la CNPD ignore si l'enquête sous pseudonyme a été appliquée ne serait-ce qu'une seule fois depuis son introduction en 2018.

17. La Commission nationale se pose donc la question de savoir si ces procédures, jusqu'ici limitées et introduites dans un contexte particulier, sont adaptées à une extension à d'autres infractions.

18. Comme il a été expliqué en introduction, l'enquête sous pseudonyme représente une ingérence au droit au secret des communications. Normalement, en procédure pénale luxembourgeoise, les mesures portant ingérence au droit au secret des communications ne peuvent être décidées qu'au moyen d'une ordonnance d'un juge d'instruction (qui n'est pas exigée par de l'article 48-26 du Code de procédure pénale en l'état actuel). Tel est le cas aussi bien pour le contrôle du contenu des communications (articles 88-1 à 88-4 du Code de procédure pénale) que pour le contrôle des données de trafic (articles 67-1 du Code de procédure pénale). L'ordonnance d'un juge d'instruction est d'ailleurs même

<sup>127</sup> Point I, B, 1 de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données concernant le projet de loi n°6113 portant modification des articles 5 et 9 de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et de l'article 67-1 du Code d'instruction criminelle et le projet de règlement grand-ducal déterminant les catégories de données à caractère personnel générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques ou de réseaux de communications publics.

[https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/decisions-avis/2010/retention-donnes/avis\\_CNPD\\_projet\\_loi\\_6113.pdf](https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/decisions-avis/2010/retention-donnes/avis_CNPD_projet_loi_6113.pdf)

<sup>128</sup> Voir notamment les décisions suivantes :

- CJUE, Grande chambre, 8 avril 2014, Digital Rights Ireland Ltd, C-293/12 et C-594/12,  
- CJUE, Grande chambre, 21 décembre 2016, Tele2 Sverige AB, C-203/18 et C-698/15.

## ANNEXES

requis en cas de crime flagrant ou de délit flagrant<sup>129</sup>.

19. La CNPD estime qu'il conviendrait de maintenir ce niveau de protection en cas d'ingérence au secret des communications et dès lors soumettre le recours à l'enquête sous pseudonyme également à la condition d'une ordonnance d'un juge d'instruction.

#### **IV. La distinction entre l'enquête sous pseudonyme et l'infiltration**

20. La CNPD se demande quelles sont les limites entre l'infiltration prévue par les articles 48-17 et suivants du Code de procédure pénale d'une part et l'enquête sous pseudonyme qui fait l'objet du projet de loi sous avis de l'autre.

21. Il se pose la question de savoir si l'enquête sous pseudonyme n'aboutit pas à une version « en ligne » de l'infiltration. Si tel est le cas, il semble approprié d'assortir l'enquête sous pseudonyme de conditions et de garanties au moins équivalentes à celles de l'infiltration, dans la mesure où les relations humaines se déplacent de plus en plus vers le monde des communications numériques.

22. Le régime de l'infiltration se distingue de celui de l'enquête sous pseudonyme notamment sur les points suivants :

- le recours à une infiltration ne peut être décidé que si « l'enquête ou l'instruction préparatoire l'exigent et que les moyens

ordinaires d'investigation s'avèrent inopérants en raison de la nature des faits et des circonstances spéciales de l'espèce »,

- l'opération d'infiltration ne peut pas être ordonnée à l'égard d'un inculpé après son premier interrogatoire par le juge d'instruction,
- l'infiltration est possible en matière d'infractions emportant une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement et non pour toutes infractions punies d'une peine d'emprisonnement comme le prévoit le projet de loi sous avis pour ce qui est de l'enquête sous pseudonyme.

#### **V. L'aspect international**

23. La disposition sous avis ne comporte pas de précision relative à son application territoriale. Le principe de souveraineté des États prohibe à un État de procéder à des actes d'enquête sur le territoire d'un autre État. Cela vaut aussi dans le monde numérique et un enquêteur luxembourgeois ne peut donc pas collecter, sous pseudonyme, des preuves sur n'importe quelle plateforme électronique dans le monde sans recourir aux mécanismes de coopération internationale en matière pénale<sup>130</sup>. Il ne peut en être autrement que dans l'hypothèse où une source de droit international permet, de manière explicite,

<sup>129</sup> Pour ce qui est de l'article 67-1, cf. la jurisprudence suivante : Cour d'appel, cinquième chambre, 26 février 2008, arrêt 106/08 V.

<sup>130</sup> A ce sujet, voir notamment: Council of Europe Commissioner for Human Rights, « The rule of law on the Internet and in the wider digital world », et en particulier les points 3.4. et 3.5.

<https://book.coe.int/en/commissioner-for-human-rights/7321-pdf-the-rule-of-law-on-the-internet-and-in-the-wider-digital-world.html>



# 6

une telle opération « transfrontalière ». Tel est le cas, dans une mesure limitée, de l'article 32 de la Convention 185 du Conseil de l'Europe sur la Cybercriminalité<sup>131</sup>.

24. Dans la mesure où il est à prévoir qu'au Luxembourg une enquête sous pseudonyme comportera souvent un volet international, il se pose la question s'il ne faudrait pas inclure des dispositions spécifiques à ce sujet afin de s'assurer de la légalité des opérations ainsi que pour fournir une guidance aux enquêteurs.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 3 mars 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>131</sup> « Article 32 – Accès transfrontière à des données stockées, avec consentement ou lorsqu'elles sont accessibles au public  
Une Partie peut, sans l'autorisation d'une autre Partie :  
a. accéder à des données informatiques stockées accessibles au public (source ouverte), quelle que soit la localisation géographique de ces données; ou  
b. accéder à, ou recevoir au moyen d'un système informatique situé sur son territoire, des données informatiques stockées situées dans un autre État, si la Partie obtient le consentement légal et volontaire de la personne légalement autorisée à lui divulguer ces données au moyen de ce système informatique. »

## ANNEXES

### Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7996 portant modification de la loi du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics (Délibération n°17/AV10/2023 du 3 mars 2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

2. L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

3. N'ayant pas été directement saisie par Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ni au stade de l'avant-projet, ni au stade du projet de loi, la Commission nationale souhaite néanmoins s'autosaisir et se prononcer quant au projet de loi n°7996, tel qu'amendé en date du 1<sup>er</sup> février 2023, portant modification de la loi du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics (ci-après le « projet de loi »).

4. La Commission nationale limite son avis à la disposition du projet de loi ayant trait à la protection des données, à savoir son article 2.2°. Celui-ci vise à insérer un paragraphe 4 dans l'article 4 de la loi du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics.

5. Le libellé de ce nouveau paragraphe se lirait comme suit :

« Pour la réalisation des missions visées aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 3, et sous réserve que le projet de recherche s'inscrive dans le contexte de la recherche scientifique dans l'intérêt public, les centres de recherche publics peuvent, avec l'accord de l'autorité administrative concernée, accéder aux données à caractère personnel traitées par celle-ci, à condition que ces données soient préalablement pseudonymisées au sens de l'article 4, paragraphe 5, 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 (règlement général sur la protection des données). Ces données

# 6

ne peuvent pas être traitées dans le cadre d'un autre projet de recherche et doivent être anonymisées au plus tard trois mois après la fin du projet de recherche. »

6. Cette disposition, si elle devait être adoptée en l'état, soulève des réflexions de la part de la CNPD à plusieurs niveaux.

7. Tout d'abord, elle s'interroge sur l'articulation entre ce nouveau paragraphe et l'article 89 du RGPD ainsi que les articles 63 à 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018.

8. Par ailleurs, elle se pose des questions relatives à la manière dont les droits des personnes concernées, consacrés par les articles 12 à 23 du RGPD, s'exerceraient dans ce cas de figure.

9. Enfin, elle entend soulever la problématique des catégories particulières de données (dites « données sensibles ») au sens de l'article 9 du RGPD, notamment des données de santé, qui pourraient être traitées (de façon pseudonymisée) par des centres de recherche.

Sur l'articulation du projet de loi avec le RGPD et avec la loi du 1<sup>er</sup> août 2018

## 1. Sur les rôles et les responsabilités des différents acteurs

10. La Commission nationale comprend l'intérêt des centres de recherche publics à disposer de données (le cas échéant pseudonymisées voire anonymisées) initialement traitées par des autorités

administratives afin de pouvoir pleinement remplir leur mission de recherche. En effet, comme l'indique l'exposé des motifs, de telles données administratives « constituent un réservoir peu exploité de connaissance dont les techniques mises au point au cours des dernières années en matière de traitements de données, de « big data » et d'intelligence artificielle permettront d'exploiter le plein potentiel afin de mieux comprendre les dynamiques d'une économie moderne et ouverte et d'une société multiculturelle comme celles du Luxembourg »<sup>132</sup>. Si elle comprend en effet l'intérêt légitime des centres de recherches publics à disposer de données exploitables, il y a cependant lieu de garantir et de respecter en même temps les droits et libertés des personnes concernées, c'est-à-dire des citoyens, dont les données seront, le cas échéant, réutilisées à d'autres fins et croisées avec d'autres données par les centres de recherche publics.

11. Dans ce contexte, la Commission nationale entend rappeler qu'en cas de réutilisation de données administratives à des fins de recherche, les autorités administratives et les centres de recherches agissent chacun en tant que responsables du traitement au sens de l'article 4.7. du RGPD, pour les traitements dont ils déterminent les finalités et les moyens. Ils sont donc chacun tenus d'assurer à tout moment un respect des règles en matière de protection des données et d'être en mesure de le démontrer en documentant leur conformité (conformément au principe de responsabilisation ou d'« accountability » repris à l'article 5.2 du RGPD).

<sup>132</sup> Voir Exposé des motifs, point V, page 11.

## ANNEXES

12. Plus particulièrement, les autorités administratives sont tenues de vérifier la compatibilité de la réutilisation de données, initialement traitées à des fins administratives conformément aux missions légales du ministère ou de l'administration concernée, à des fins de recherche par des centres de recherche publics.

13. Quant à eux, les centres de recherche publics, une fois les données mises à leur disposition, doivent, en tant que responsables des traitements mis en œuvre à des fins de recherche scientifique, respecter des conditions spécifiques prévues à la fois par l'article 89 du RGPD et par l'article 65 de la loi du 1er août 2018.

### **2. Les dispositions applicables à la réutilisation de données administratives à des fins de recherche**

14. Un des principes généraux à respecter est le principe de limitation des finalités énoncé à l'article 5.1.b) du RGPD, selon lequel les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

15. L'article 6.4. du RGPD relatif à la licéité d'un traitement prévoit que :

« Lorsque le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les

objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, le responsable du traitement, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, tient compte, entre autres :

- a) de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé ;
- b) du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement ;
- c) de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10 ;
- d) des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées ;
- e) de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation. »

16. Il ressort de cet article que les autorités administratives doivent évaluer la compatibilité au regard des critères précités de la nouvelle finalité du traitement, à savoir



# 6

celle concernant le transfert de données vers les centres de recherches publiques, avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées.

17. L'article 5.1.b) du RGPD prévoit une exception concernant le traitement ultérieur à des fins de recherche scientifique, qui n'est pas considéré comme incompatible avec les finalités initiales à condition qu'il respecte les conditions de l'article 89 du RGPD, lesquelles sont à mettre en œuvre par le responsable d'un traitement à des fins de recherches scientifiques, à savoir en l'espèce les centres de recherche publics.

18. Selon l'article 89.1 du RGPD, le traitement à des fins de recherche scientifique est soumis à des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Celles-ci « garantissent la mise en place de mesures techniques et organisationnelles, en particulier pour assurer le respect du principe de minimisation des données. Ces données peuvent comprendre la pseudonymisation, dans la mesure où ces finalités peuvent être atteintes de cette manière ». Dans ce contexte, la Commission nationale salue la volonté des auteurs du projet de loi de conditionner l'accès accordé aux centres de recherche aux données personnelles traitées par les autorités administratives concernées à leur pseudonymisation préalable, même si, comme on y reviendra plus loin, cette garantie ne peut pas à elle seule être considérée comme suffisante.

### 3. L'accès aux données administratives par les centres de recherche publics

19. A la lecture de la disposition sous examen, la CNPD se pose la question

de la manière dont l'accès aux données personnelles détenues par les administrations sera effectué. Elle se demande si une transmission de données sera effectuée par les administrations aux centres de recherche publics ou si les centres de recherche disposeront par exemple d'un code d'accès pour accéder aux données. Sans connaître comment cette communication va s'opérer, il se pose la question de savoir qui sera en charge de la pseudonymisation des données, et préalablement à quelle action. La CNPD comprend, d'après le libellé de la disposition sous examen, que les données doivent être préalablement pseudonymisées avant tout transfert de données aux centres de recherche. Par conséquent, elle en déduit que la tâche de la pseudonymisation des données incomberait aux autorités administratives, et non aux centres de recherche publics, sans quoi cette garantie ne saurait être considérée comme efficace.

20. Alternativement, cette tâche pourrait être effectuée par un « tiers de confiance », qui doit être compris comme une personne physique ou morale habilitée à effectuer des opérations de sécurité juridique dont des services de pseudonymisation ou d'anonymisation et qui présente des garanties d'indépendance, de compétence et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêts au regard des données qu'il traite dans le cadre de ses diverses activités. La CNPD renvoie à cet égard à son avis du 2 décembre 2016, dans lequel elle indiquait déjà « qu'un encadrement général de l'activité de tiers de confiance fournissant ce type de services serait préférable et permettrait d'accompagner le développement de services innovants en matière de pseudonymisation et

## ANNEXES

d'anonymisation au Luxembourg. Elle considère en outre que de tels services devraient être réservés à des acteurs présentant des garanties d'indépendance, de compétence et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêts au regard des données qu'ils traitent dans le cadre de leurs diverses activités »<sup>133</sup>.

21. Par ailleurs, la Commission nationale regrette que l'article sous avis prévoit seulement une pseudonymisation, et non une anonymisation, du moins lorsque cela est possible dans le cadre d'un projet de recherche spécifique. En effet, l'article 89.1 du RGPD prévoit que « chaque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière ». Il ressort de ce paragraphe que l'anonymisation des données devrait être privilégiée à leur pseudonymisation. La Commission nationale se permet de rappeler à ce sujet que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré) identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire, la pseudonymisation rend possible la réidentification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante : alors que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées, les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement<sup>134</sup>.

Le considérant (26) du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche. »

#### 4. Les traitements de données à des fins de recherche par les centres de recherche publics

22. Une fois que des données préalablement pseudonymisées<sup>135</sup> ont été transmises à ou accédées par un centre de recherche public, celui-ci doit encore mettre en œuvre les mesures appropriées additionnelles prévues par l'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 :

« Compte tenu 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 d'un traitement mis en œuvre à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques, doit mettre en œuvre les mesures appropriées additionnelles suivantes :

<sup>133</sup> Avis de la Commission nationale pour la protection des données du 2 décembre 2016 relatif au projet de loi no 7061 modifiant certaines dispositions du Code de la sécurité sociale, document parlementaire 7061/03, p. 4.

<sup>134</sup> A toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation, disponible sous : [https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216\\_en.pdf](https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216_en.pdf)

<sup>135</sup> Comme indiqué ci-dessus, il en va autrement des données véritablement anonymisées, pour lesquelles les dispositions du RGPD ainsi que de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 n'ont plus vocation à s'appliquer.

# 6

- 1° la désignation d'un délégué à la protection des données ;
- 2° la réalisation d'une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel ;
- 3° l'anonymisation, la pseudonymisation au sens de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/679 ou d'autres mesures de séparation fonctionnelle garantissant que les données collectées à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques, ne puissent être utilisées pour prendre des décisions ou des actions à l'égard des personnes concernées ;
- 4° le recours à un tiers de confiance fonctionnellement indépendant du responsable du traitement pour l'anonymisation ou la pseudonymisation des données ;
- 5° le chiffrement des données à caractère personnel en transit et au repos, ainsi qu'une gestion des clés conformes à l'état de l'art ;
- 6° l'utilisation de technologies renforçant la protection de la vie privée des personnes concernées ;
- 7° la mise en place de restrictions de l'accès aux données à caractère personnel au sein du responsable du traitement ;
- 8° des fichiers de journalisation qui permettent d'établir le motif, la date et l'heure de la consultation et l'identification de la personne qui a collecté, modifié ou supprimé les données à caractère personnel ;
- 9° la sensibilisation du personnel participant au traitement des données à caractère personnel et au secret professionnel ;
- 10° l'évaluation régulière de l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles mises en place à travers un audit indépendant ;
- 11° l'établissement au préalable d'un plan de gestion des données ;
- 12° l'adoption de codes de conduite sectoriels tels que prévus à l'article 40 du règlement (UE) 2016/679 approuvés par la Commission européenne en vertu de l'article 40, paragraphe 9, du règlement (UE) 2016/679.

Le responsable de traitement doit documenter et justifier pour chaque projet à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques l'exclusion, le cas échéant, d'une ou plusieurs des mesures énumérées à cet article ».

23. Dans ce contexte, la Commission nationale regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas fait référence à cet article, mais seulement au fait que les données ne pourront pas être traitées dans le cadre d'un autre projet de recherche, et qu'elles doivent être anonymisées au plus tard trois mois après la fin du projet de recherche. Ces mesures constituent certes des garanties en matière de protection des données, mais qui ne sauraient être considérées à elles seules comme suffisantes au regard des principes



## ANNEXES

généraux du RGPD ainsi que de l'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018.

Or, il y a lieu de souligner que les mesures reprises à l'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 doivent être respectées en tout état de cause par les centres de recherche. En effet, il revient aux centres de recherche, en tant que responsables de traitement des données à des fins de recherches scientifiques, de garantir la mise en place de toutes les mesures appropriées additionnelles.

24. En outre il y a lieu de rappeler que, conformément à l'alinéa 2 de l'article précité, les centres de recherche doivent également « documenter et justifier pour chaque projet à des fins de recherche scientifique [...] l'exclusion, le cas échéant, d'une ou plusieurs des mesures énumérées à cet article. » Cet alinéa est en lien avec le principe de responsabilisation ou d'« accountability » précité, repris à l'article 5.2 du RGPD, en vertu duquel tout responsable du traitement doit prendre des mesures appropriées pour garantir, et être à même de démontrer, que le traitement des données à caractère personnel soit effectué dans le respect du RGPD et de la législation nationale.

25. Enfin, la CNPD comprend que l'accès des centres de recherche publics aux données détenues par les autorités administratives ne pourrait avoir lieu qu'avec l'accord de ces dernières. Or, il ne suffit pas qu'une autorité administrative donne tout simplement son accord, encore faut-il qu'elle apprécie si un tel traitement ultérieur est compatible avec la finalité administrative initiale, sur base des éléments indiqués dans l'article 6.4 du RGPD, tel qu'indiqué précédemment.

Les droits des personnes concernées.

26. Selon l'article 5.1.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). Ce principe implique notamment que les autorités administratives et les centres de recherche publics devront respecter les dispositions des articles 13 et 14 du RGPD qui consacrent le droit à l'information de la personne concernée.

27. En effet, les administrations doivent informer les personnes concernées des finalités de la réutilisation de leurs données conformément à l'article 13 du RGPD, dans la mesure où leurs données ont été collectées directement auprès d'elles ou collectées indirectement en vertu d'une disposition légale. La paragraphe 3 de cet article prévoit en effet que « lorsqu'il a l'intention d'effectuer un traitement ultérieur des données à caractère personnel pour une finalité autre que celle pour laquelle les données à caractère personnel ont été collectées, le responsable du traitement fournit au préalable à la personne concernée des informations au sujet de cette autre finalité et toute autre information pertinente visée au paragraphe 2 ».

28. Les centres de recherche quant à eux doivent fournir l'information aux personnes concernées conformément à l'article 14 du RGPD dans la mesure où les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée elle-même mais qu'elles ont été collectées indirectement auprès des autorités administratives concernées.



# 6

29. Toutefois, l'article 14.5 du RGPD prévoit des exceptions au droit à l'information lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été recueillies auprès de la personne concernée, ce qui est le cas en l'espèce. Ainsi, la communication de ces informations n'est pas requise notamment lorsque leur fourniture se révèle impossible ou exigerait des efforts disproportionnés, en particulier pour le traitement à des fins de recherche scientifique sous réserve des conditions et garanties visées à l'article 89.1 du RGPD ou dans la mesure où l'obligation de fournir de telles informations est susceptible de rendre impossible ou de compromettre gravement la réalisation des objectifs de ce traitement. Dans ce cas, le centre de recherche devra prendre des mesures appropriées pour protéger les droits et libertés ainsi que les intérêts légitimes de la personne concernée (article 14.5.b) du RGPD). Il est alors possible, par exemple, de procéder à une information générale et non pas individuelle.

30. Par ailleurs, l'article 89. 2 du RGPD prévoit une clause d'ouverture, consacrée en droit national par les articles 63 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018. L'article 63 de ladite loi prévoit la possibilité pour le responsable du traitement de déroger aux droits de la personne concernées prévus aux articles 15, 16, 18 et 21 du RGPD (respectivement le droit d'accès, le droit de rectification, le droit à la limitation du traitement et le droit d'opposition) lorsque les données personnelles sont traitées à des fins de recherche scientifique « dans la mesure où ces droits risquent de rendre impossible ou d'entraver sérieusement la réalisation des finalités spécifiques, sous réserve de mettre en place des mesures appropriées telles que visées à l'article 65 ».

Or, pour pouvoir recourir à ces dérogations, les centres de recherche publics devraient dans un tel cas justifier ce risque et mettre en place les mesures appropriées additionnelles indiquées à la section I de notre avis.

31. La Commission nationale regrette que le projet de loi sous examen ne fasse pas référence à ces articles, et s'interroge par conséquent sur la façon dont le droit à l'information serait respecté en pratique.

Le traitement de données sensibles par des centres de recherche publics.

32. Dans le cadre de la réalisation des missions des centres de recherche publics, il n'est pas exclu que des catégories particulières de données, telles que des données relatives à l'origine raciale ou ethnique, des données relatives à la santé, des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique, soient traitées.

33. Or, il y a lieu de rappeler que conformément à l'article 9.1 du RGPD, « [l]e traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits », sauf si l'une des

## ANNEXES

conditions visées au paragraphe 2 dudit article s'applique.

34. Une des conditions pouvant justifier le traitement de ces données est énoncée à l'article 9.2.j) du RGPD, qui prévoit que l'interdiction de traitement de catégorie particulière de données ne s'applique pas lorsque « le traitement est nécessaire à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, conformément à l'article 89, paragraphe 1, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée ».

35. L'article 64 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 prévoit à cet égard que le traitement de

données sensibles à des fins de recherche est autorisé dans la mesure où il respecte les conditions prévues par l'article 9.2.j) du RGPD ainsi que les conditions reprises à l'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018, développées dans la section I du présent avis, lesquelles doivent être respectées en tout état de cause par les centres de recherche<sup>136</sup>.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 3 mars 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>136</sup> Toutefois, il est à noter que si de telles données à caractère personnel venaient à être (véritablement) anonymisées avant qu'un traitement ne soit réalisé par les centres de recherches, le RGPD et les conditions de l'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 ne seraient pas applicables.

# 6

## Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7882 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA », et modification du Code de procédure pénale (Délibération n°20/AV11/2023 du 10 mars 2023)

1. Conformément à l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46.1.c) de la directive (UE) n°2016/680 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques 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 ») la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou 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 ».

2. Par ailleurs, l'article 27.2 de la loi du 1<sup>er</sup> 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, transposant l'article 28.2 de la directive susmentionnée en droit national, dispose que la CNPD « est consultée dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal qui se rapporte au traitement. »

3. En date du 1<sup>er</sup> juillet 2022, la Commission nationale a avisé le projet de loi n°7882 portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA », et modification du Code de procédure pénale (ci-après le « projet de loi »).

4. En date du 30 janvier 2023, Madame la Ministre de la Justice a invité la CNPD à se prononcer au sujet des amendements parlementaires adoptés par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 13 janvier 2023 (ci-après les « amendements »).

5. La Commission nationale formulera ci-après ses observations quant aux problématiques relatives à la protection des données soulevées par les amendements.

### **Quant à l'introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application JU-CHA**

#### **Sur les finalités des traitements**

6. La CNPD constate que l'amendement 1 ne retient pas la solution proposée par la CNPD dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2022 consistant à retenir pour le moins les grandes catégories

## ANNEXES

de finalités que l'ACJ avait identifiées dans son avis de 2020<sup>137</sup>.

7. La CNPD réitère sa position exprimée dans son avis précité<sup>138</sup>, notamment en ce que la rédaction actuelle de la disposition ne précise pas suffisamment en détail les finalités pour répondre à l'exigence de l'article 3.1.b) de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

8. Par ailleurs, il convient de soulever la position exprimée par la CNPD dans son avis complémentaire relatif au projet de loi n°7691<sup>139</sup> ayant comme objet de préciser les différentes procédures de « contrôle d'honorabilité » actuellement prévues dans plusieurs textes de loi relevant de la compétence du ministre de la Justice. Dans cet avis, la CNPD s'est interrogée sur la nécessité d'introduire la finalité de la vérification des antécédents au projet de loi n°7882. En effet, le projet de loi n°7691 prévoit que par le procureur général d'État

<sup>137</sup> Avis de l'ACJ de 2020, pp. 2 et 3 : « L'application JUCHA couvre tout le processus d'une affaire pénale, depuis la communication du fait au parquet jusqu'à la décision définitive sur l'action publique, y compris l'inscription au casier judiciaire. Elle couvre encore le volet de l'exécution des peines. Par ailleurs, l'application JUCHA intègre la gestion des dossiers du Service central d'assistance sociale (ci-après « SCAS »), de la probation, de la tutelle, de la protection de la jeunesse, de l'aide aux victimes et des demandes de grâce.

[...]

Eu égard à l'imbrication de multiples traitements de données au sein de l'application JUCHA s'appuyant en grande partie sur les mêmes données à caractère personnel collectées, cette analyse doit s'effectuer en distinguant les finalités. Quatre grandes catégories de finalités ont pu être identifiées :

A. La gestion du procès pénal

- a. Assurer la gestion des dossiers répressifs du premier acte de procédure jusqu'à l'exécution des décisions de justice,
- b. Permettre la gestion informatique des affaires pénales ouvertes au sein des parquets,
- c. Permettre aux procureurs d'État d'apprécier l'opportunité des poursuites,
- d. Permettre de retracer une affaire en cas de découverte d'éléments nouveaux,
- e. Permettre une gestion des audiences de nature répressive,
- f. Permettre la gestion du casier judiciaire avec les différents extraits,
- g. Gérer les dossiers du Service central d'assistance sociale (ci-après « SCAS ») (module SCAS).

B. La protection de la jeunesse

C. La coopération internationale en matière pénale et judiciaire

- a. Gérer et garder une trace des mandats d'arrêt européens et des autres instruments européens de reconnaissance mutuelle adressés au Luxembourg,
- b. Gérer et garder une trace des commissions rogatoires avec mesure de coercition adressées au Luxembourg.

D. Les autres missions des parquets

- a. Permettre la restitution d'objets retrouvés,
- b. Permettre aux procureurs d'État d'apprécier la moralité et l'honorabilité d'une personne,
- c. Garder une trace des dossiers papier transmis aux archives,
- d. Les interactions en dehors d'une procédure judiciaire en cours du parquet avec des personnes physiques ou morales. »

<sup>138</sup> Voir délibération n°29/AV13/2022 du 01/07/2022, doc. parl. n°7882/02.

<sup>139</sup> Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7691 portant modification : 1° du Code de procédure pénale, 2° du Nouveau Code de procédure civile, 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes, 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs, 6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, 7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante, 9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, 10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, 11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, 12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant, 13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales, 14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, 15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice, délibération n° 42/AV20/2022 du 7 octobre 2022, doc. parl. n°7691/08, point 12.

# 6

consulte l'application JU-CHA afin d'effectuer une vérification des antécédents. Dans ce contexte, la CNPD s'est également demandée s'il ne serait pas pertinent de préciser dans le texte du projet de loi n°7882 quel(s) serai(en)t le(s) module(s) accessible(s) par le procureur général d'État lors de l'appréciation de l'honorabilité d'une personne concernée.

## Sur le module 'contrôle des accès'

9. La Commission nationale salue que l'amendement 8 introduit le motif de la consultation tel que préconisé par la CNPD<sup>140</sup> et le Conseil d'État<sup>141</sup> à l'article 10 du projet de loi.

10. Par ailleurs, il convient de voir d'un œil positif les modifications apportées à l'établissement de cette autorisation tel que l'a demandé le Conseil d'État dans son avis<sup>142</sup>.

11. La CNPD constate cependant que les amendements ne reprennent pas l'intégralité des recommandations émises par le Conseil d'État dans son avis<sup>143</sup>. Ainsi, des précisions quant aux conditions des contrôles ainsi que les autres catégories de personnes, à côté du procureur général d'État et son délégué, pouvant consulter le module n'ont pas été incluses.

12. La CNPD estime pourtant important de limiter dans une certaine mesure par une disposition législative les personnes pouvant consulter le module « contrôle des accès ». En effet, elle se demande si

vraiment tous les magistrats et membres du personnel de l'administration judiciaire pourraient potentiellement nécessiter un tel accès ou seulement des catégories spécifiques de personnes. Ainsi, la CNPD se rallie à la recommandation du Conseil d'État d'apporter des précisions à cet égard au projet de loi sous avis.

13. Par ailleurs, le Conseil d'État a demandé dans son avis d'apporter des précisions si les contrôles se font d'office, sur décision du procureur général d'État, ou bien sur demande du procureur d'État, d'un juge d'instruction ou d'un autre chef de corps. La CNPD se rallie à l'appréciation de Conseil d'État qu'une telle précision serait utile. En outre, la CNPD rappelle que l'article 24, paragraphe 2, prévoit un autocontrôle qui selon les bonnes pratiques devrait se faire de manière proactive et régulière afin de vérifier la licéité des traitements, et le cas échéant détecter des abus d'accès. Ainsi des contrôles devraient être réalisés régulièrement sur l'initiative du responsable du traitement, même en l'absence d'un indice ou d'un soupçon d'abus.

## Quant à la modification du Code de procédure pénale

14. La CNPD voit d'un œil favorable les modifications apportées au projet de loi. Elle note cependant que les amendements ne prennent pas en compte ses observations soulevées dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>144</sup>.

<sup>140</sup> Voir point I.6., pages 5 et 6 de la délibération n°29/AV13/2022 du 01/07/2022, doc. parl. n°7882/02.

<sup>141</sup> Voir commentaires formulés par le Conseil d'État sous l'article 10, pages 6 et 7 de son avis du 22 juillet 2022, doc. parl. n°7882/03.

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> Voir point II., pages 6 et suiv. de la délibération n°29/AV13/2022 du 01/07/2022, doc. parl. n°7882/02.

## ANNEXES

15. Dans la mesure où les amendements ne répondent pas à la question de l'interaction entre l'obligation de confidentialité introduite par l'article 12 du projet de loi sous la forme d'un nouvel article 8-4 au Code de procédure pénale, et les obligations du responsable du traitement respectivement des droits de la personne concernée découlant du RGPD, la CNPD estime que ses remarques à ce sujet dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2022 restent pertinentes.

16. Il convient de rappeler qu'une fois que le ministère public transmet les informations à un employeur public ou privé, une association ou fondation ou encore une administration, une personne morale de droit public, une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou un ordre professionnel, le RGPD trouve application aux traitements de données à caractère personnel effectués par ces entités.

17. Ainsi, il se pose la question de savoir comment l'obligation de confidentialité joue à l'égard de la personne concernée, qui est en droit d'obtenir certaines informations conformément au RGPD.

18. En ce qui concerne le droit à l'information conféré par les articles 13 et 14 du RGPD, la CNPD peut reconnaître la possibilité pour le responsable du traitement d'évoquer l'article 14.5.d)<sup>145</sup> du RGPD pour justifier ne pas avoir informé la personne concernée de la collecte indirecte des données. Or, il convient de noter

que les destinataires de ces informations, lorsqu'ils deviennent responsable du traitement de ces données, doivent se rendre compte de cette potentielle limitation. Si les responsables du traitement l'ignorent, il existe un risque que certains informent les personnes concernées par soucis de respecter le cadre légal européen.

19. Il en va autrement du droit d'accès de la personne concernée conféré par l'article 15 du RGPD. Le responsable du traitement ne peut pas invoquer une obligation de confidentialité pour refuser la communication de toute information à la personne concernée. Bien que le droit d'accès ne soit pas un droit absolu, le RGPD ne prévoit que des limitations spécifiques<sup>146</sup>. Ainsi, le responsable du traitement peut décider de ne pas fournir une copie des données à la personne concernée s'il s'avère que des droits et libertés d'autrui seraient affectés négativement. Cette limitation ne s'étend pourtant pas sur les informations que le responsable du traitement doit fournir en vertu de l'article 15.1 du RGPD<sup>147</sup>.

20. De même que la CNPD se rallie au Conseil d'État en ce qu'il estime que la personne concernée devrait être informée de toute transmission de données personnelles de la part du ministère public à l'instar de la loi française<sup>148</sup>, elle estime que si des limitations supplémentaires sont nécessaires, il appartient au droit national de les prévoir en conformité avec l'article 23 du RGPD qui

<sup>145</sup> La disposition prévoit que le responsable du traitement n'est pas tenu à informer la personne concernée de la collecte indirecte que ses données personnelles si les données à caractère personnel doivent rester confidentielles en vertu d'une obligation de secret professionnel réglementée par le droit de l'Union ou le droit des États membres, y compris une obligation légale de secret professionnel.

<sup>146</sup> Voir en ce sens les explications de l'EDPB dans la section « limits and restrictions », p.4, des lignes directrices « Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access ».

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> Voir commentaires formulés par le Conseil d'État sous l'article 12, page 9 de son avis du 22 juillet 2022, doc. parl. n°7882/03.



# 6

prévoit des conditions strictes d'encadrement pour de telles limitations. Dans ce contexte, il convient de noter qu'une disposition de confidentialité nationale constituerait une telle limitation, tel que le souligne le Comité Européen de la Protection des Données (ci-après l'« EDPB ») dans ses lignes directrices « *Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access* »<sup>149</sup>. L'EDPB conclut que des dispositions de confidentialité tendant à limiter le droit d'accès des personnes concernées doivent respecter les conditions strictes prévues par l'article 23 du RGPD<sup>150</sup>.

21. Ainsi, la CNPD se demande s'il n'est pas nécessaire d'encadrer plus clairement l'obligation de confidentialité du responsable du traitement afin de garantir un traitement en même temps en conformité avec le RGPD et approprié des données jugées confidentielles. Si le législateur estime nécessaire d'écarter le droit général d'une personne d'être informée, la CNPD se demande, tel qu'invoqué dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>151</sup>, s'il n'est pas nécessaire d'inclure des limitations en vertu de l'article 23 du RGPD. La CNPD rappelle que l'EDPB a publié des lignes directrices afin d'accompagner la rédaction de telles limitation<sup>152</sup>. Il convient de soulever en particulier l'exigence que toute limitation devrait, dans la mesure du possible, être limitée dans le temps et à certaines catégories de données, et ne pas porter sur tous les droits et obligations découlant du RGPD. Dans ce contexte, la CNPD estime qu'une limitation ne serait utile

que pour le droit d'accès, et éventuellement le droit à l'information lors d'une collecte indirecte, mais uniquement en ce qu'elle peut garantir que les responsables du traitement se rendent compte que l'obligation de confidentialité prévaut sur l'obligation d'information découlant du RGPD.

## Remarques finales

22. La CNPD constate que les amendements ne répondent pas à d'autres observations soulevées dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2022. Dès lors, la CNPD réitère sa position exprimée dans son avis précité<sup>153</sup>, notamment en ce qui concerne la désignation du responsable du traitement ainsi que la distinction dans le traitement des différentes catégories de personnes concernées.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 10 mars 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>149</sup> L'Voir en ce sens l'exemple fourni sous le point 96, p.31, des lignes directrices « *Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access* » de l'EDPB.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> Voir point II., pages 6 et suiv. de la délibération n°29/AV13/2022 du 01/07/2022, doc. parl. n°7882/02.

<sup>152</sup> Voir les « *Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR* ».

<sup>153</sup> Voir délibération n°29/AV13/2022 du 01/07/2022, doc. parl. n°7882/02.

## ANNEXES

### Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (Délibération n°25/AV12/2023 du 27 mars 2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une*

*proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

2. En date du 22 juillet 2020, la CNPD a avisé le projet de loi n°7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (ci-après le « projet de loi »)<sup>154</sup>.

3. Le 20 mai 2022, la Commission nationale a rendu son avis complémentaire<sup>155</sup> sur les amendements gouvernementaux adoptés par le Conseil du gouvernement dans sa séance du 29 septembre 2021.

4. Le 25 novembre 2022 des amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi ont été adoptés (ci-après les « amendements »).

5. Dans la mesure où certains de ces amendements concernent des articles qui ont été commentés par la Commission nationale et que cette dernière n'a pas été saisie pour avis, elle s'autosaisit afin de faire part de ses observations ci-après.

#### **I. Sur le traitement de données à caractère personnel relatif à la condition d'honorabilité**

<sup>154</sup> Voir délibération n°19/2020 de la CNPD du 22 juillet 2020, document parlementaire n°7524/04.

<sup>155</sup> Voir délibération n°17/AV9/2022 de la CNPD du 20 mai 2022, document parlementaire n°7524/14.

6. Il convient de noter que certains amendements<sup>156</sup> entendent préciser des dispositions du projet de loi relatives à l'honorabilité. Il est désormais prévu que la condition d'honorabilité, telle que prévue par lesdits amendements, s'apprécie sur base des antécédents judiciaires.

7. Ces précisions font suite à une observation soulevée par le Conseil d'État dans son avis du 1<sup>er</sup> avril 2022<sup>157</sup>, qui avait été également formulée par la Commission nationale dans ses avis des 22 juillet 2020<sup>158</sup> et 20 mai 2022<sup>159</sup>. S'il convient de saluer de telles précisions, la CNPD se permet toutefois de réitérer l'ensemble de ses commentaires formulés dans ses avis précités<sup>160</sup>. En effet, les précisions apportées ne répondent que partiellement aux observations qui avaient été formulées par la Commission nationale dans ses avis précités.

8. Par ailleurs, il y a lieu de relever que deux amendements<sup>161</sup> entendent introduire deux nouveaux articles relatifs à la formation psycho-gériatrique et à celle de référent en matière de prévention et de lutte contre les infections et de respect des règles d'hygiène et sanitaires.

Les nouvelles dispositions prévoient notamment une condition d'honorabilité, qui diffère de celle visée aux paragraphes

précédents, en ce qu'elle s'apprécie « sur présentation du bulletin n°3 du casier judiciaire datant de moins de trois mois à partir de son établissement ». La Commission nationale comprend que cette condition d'honorabilité s'apprécierait uniquement sur base du bulletin n°3 du casier judiciaire. Il convient de féliciter les auteurs du projet de loi pour de telles précisions.

9. Lesdits amendements prévoient encore que le respect de cette condition de l'honorabilité peut être vérifié « à tout moment » par le ministre<sup>162</sup>. Cependant, en l'absence de précision quant au mécanisme qui serait prévu à cet effet, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si ces dispositions sont susceptibles de respecter les principes généraux du RGPD. Des précisions devraient, par conséquent, être apportées par les auteurs du projet de loi à ce sujet.

## II. Sur l'évaluation de la qualité des prestations et services

10. Les amendements entendent introduire de nouvelles dispositions relatives à l'évaluation de la qualité des prestations et services ayant pour objet d'encadrer la méthode d'évaluation de la qualité des services offerts par les structures d'hébergement, les réseaux d'aides et de

<sup>156</sup> Voir amendements n°16, n°19, n°27, n°32, n°33, n°40, n°43, n°44, n°48, n°51, n°56, n°61 et n°66.

<sup>157</sup> Document parlementaire n°7524/13.

<sup>158</sup> Voir point II, 1, pages 5 et suiv. de la délibération n°19/2020 de la CNPD du 22 juillet 2020, document parlementaire n°7524/04.

<sup>159</sup> Voir point I, 2, pages 3 et suiv. de la délibération n°17/AV9/2022 de la CNPD du 20 mai 2022, document parlementaire n°7524/14.

<sup>160</sup> Voir point II, 1, pages 5 et suiv. de la délibération n°19/2020 de la CNPD du 22 juillet 2020, document parlementaire n°7524/04 et point I, 2, pages 3 et suiv. de la délibération n°17/AV9/2022 de la CNPD du 20 mai 2022, document parlementaire n°7524/14.

<sup>161</sup> Amendements n°90 qui introduit un nouvel article 103 intitulé « Formation psycho-gériatrique », et amendement n°91 qui introduit un nouvel article 104 intitulé « Formation « référent en matière de prévention et de lutte contre les infections et de respect des règles d'hygiène et sanitaires » ».

<sup>162</sup> Voir amendements n°90 et n°91.

## ANNEXES

soins et les centres de jour prévus par le projet de loi<sup>163</sup>.

11. Les amendements prévoient notamment que « *les agents chargés de l'évaluation par le ministre sont autorisés à accéder aux données recueillies dans le cadre du dossier individuel [...], aux données recueillies dans le cadre du dossier du personnel, à tous les concepts, procédures, communications et instructions écrits à l'adresse des résidents, de leurs représentants légaux ou personnes de contact ou des membres du personnel concernant les prestations et services [...]* ainsi qu'à toutes les communications à l'adresse des résidents, de leurs proches et du personnel, ceci dans la stricte mesure où l'accès est nécessaire à l'exécution de leur mission légale. Ils sont astreints au secret professionnel »<sup>164</sup>.

12. Il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que des catégories particulières de données au sens de l'article 9 du RGPD seraient communiquées sur base desdites dispositions dans la mesure où figurent dans le dossier individuel des informations relatives à l'état de santé d'un résident. L'article 9 du RGPD confère une protection accrue à ces données en disposant que leur traitement est en principe interdit, sauf si l'une des conditions visées à l'article 9.2 du RGPD est remplie. Dès lors, il appartient au responsable du traitement de veiller à la licéité de

tels traitements en analysant si l'une des conditions visées à l'article 9.2 précité serait remplie.

Compte tenu de la spécificité de telles données, la CNPD se permet toutefois de saluer les dispositions introduites par les amendements qui prévoient que « *les agents chargés de l'évaluation par le ministre* » de recevoir la communication de telles données, soient soumis au secret professionnel. La CNPD comprend qu'il s'agirait de soumettre ces agents au secret professionnel, tel que défini par l'article 458 du Code pénal.

13. En outre, il y a lieu de regretter que lesdites dispositions ne prévoient pas de durée de conservation des données qui seraient collectées aux fins de l'évaluation de la qualité des services de chaque structure d'hébergement. La Commission nationale n'est, dès lors, pas en mesure d'apprécier si le principe de limitation de conservation des données serait respecté en l'espèce. Sur ce point, elle se permet de renvoyer à ses observations formulées dans son avis du 22 juillet 2020<sup>165</sup>.

### III. Remarques finales

14. Dans la mesure où les dispositions relatives à la création d'un « registre des structures et services pour personnes âgées qui rendra publique toutes les

<sup>163</sup> Voir amendements n°15, n°26, n°39, n°47 et n°72. Ces amendements prévoient des dispositions similaires en ce qui concerne l'évaluation de la qualité des prestations et services offerts par les structures d'hébergement, réseaux d'aides et de soins et les centres de jours.

<sup>164</sup> Voir notamment amendements n°15 et n°26.

<sup>165</sup> Voir point II, 1, pages 5 et suiv. de la délibération n°19/2020 de la CNPD du 22 juillet 2020, document parlementaire n°7524/04.



# 6

informations jugées pertinentes à l'attention du grand public, en particulier le projet d'établissement et le contrat type conclu avec les usagers » ont été reformulées, la Commission nationale se permet de réitérer ses observations formulées dans ses avis du 22 juillet 2020<sup>166</sup>.

15. Enfin, dans la mesure où les amendements gouvernementaux ne répondent pas à certaines remarques et interrogations formulées dans ses avis précédents, la CNPD se permet de réitérer ses observations à ce sujet<sup>167</sup>.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date 27 mars 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>166</sup> Voir point I, 1, page 2 de la délibération n°19/2020 de la CNPD du 22 juillet 2020, document parlementaire n°7524/04.

<sup>167</sup> Voir notamment point I.1.b et c pages 2 et 3, point II, page 5, de la délibération n°17/AV9/2022 du 20 mai 2022, document parlementaire n°7524/.

## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 modifiant 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, au 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 ; 2 le règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs, au projet de règlement grand-ducal modifiant 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**

**(Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement 2016/679 du Parlement 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 le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime

général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

2. Par courriers en date du 20 janvier 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi modifiant 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, (ci-après le « projet de loi ») ainsi que sur les projets de règlements grand-ducaux suivants :

- Le projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal modifiant 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 ; 2°



# 6

le règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « projet de règlement grand-ducal I ») ; et

- Le projet de règlement grand-ducal modifiant 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 (ci-après le « projet de règlement grand-ducal II »).

3. En ce qui concerne le projet de loi, il ressort de l'exposé des motifs que ce dernier a notamment pour objectif de « renforcer la qualité des informations inscrites au registre de commerce et des sociétés et à doter son gestionnaire de nouveaux moyens, afin que soit mise en œuvre une politique efficace de suivi des personnes et entités immatriculées et s'assurer de leur mise en conformité par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au registre de commerce et des sociétés ». Les auteurs du projet de loi précisent encore qu'il serait « primordial pour l'État de pouvoir exploiter des banques de données fiables et actuelles, alors que tant le registre de commerce et des sociétés que le registre des bénéficiaires effectifs apparaissent comme des outils

*incontournables, ces derniers étant les principales sources d'informations sur les personnes morales du pays ». Le projet de loi entend introduire des dispositions visant à remplir de tels objectifs.*

4. En ce qui concerne les projets de règlements grand-ducaux, ces derniers ont pour objectifs de préciser les critères de consultation du registre de commerce et des sociétés (ci-après le « RCS ») et du registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « RBE »).

5. Bien que la CNPD ait été saisie individuellement du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal I, d'une part, et du projet de règlement grand-ducal II, d'autre part, elle propose de traiter l'ensemble de ces projets dans un même avis alors que ces derniers soulèvent des questions similaires, voire identiques, ayant trait à la protection des données et à la vie privée.

## **I. Remarques liminaires**

6. Il convient de relever que les informations qui figurent au RCS et au RBE ne sont pas toutes à considérer comme des données à caractère personnel au sens de l'article 4.1. du RGPD<sup>168</sup>.

En effet, certaines des informations qui figurent au RCS et au RBE concernent des personnes morales. Le considérant 14 du RGPD énonce que le RGPD « ne couvre pas le traitement des données à caractère

<sup>168</sup> L'article 4.1. du RGPD dispose qu'« [a]ux fins du présent règlement, on entend par : données à caractère personnel, toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée ») ; est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».



# ANNEXES

personnel qui concernent les personnes morales, et en particulier des entreprises dotées de la personnalité juridique, y compris le nom, la forme juridique et les coordonnées de la personne morale ».

Toutefois, des informations ayant trait à des personnes morales peuvent, le cas échéant, concerner des personnes physiques (par exemple, si elles incluent le nom du gérant de la société) et doivent donc être considérées comme des données à caractère personnel.

7. Dès lors, le RGPD ne s'appliquera qu'aux données à caractère personnel qui seraient traitées dans le cadre des dispositions des textes sous examen. Les développements ci-après se réfèrent donc aux traitements qui tombent dans le champ d'application du RGPD.

## II. Sur le rôle des différents acteurs

### 1. Remarques liminaires

8. Il convient de rappeler que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel en ce qu'il vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties<sup>169</sup>. Cela signifie que le statut juridique du ministre ayant la Justice dans ses attributions (ci-après le « ministre ») en tant que responsable du traitement, tel que défini par les textes sous avis, doit être déterminé par ses activités réelles plutôt que par sa désignation formelle. Il en va de même pour le gestionnaire du RCS, et pour le gestionnaire du RBE qui agissent, selon les

dispositions sous examen, en tant que « sous-traitant » du ministre.

9. Or, comme soulevé *infra*<sup>170</sup>, la Commission nationale se demande si dans les faits le rôle du gestionnaire du RCS et du gestionnaire du RBE n'irait pas au-delà du rôle de sous-traitant du ministre et que ces derniers agiraient en tant que responsable du traitement. Dès lors, il est important de veiller à ce que les dispositions des textes sous examen reflètent la réalité du rôle du ministre, du gestionnaire du RCS et du gestionnaire du RBE.

## 2. Quant au RCS

### A. L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi

10. L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi entend remplacer l'article 2 de la loi modifiée du 12 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises (ci-après la « loi RCS »).

Les nouvelles dispositions de cet article 2, tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, prévoient que le RCS « *fonctionne sous l'autorité* » du ministre ayant la Justice dans ses attributions (ci-après le « ministre ») « *qui a la qualité de responsable du fichier au sens du [RGPD]* ».

11. S'il convient de saluer les auteurs du projet de loi pour avoir apporté de telles précisions, la CNPD propose de remplacer la notion de « responsable du fichier »,

<sup>169</sup> Voir paragraphe 12, page 10 des lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD du Comité Européen de la protection des Données, adoptées le 7 juillet 2021, version 2.0., disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr).

<sup>170</sup> Voir paragraphes 17 à 19, 22 à 23 et 65 à 66 du présent avis.

# 6

qui est étrangère au RGPD, par les termes exacts définis par le RGPD, à savoir la notion de « responsable du traitement »<sup>171</sup>.

12. Les nouvelles dispositions de l'article 2 précité prévoient encore que « *la gestion du [RCS] est confiée à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'État, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du [RGPD]* ». La CNPD comprend qu'il s'agit du groupement d'intérêt économique dénommé « LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS » (ci-après le « LBR » ou le « gestionnaire »).

13. Par ailleurs, en ce qui concerne la notion de « sous-traitant du fichier », il convient de noter que le RGPD définit le « sous-traitant » comme « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement »<sup>172</sup>. Les dispositions, telles que rédigées actuellement, sous-entendent que le LBR, en tant que gestionnaire du RCS, serait sous-traitant du RCS. Or, en vertu des dispositions de l'article 2 du projet de loi le gestionnaire du RCS devrait traiter des données pour le compte du ministre et non pour le compte du RCS. Il est donc suggéré de supprimer les termes « du fichier ».

14. En outre, il est encore précisé que le « *Centre des technologies de l'information de l'État [ci-après le « CTIE »]* est chargé

*de la gestion informatique du fichier et a également la qualité de sous-traitant du fichier au sens du [RGPD]* ». La CNPD se permet de renvoyer à ses observations formulées ci-avant en ce qui concerne la notion de « sous-traitant du fichier ».

## B. L'article 8 du projet de règlement grand-ducal II

15. L'article 8 du projet de règlement grand-ducal II a pour objet de modifier l'article 22 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi RCS (ci-après le « règlement grand-ducal portant exécution de la loi RCS »).

16. Les dispositions de l'article 22.2., tel que modifié par l'article 8 du projet de règlement grand-ducal II, prévoient que le gestionnaire du RCS serait chargé de valider préalablement les demandes d'accès motivées par des besoins professionnels afin de mettre à disposition « *tout ou partie des informations publiques inscrites et documents publics déposés au [RCS]* ». Il est encore précisé à l'alinéa 2 desdites dispositions que le gestionnaire du RCS « *communique à intervalle régulier la liste des personnes ayant obtenu son accord au ministre ayant la Justice dans ses attributions* ».

17. Cependant, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal II sur le fait que l'entité qui détermine les catégories de destinataires des données, c'est-à-dire qui aura accès aux données,

<sup>171</sup> Voir article 4.7. du RGPD qui dispose que le responsable du traitement est « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre ».

<sup>172</sup> Voir article 4.8. du RGPD.

## ANNEXES

est à considérer comme un responsable du traitement.

En effet, le Comité Européen de la Protection des Données considère que « [t]raditionnellement, les « moyens essentiels » sont intrinsèquement réservés au responsable du traitement. Si les moyens non essentiels peuvent également être déterminés par le sous-traitant, les moyens essentiels doivent être décidés par le responsable du traitement. On entend par « moyens essentiels » ceux qui sont étroitement liés à la finalité et à la portée du traitement, tels que (...) les catégories de destinataires (« qui aura accès aux données? ») (...). Outre la finalité du traitement, les moyens essentiels sont aussi étroitement liés à la question de savoir si le traitement est licite, nécessaire et proportionné »<sup>173</sup>.

18. Au vu de ce qui précède, les dispositions précitées auraient donc pour conséquence de qualifier le gestionnaire du RCS en responsable du traitement. Or, de telles dispositions sont contraires aux dispositions de l'article 2 du projet de loi qui désigne expressément le gestionnaire du RCS en tant que sous-traitant du ministre. La CNPD se permet également de renvoyer sur ce point à ces développements formulés aux paragraphes 8 et 9 ci-avant.

19. En outre, ces dispositions sont également contraires aux déclarations du LBR faites dans le cadre d'une enquête ayant été

diligentée à son encontre par la CNPD. En effet, il ressort de la décision du 4 mars 2022 de la CNPD, siégeant en formation restreinte, sur l'issue de l'enquête menée auprès du ministère de la Justice qu'« [i]l 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 »<sup>174</sup>.

20. Dès lors, afin d'éviter tout problème ultérieur d'interprétation en ce qui concerne le rôle du gestionnaire du RCS et dans un souci de sécurité juridique, il est impératif que les dispositions du projet de règlement grand-ducal II soient modifiées. La CNPD recommande ainsi aux auteurs du projet de règlement grand-ducal II de reformuler les dispositions en ce sens « [a]près **acceptation préalable le ministre ayant la Justice dans ses attributions** d'une demande d'accès motivée par des besoins professionnels [...] » et de supprimer, en conséquence, le deuxième alinéa du paragraphe 2.

### 3. Quant au Recueil électronique des sociétés et associations

21. L'article 23 du projet de loi propose d'introduire à la suite de l'article 19-4 de la loi RCS, un nouvel article 19-5.

<sup>173</sup> Voir paragraphe 40, page 17 des lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD du Comité Européen de la protection des Données, adoptées le 7 juillet 2021, version 2.0., disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr)

<sup>174</sup> Voir paragraphe 20 de la délibération n°6FR/2022 du 4 mars 2022 de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n°2798 menée auprès du ministère de la Justice, disponible sous : <https://cnpd.public.lu/fr/decisions-sanctions/2022/decision-06-fr-2022.html>.

# 6

22. Ce nouvel article dispose que le Recueil électronique des sociétés et associations (ci-après le « RESA ») « *fonctionne sous l'autorité* » du ministre « *qui a la qualité de responsable du fichier au sens du [RGPD]* ». Tout comme précisé au paragraphe 6 ci-dessus, il est recommandé d'utiliser le terme de « responsable du traitement » au lieu de la notion de « responsable du fichier ».

23. Les dispositions du nouvel article 19-5 prévoient encore que la gestion du RESA est confiée au LBR « *qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du [RGPD]* ». Il est encore précisé que le CTIE est chargé de la gestion informatique du LBR et a également la « *qualité de sous-traitant du fichier au sens du [RGPD]* ». Comme développé précédemment, la CNPD estime que seule la notion de « sous-traitant » devrait être utilisée<sup>175</sup>.

### III. Sur la « qualité des données inscrites »

24. La CNPD comprend que l'un des enjeux du projet de loi est l'amélioration de la « *qualité des données inscrites* »<sup>176</sup> au RCS et au RBE. A ces fins, le texte sous examen entend donner au gestionnaire du RCS et du RBE la possibilité de mettre à jour « *d'office* » les informations inscrites auxdits registres. Cette mise à jour se ferait via l'accès à des fichiers tenus par d'autres administrations ainsi que par l'interconnexion du RCS et du RBE.

#### 1. Remarques liminaires

25. Il convient de noter que l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualisation des données a toujours été au cœur des préoccupations du RCS. En effet, il ressort du projet de loi concernant le RCS ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises que « *[p]ar analogie à la publicité foncière, la publicité des principaux documents juridiques et financiers d'une entreprise tend à créer un climat de confiance auprès des investisseurs, en garantissant l'identification correcte des parties, d'une part, et des informations fiables sur leur situation financière, d'autre part. Il est partant dans l'intérêt public de veiller au respect de différents critères de fonctionnement essentiels du [RCS], tels que l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualisation des données, de même qu'à un accès convivial et décentralisé à la documentation sous forme papier et électronique* »<sup>177</sup>.

26. Ces préoccupations sont d'ailleurs désormais formellement inscrites dans la loi RCS alors que l'article 1 de la loi RCS dispose que « *[l]es inscriptions prescrites par la loi de même que toute modification se rapportant aux faits dont la loi ordonne l'inscription doivent être portées sur le registre* ». Cet article est, par ailleurs, complété par de nouvelles dispositions du projet de loi qui prévoient que « *[l]es informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles* »<sup>178</sup>.

27. Quant au RBE, la qualité des données y inscrites est également une de ses

<sup>175</sup> Voir également paragraphes 8 à 9 du présent avis.

<sup>176</sup> Voir exposé des motifs, pages 17 et suiv. du projet de loi.

<sup>177</sup> Voir document parlementaire n°4581/00, pages 3 et suiv.

<sup>178</sup> Article 1 du projet de loi.

# ANNEXES

préoccupations centrales. Il est d'ailleurs inscrit à l'article 4.2. de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, telle que modifiée, (ci-après la « loi RBE ») que les informations devant figurer au RBE doivent être « adéquates, exactes et actuelles ». Cependant, il y a lieu de noter que les objectifs du RBE répondent à des considérations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme<sup>179</sup>. Ses missions diffèrent donc de celles du RCS.

## 2. Sur le respect du principe d'exactitude des données

28. Il convient de rappeler que l'article 5.1.d) du RGPD dispose que « [l]es données à caractère personnel doivent être 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 ».

29. En vertu de ce principe, le responsable du traitement du RCS et du RBE devrait, d'ores et déjà, s'assurer que les données à caractère personnel collectées sont exactes et, si nécessaire, tenues à jour et prendre les mesures raisonnables qui s'imposent afin de rectifier ou d'effacer les données qui seraient inexactes.

## 3. Sur les dispositions du projet de loi

### renforçant le mécanisme de mise à jour des informations inscrites au RCS et au RBE

30. Le projet de loi entend « renforcer la qualité des informations inscrites au RCS et doter son gestionnaire de nouveaux moyens, afin que soit mise en œuvre une politique efficace de suivi des personnes et entités immatriculées et s'assurer de leur mise en conformité par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au RCS »<sup>180</sup>. La même logique est poursuivie en ce qui concerne le RBE<sup>181</sup>. Compte tenu des missions du RCS et du RBE<sup>182</sup>, la CNPD peut comprendre la nécessité de renforcer la qualité des informations.

31. Cependant, les nouveaux mécanismes envisagés, tels que l'« accès à d'autres registres nationaux » ou « l'interconnexion du RCS et du RBE », sont à considérer comme de nouveaux traitements de données à caractère personnel.

32. La Commission nationale analysera ci-après leur conformité d'un point de vue de la protection des données.

### A. Sur l'accès aux registres nationaux par le gestionnaire du RCS

33. L'article 21 du projet de loi propose d'introduire un nouvel alinéa à l'article 15 de la loi RCS qui prendrait la teneur suivante :

<sup>179</sup> La loi RBE transpose, en effet, l'obligation imposée par la 4<sup>ième</sup> directive anti-blanchiment, telle que modifiée par la 5<sup>ième</sup> directive anti-blanchiment, de créer un RBE. De même qu'elle retranscrit les exigences du GAFI en matière de transparence des personnes morales, notamment en ce que les pays « doivent utiliser un ou plusieurs mécanismes qui y sont proposés afin d'assurer la disponibilité des informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales ». L'un des mécanismes proposés par le GAFI est « l'obligation d'obtention et de conservation par les « registres des sociétés » des informations à jour sur les bénéficiaires effectifs des sociétés », voir document parlementaire n°7217.

<sup>180</sup> Voir exposé des motifs, page 16 du projet de loi.

<sup>181</sup> Voir exposé des motifs, page 18 du projet de loi.

<sup>182</sup> Voir paragraphes 25 à 27 du présent avis.

# 6

« [l]e gestionnaire du [RCS] met d'office à jour les informations inscrites concernant les personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès ».

34. L'article 22 du projet de loi propose encore d'introduire un article 15-1.2. qui dispose que « [d]ans les limites des missions dévolues au gestionnaire du [RCS], qui visent la vérification des inscriptions effectuées au [RCS] et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du [RCS] a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions ».

35. En ce qui concerne le « mécanisme d'inscription d'office » visé à l'article 21 précité, celui-ci se baserait sur des informations détenues par le registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP ») et le registre des nationalités et des rues auxquels le gestionnaire du RCS aurait d'ores et déjà accès<sup>183</sup>. Les auteurs du projet de loi expliquent à ce sujet que « si une personne physique, disposant d'un numéro d'identifiant national, change son nom ou son prénom et qu'elle est en outre inscrite au RCS en qualité de mandataire d'une société immatriculée, cette modification portée dans le [RNPP] pourrait être d'office répercutée dans le RCS, sans attendre que la société concernée effectue elle-même la démarche de modification au RCS ».

L'accès à ces registres serait encore

nécessaire afin « d'exécuter un contrôle de l'information à inscrire ou inscrite dans la banque de données du RCS, par rapport à d'autres registres nationaux « sources », qui disposent également de l'information, afin de s'assurer de la cohérence de cette dernière. Il est en effet peu concevable, qu'une information relative à l'adresse du siège social d'une entreprise luxembourgeoise inscrite au RCS, ne soit pas conforme à celle figurant dans le registre national des localités et des rues par exemple. De même, si l'information dans le registre « source » est ultérieurement modifiée, cette modification doit pouvoir être automatiquement répercutée au RCS, sans autre démarche administrative »<sup>184</sup>.

36. En ce qui concerne l'accès aux informations contenues dans « les fichiers des administrations et services publics » visés à l'article 22 précité, ces dispositions ont pour objet, selon le commentaire des articles, « d'améliorer la qualité des données inscrites au RCS » en permettant au gestionnaire « de s'assurer de la cohérence entre l'information transmise par un déposant ou contenue dans la banque de données et le fichier source où figure déjà cette information ». Les auteurs du projet de loi précisent encore que ce droit d'accès serait « strictement lié d'une part, aux missions incombant au gestionnaire du RCS et d'autre part, aux informations à inscrire au RCS ».

37. Malgré les explications ci-dessus, certaines zones d'ombre demeurent quant aux fichiers qui seraient effectivement visés ainsi qu'aux modalités d'accès à ces fichiers administratifs. En effet, outre le

<sup>183</sup> Voir commentaire des articles.

<sup>184</sup> Voir exposé des motifs, page 17 du projet de loi.



## ANNEXES

RNPP et le registre des nationalités et des rues, quels seraient les « *fichiers des administrations et services publics* » visés ? Est-ce que le mécanisme d'inscription d'office consiste à un accès par le gestionnaire du RCS au RNPP et au registre des nationalités et des rues ou s'agit-il d'un mécanisme automatisé de transmission de données du RNPP et du registre des nationalités et des rues vers le gestionnaire du RCS ?

38. En ce qui concerne l'accès au RNPP, il y a lieu de rappeler qu'un tel accès devrait s'effectuer conformément à la procédure prévue par l'article 10 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi qu'aux articles 5 à 7 du règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi précitée.

39. En tout état de cause, il y a lieu de regretter que l'ensemble de ces dispositions ayant pour objet de renforcer la qualité des informations à inscrire ou inscrites au RCS ne soient pas rédigées avec suffisamment de clarté et de précisions. En l'absence de telles précisions, il est difficile d'apprécier si les principes généraux du RGPD seraient respectés en l'espèce.

40. Ainsi, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire<sup>185</sup>, la CNPD estime indispensable que :

- Le mécanisme de mise à jour automatique soit clarifié – à tout le moins dans le

commentaire des articles ; et

- Les registres qui seraient consultés pour de telles finalités soient expressément nommés dans les dispositions du projet de loi.

41. A toutes fins utiles, pour une meilleure lisibilité du texte sous avis, la Commission nationale suggère de regrouper dans un seul et même article les dispositions des articles 21 et 22 alors que les dispositions semblent poursuivre la même finalité à savoir la qualité des informations à inscrire ou inscrite au RCS via l'accès à des fichiers administratifs.

### **B. Sur l'accès aux registres nationaux par le gestionnaire du RBE**

42. L'article 32 du projet de loi entend introduire un nouvel article 16-1 dans la loi RBE. L'article 16-1.2. dispose que « *[d]ans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au [RBE] et la tenue à jour des inscriptions inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions* ».

L'article 16-1.3. dispose que « *[l]e gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au [RBE] concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès* ».

43. En l'absence de clarification et de précision au sujet desdites dispositions dans

<sup>185</sup> En ce sens, V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres arrêt du 22 novembre 2022 de la CJUE dans les affaires jointes C-37/20 et C-601/20, § 47-48, CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.





# 6

le commentaire des articles, ces dispositions suscitent les mêmes interrogations soulevées précédemment aux paragraphes 36 à 40 du présent avis.

44. Ainsi, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou règlementaire<sup>186</sup>, la CNPD estime indispensable que soient précisés les fichiers auxquels le gestionnaire pourrait accéder et que soit clarifié le mécanisme de mise à jour d'office des informations.

45. Enfin, il est intéressant de noter que l'article 35 du projet de loi n°7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales entend « instaurer un échange de données entre le [RBE] et le ministre suite à la demande de ce dernier afin de maintenir des données à jour pertinentes en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme »<sup>187</sup>. Dès lors, cela ne devrait-il pas être également reflété dans le projet de loi ?

### C. Sur l'interconnexion des « bases de données gérées par le gestionnaire »

46. Il y a lieu de relever que l'article 22 et l'article 32 entendent prévoir une

interconnexion<sup>188</sup> entre le RCS et le RBE.

47. Il ressort du commentaire des articles « qu'il est nécessaire qu'une passerelle soit mise en place entre les différentes banques de données gérées par le gestionnaire du RCS. En effet, alors que le [RBE] et le RCS sont gérés par le même gestionnaire et concernent globalement les mêmes entités, ces deux banques de données sont indépendantes et en l'état actuel des textes, aucune communication entre ces dernières n'est permise. Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il est donc primordial que ces banques de données fassent l'objet d'une interconnexion, pour pouvoir notamment effectuer des contrôles automatiques et s'assurer de la mise à jour des données ». Les auteurs du projet de loi précisent encore que « cette interconnexion doit permettre de simplifier les démarches administratives des entités immatriculées, une reprise de certaines données du RCS dans le RBE pouvant être proposée aux déclarants, afin d'éviter à ces derniers de devoir saisir plusieurs fois les informations d'une même personne, une fois pour les besoins du RCS et l'autre pour ceux du RBE ».

48. La CNPD comprend donc que dès qu'il y aura un changement en ce qui concerne les inscriptions requises au RCS, celles-ci seront répercutées au RBE, et vice-versa. Ce système devrait également permettre de

<sup>186</sup> En ce sens, V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres arrêt du 22 novembre 2022 de la CJUE dans les affaires jointes C-37/20 et C-601/20, § 47-48, CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

<sup>187</sup> Voir commentaire des articles « ad article 35 » du projet de loi.

<sup>188</sup> En ce qui concerne le terme « interconnexion », il y a lieu de rappeler que sous l'égide de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, désormais abrogée, le concept d'« interconnexion » y était défini. Ce concept impliquait que les traitements des données étaient reliés et pouvaient être gérés par les responsables des différents traitements concernés.

## ANNEXES

vérifier que les inscriptions figurant au RCS sont identiques à celles figurant au RBE, et réciproquement.

49. Cependant, et malgré les explications apportées par les auteurs du projet de loi, la CNPD regrette que le fonctionnement dudit système envisagé n'ait pas été davantage précisé par les auteurs du projet de loi de sorte qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier pleinement quelles pourraient être les conséquences éventuelles d'un point de vue de la protection des données.

50. Enfin, elle souhaite encore faire part de ses interrogations quant aux modalités de contrôle de la véracité des informations qui seraient modifiées, notamment en cas d'erreur dans la retranscription des informations. En effet, s'il s'agit d'un système automatisé, ne faudrait-il toutefois pas prévoir un contrôle humain *a posteriori* afin d'éviter que des retranscriptions erronées soient répercutées dans l'ensemble desdits registres ?

### **b. Sur les dispositions des articles 22 et 32 du projet de loi**

51. L'article 22 précité propose d'introduire un nouvel article 15-1 dans la loi RCS. Le paragraphe 1 de ce nouvel article dispose que « *[l]a banque de données du [RCS] est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée au gestionnaire du [RCS]* ».

52. L'article 32 est le pendant de l'article 22 en ce qui concerne le RBE. Cet article

propose d'introduire un nouvel article 16-2 dans la loi RBE, dont le paragraphe prend la teneur suivante « *[l]es fichiers du [RBE] sont interconnectés avec la banque de données du [RCS]* ».

53. Si la volonté des auteurs du projet de loi est indéniablement de prévoir dans le projet de loi le principe d'une interconnexion entre le RCS et le RBE, force est de constater que cela n'est pas reflété clairement par les dispositions des articles 22 et 32 précité. En effet, les dispositions ne sont rédigées de façon similaire et la terminologie employée n'est pas la même en ce qui concerne les fichiers qui seraient visés par une telle interconnexion.

54. En tout état de cause et afin d'éviter toute confusion dans l'esprit du lecteur, il est indispensable de clarifier expressément dans le projet de loi quelles seraient les bases de données qui feraient l'objet de cette transmission automatique de données. De même que la CNPD recommande que ces dispositions soient rédigées à l'identique dans les deux articles prévoyant un tel échange.

### **B. Sur les finalités poursuivies**

55. Il y a lieu de constater, en ce qui concerne le système de transmission envisagé par le projet de loi, que les finalités poursuivies par ce système ne sont pas précisées par le projet de loi.

56. Or, d'après le commentaire des articles, le système envisagé entend poursuivre différentes finalités, à savoir la mise en place d'un contrôle automatique, la mise à jour

<sup>189</sup> En ce sens, V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres arrêt du 22 novembre 2022 de la CJUE dans les affaires jointes C-37/20 et C-601/20, § 47-48, CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

# 6

des données, la simplification administrative ainsi que la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

57. En tout état de cause, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou règlementaire<sup>189</sup>, la CNPD estime indispensable que soit précisé dans le texte du projet de loi les finalités poursuivies par un tel système. Elle suggère les dispositions suivantes « *dans le cadre des missions respectives du RCS et du RBE il est prévu un système d'échange automatisé [...]* ».

#### **IV. Sur l'accès aux informations et documents figurant au RCS et au RBE**

##### **1. Sur l'accès aux informations et documents figurant au RCS**

###### **A. Remarques liminaires**

58. En ce qui concerne l'accès au public en ligne aux informations et documents figurant au RCS, il est intéressant de noter que l'avis du Groupe de travail Article 29 sur la réutilisation des informations du secteur public et des données ouvertes indique que « [l]'un des principaux facteurs de risque est le volume croissant de données ligne et hors ligne, qu'elles soient accessibles au public ou qu'elles soient détenues par des organisations commerciales, et qui peuvent ensuite être utilisées pour établir le profil de personnes à des fins de publicité comportementale et pour un éventail

croissant d'autres finalités. Lorsqu'on les considère sous l'angle des « énormes volume de données » dont disposent déjà ces organisations, les [informations du secteur public] issues de données à caractère personnel et rendues disponibles à des fins de réutilisation pourraient augmenter la probabilité que les personnes puissent être identifiées ou que leurs profils puissent être enrichis, souvent à leur insu »<sup>190</sup>.

59. Il est encore précisé dans cet avis que la « *réutilisation de données à caractère personnel accessibles au public est et devrait être limitée par :*

- *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.* »<sup>191</sup>.

60. La CNPD se permet plus particulièrement d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur les garanties techniques et organisationnelles qui devraient être mises en place pour protéger les données à caractère personnel et renvoie plus particulièrement sur ce sujet à sa décision sur l'issue de l'enquête n°2798 menée auprès du ministère de la Justice<sup>192</sup>.

<sup>190</sup> 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 16.

<sup>191</sup> 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.

<sup>192</sup> Voir 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.

## ANNEXES

### B. Sur les critères de recherche publique sur le site du gestionnaire du RCS

61. Le paragraphe 1 de l'article 22, tel que modifié par le projet de règlement grand-ducal II, entend encadrer les critères de recherche public sur le site du gestionnaire du RCS. Il est ainsi précisé que la recherche s'effectue « à partir du nom du commerçant personne physique, de la dénomination ou de la raison sociale de la personne morale ou de l'entité immatriculée au RCS ou par le biais du numéro d'immatriculation au RCS ».

62. Tel qu'indiqué par les auteurs du projet de règlement grand-ducal II, de telles dispositions reflètent les critères de recherche actuellement disponibles. De plus, il y a lieu de noter que ces dispositions ont vocation à remplacer des dispositions antérieures qui étaient formulées avec moins de précision.

63. Il convient dès lors de féliciter les auteurs du projet de règlement grand-ducal II pour une telle reformulation.

### C. Sur la mise à disposition d'informations et de documents par le RCS pour des besoins professionnels

64. Le paragraphe 2 de l'article 22 du règlement grand-ducal portant exécution de la loi RCS, tel que modifié par le projet de règlement grand-ducal II, dispose qu'« [a]près acceptation préalable par le gestionnaire du [RCS] d'une demande d'accès motivée par des besoins professionnels et précisant les finalités de

la réutilisation de l'information détenue au [RCS], le gestionnaire peut mettre à disposition, par sa plateforme électronique, tout ou partie des informations publiques inscrites et documents publics déposés au [RCS] ».

65. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal II indiquent au sujet desdites dispositions que « [l]e but est d'offrir ces documents ou informations par services informatiques, sous un format réutilisable en ce qui concerne les données. Dans ce contexte, la demande doit détailler les motifs et les finalités de la réutilisation de l'information disponible au RCS, ce afin que l'accès à mettre en place soit adapté aux besoins décrits » et que « [l]e gestionnaire tiendra la liste des personnes bénéficiant d'un tel accès et la transmettra de manière régulière à son autorité de tutelle ».

66. Ces dispositions ont pour objet de modifier la procédure actuellement prévue par l'article 22 du règlement grand-ducal portant exécution de la loi RCS, qui prévoit actuellement que la demande d'accès soit préalablement acceptée par le ministre et non le gestionnaire du RCS. Sur ce changement de paradigme, il est renvoyé aux paragraphes 8, 9 et 17 à 20 du présent avis.

67. Par ailleurs, s'il y a lieu de féliciter les efforts des auteurs du projet de règlement grand-ducal II pour encadrer un tel accès, il convient de regretter que les finalités pour lesquelles les données pourraient être réutilisées n'aient pas été précisées dans le texte même dudit article. De telles précisions auraient eu le mérite

## 6

le limiter le risque de réutilisation illicite de données<sup>193</sup>.

68. Enfin, la CNPD souligne encore l'importance du respect du principe de minimisation des données lors de l'appréciation de chaque demande d'accès qui serait effectuée auprès du ministre.

#### **D. Sur l'accès aux informations et documents figurant sur le RCS aux administrations et établissements publics**

69. Les dispositions de l'article 22.4 du projet de règlement grand-ducal II entendent supprimer l'autorisation préalable du ministre quant aux modalités de l'accès au RCS par les administrations publiques et établissements publics, et prévoient désormais que « *[l]es administrations et établissements publics ont accès aux informations inscrites et aux documents déposés au [RCS], dans le cadre et les limites de l'exercice de leurs missions* ».

70. Les dispositions antérieures de l'article 22 alinéa 2 prévoyaient que « *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 administration*

*publiques et établissements publics ne peuvent faire de telles recherches que dans le cadre de l'exercice de leurs attributions légales* ».

71. En ce qui concerne ces nouvelles dispositions, il est précisé dans le commentaire des articles que celles-ci permettent « *un accès de droit aux administrations et établissements publics aux informations inscrites et documents déposés au RCS, pour les besoins de leurs missions. Dans ce contexte, ils pourront consulter le RCS suivant les critères qui leur sont utiles, sans avoir à obtenir une autorisation préalable du ministre ayant la Justice dans ses attributions. En effet, il ressort de la pratique que la recherche de base actuellement ouverte aux acteurs étatiques, par dénomination ou numéro d'immatriculation ne sert pas utilement leurs missions de contrôle. Une recherche par d'autres critères ou critères cumulatifs seraient mieux adaptée à leurs besoins. Cette nouvelle disposition s'inscrit finalement dans la mise en œuvre d'une coopération efficace entre administrations* ».

72. Il y a lieu de regretter ce changement de paradigme alors que la CNPD comprend que les anciennes dispositions ne privaient pas les administrations et établissements publics d'accéder aux informations inscrites et aux documents déposés au RCS. Ce d'autant plus alors qu'il n'appartient pas aux destinataires de données de déterminer à quelles catégories de données figurant au RCS ils pourront accéder. En effet, c'est au responsable du traitement, en l'occurrence

<sup>193</sup> Voir article 5.1.b, du RGPD sur le principe de limitation des finalités en vertu duquel les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. En principe, les données ne doivent pas être traitées pour des finalités « incompatibles » avec ces finalités d'origine.

# ANNEXES

au ministre, de déterminer les modalités d'accès au RCS et de s'assurer si de tels accès respectent les principes visés à l'article 5 du RGPD.

73. En tout état de cause, comme mentionné ci-avant<sup>194</sup>, la formulation des dispositions, telles qu'envisagées par le projet de règlement grand-ducal II, fait craindre un risque quant à un accès illicite à de telles données et au non-respect du principe de minimisation des données. Il est, dès lors, suggéré de garder la formulation actuelle de l'article 22 alinéa 2 du règlement grand-ducal portant exécution de la loi RCS.

## 2. Sur l'accès aux informations figurant au RBE suite à l'arrêt de la CJUE

74. Par un arrêt du 22 novembre 2022 de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>195</sup> (ci-après la « CJUE ») a jugé que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs, tel que prévu par la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015, telle que modifiée (ci-après la « directive 2015/840 modifiée »), constitue une ingérence grave dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et il ne saurait être considéré que cette ingérence est limitée au strict nécessaire<sup>196</sup>.

La CJUE a en effet relevé que les dispositions facultatives de la directive 2015/849 modifiée permettant aux États membres de conditionner l'accès au RBE à une inscription en ligne et de prévoir des dérogations à l'accès du grand public « *ne sont, par elles-mêmes, de nature à démontrer ni une pondération équilibrée entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, ni l'existence de garanties suffisantes permettant aux personnes concernées de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus* »<sup>197</sup>.

75. Suite à cet arrêt l'accès au RBE par le public et à certains professionnels, via le portail internet du LBR, a été provisoirement suspendu<sup>198</sup>, puis partiellement rétabli<sup>199</sup>.

76. Par ailleurs, le ministère de la Justice a indiqué, dans un communiqué de presse du 21 décembre 2022<sup>200</sup>, qu'il préparait « *des amendements à la loi RBE afin que le texte soit pleinement en ligne avec le texte de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 telle que modifiée suite à la directive 2018/843 et l'arrêt de la CJUE* ».

77. La CNPD accueille favorablement le fait que des amendements soient actuellement en préparation alors que

<sup>194</sup> Voir paragraphes 69 à 73 du présent avis.

<sup>195</sup> Arrêt du 22 novembre 2022, affaires jointes C-37/20, Luxembourg Business Registers, et C-601-/20, Sovim, ECLI :EU :C :2022 :912.

<sup>196</sup> Arrêt du 22 novembre 2022, affaires jointes C-37/20, Luxembourg Business Registers, et C-601-/20, Sovim, ECLI :EU :C :2022 :912, points 44 et 76.

<sup>197</sup> Arrêt du 22 novembre 2022, affaires jointes C-37/20, Luxembourg Business Registers, et C-601-/20, Sovim, ECLI :EU :C :2022 :912, point 86.

<sup>198</sup> Voir communiqué du ministère de la Justice du 23 novembre 2022.

<sup>199</sup> Voir communiqué du ministère de la Justice du 21 décembre 2022.

<sup>200</sup> Voir communiqué du ministère de la Justice du 21 décembre 2022. *toute personne* ».

# 6

l'article 12 de la loi RBE<sup>201</sup>, suite à la déclaration d'invalidité de la CJUE, est manifestement non conforme aux droits fondamentaux relatifs à la protection de la vie privée. En attendant le dépôt desdits amendements, elle réserve la question de l'accès aux informations figurant au RBE et ne se prononce pas sur l'ensemble des dispositions y relatives telles qu'elles figurent actuellement dans les textes en projet<sup>202</sup>.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 31 mars 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>201</sup> L'article 12 de la loi RBE dispose que « [l]'accès aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13° est ouvert à

<sup>202</sup> Sont notamment concernés les articles 24 et 25 du projet de règlement grand-ducal I.



## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8168 portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques (Délibération n°27/AV14/2023 du 31 mars 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

2. Par courrier du 28 février 2023, Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8168 portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi « vise à modifier la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques en y insérant deux nouveaux articles. L'article 2bis se veut d'introduire une base légale pour la mise en place, par l'État, d'une application mobile de portefeuille numérique personnel afin de permettre aux usagers de créer et de détenir des attestations numériques officielles. Le portefeuille numérique personnel est une application mobile étatique, téléchargeable gratuitement par des appareils mobiles. L'article 15bis vise à créer une équivalence entre la présentation d'une attestation numérique de la carte d'identité, via cette même application de portefeuille numérique personnel, et la présentation de la carte d'identité physique [...] »

4. En date du 21 novembre 2022, la CNPD avait déjà avisé le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité, où elle avait regretté que « l'application de base qui constituera le portefeuille numérique personnel n'est pas réglementée par ce projet » et elle y avait estimé que « cette équivalence juridique [entre la présentation d'une attestation électronique de la carte d'identité et la carte d'identité physique] devrait figurer dans le corps du texte dudit

## 6

article 15 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et non pas dans le règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité. »<sup>203</sup> Elle constate dès lors avec satisfaction que ses observations susmentionnées ont été prises en compte dans le cadre de ce projet de loi.

5. Par ailleurs, la majorité de ses recommandations formulées dans son avis précité du 21 novembre 2022 ont été suivies par les auteurs du projet de loi sous examen. Le projet de loi fait notamment une différence entre l'application du portefeuille numérique personnel définie au deuxième paragraphe de l'article 2bis que l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi vise à insérer à la suite de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, d'une part, et l'application de lecture permettant de lire l'attestation numérique de la carte d'identité et de vérifier l'identité du titulaire de la carte d'identité (ci-après « l'application de lecture »), comme mentionné au paragraphe (4) de l'article 15bis nouveau que l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi vise à insérer à la suite de l'article 15 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques du projet de loi (ci-après « l'article 15bis nouveau »), d'autre part. Néanmoins, quelques points dudit projet soulèvent encore des questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel que la CNPD abordera dans le présent avis.

6. Tout d'abord, l'article 15bis nouveau énumère dans son paragraphe (2) les données à caractère personnel qui seront intégrées dans l'attestation numérique de la carte d'identité, c'est-à-dire le nom et, sur demande du titulaire, le nom du conjoint vivant ou prédécédé, le prénom ou les deux ou trois premiers prénoms, la nationalité, la date de naissance, le sexe, la date de début et de fin de validité de la carte, la dénomination et le numéro de carte et l'image faciale non codifiée du titulaire.<sup>204</sup>

7. La CNPD constate dans ce contexte que d'après ledit paragraphe (2), l'ensemble des données précitées « *ou, le cas échéant, certaines d'entre elles* » seront insérées dans l'attestation numérique de la carte d'identité sur initiative du titulaire de la carte d'identité. Elle estime dans ce contexte, au vu du principe de minimisation des données<sup>205</sup>, uniquement les données nécessaires doivent être transmises à l'État en vue de la création de l'attestation numérique de la carte d'identité et être intégrées par la suite dans cette attestation afin de permettre au titulaire de prouver son identité. En d'autres termes, si l'intégralité des données susmentionnées est nécessaire afin de poursuivre les finalités précitées, toutes ces données doivent dès lors figurer sur chaque attestation numérique et les mots « *ou, le cas échéant, certaines d'entre elles* » seraient à supprimer. Si, par contre, uniquement certaines des données sont nécessaires dans ce contexte, la liste des données au paragraphe (2) serait à modifier en ce sens.

<sup>203</sup> Délibération n°55/AV27/2022 du 21 novembre 2022, point 13.

<sup>204</sup> Par référence à l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, points a) à e) et g) à h), et à l'alinéa 3, point e) du même article de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

<sup>205</sup> Voir l'article 5.1.c) du RGPD exigeant que les données à caractère personnel doivent être « *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* ».

## ANNEXES

8. Ensuite, la CNPD constate que dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi ont répondu à une des questions qu'elle s'était posée dans son avis du 21 novembre 2022 précité, à savoir si « *ledit titulaire pourrait aussi prouver son identité par une telle attestation numérique à d'autres acteurs publics ou privés que la Police grand-ducale* ». <sup>206</sup> Il y est indiqué ce qui suit : « *Le présent projet de loi prévoyait initialement de réserver le pouvoir de vérifier l'identité par la lecture de l'attestation numérique de la carte d'identité aux seuls agent de police. Or, au fur et à mesure des discussions, il a été décidé de l'étendre à toute situation dans laquelle une personne peut être amenée à prouver son identité ou son âge. Ainsi, lors d'une vérification d'identité, la personne en charge de la vérification utilisera son smartphone doté de l'application mobile en question, capable de lire les informations contenues par l'identifiant numérique sans qu'elle n'ait besoin de se faire remettre physiquement le téléphone de l'utilisateur.* »

9. Par ailleurs, le commentaire du paragraphe (3) de l'article 15bis nouveau mentionne que « *[l']agent de police auquel l'attestation numérique est présentée, pourra comparer et vérifier les données affichées par l'identifiant numérique avec celles contenues dans les banques de données du registre national des personnes physiques et des permis de conduire.* »

10. Il en ressort que les agents de police procéderont à un traitement de données à

caractère personnel en lisant les informations contenues dans l'attestation numérique et en comparant les données affichées par l'identifiant numérique avec celles contenues dans le registre national des personnes physiques (RNPP). Elle estime dès lors nécessaire de réitérer que la loi du 1<sup>er</sup> 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 s'applique aux traitements de données à caractère personnel par la Police grand-ducale dans l'exécution de ses missions de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de celles-ci. <sup>207</sup> D'autant plus, ladite loi s'applique également aux traitements effectués par la Police grand-ducale dans l'exécution de missions à des fins autres que celles mentionnées à la phrase précédente et prévues par des lois spéciales. <sup>208</sup>

11. Le contrôle d'identité par la Police grand-ducale <sup>209</sup> à travers l'application de lecture devra dès lors respecter les dispositions de la loi précitée.

12. Par ailleurs, alors que l'application de lecture pourra être téléchargée librement et utilisée par toute personne en charge de la vérification d'identité, la CNPD se demande

<sup>206</sup> Voir Délibération n°55/AV27/2022 du 21 novembre 2022, point 15.

<sup>207</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et sécurité nationale, article 1<sup>er</sup> paragraphe 1<sup>er</sup>.

<sup>208</sup> *Ibidem*, article 1<sup>er</sup> paragraphe 2. a).

<sup>209</sup> Voir aussi l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

## 6

si un traitement de données à caractère personnel aura lieu à travers l'utilisation de cette application par celui qui serait en charge de la vérification d'identité (par exemple l'exploitant d'un établissement qui voudrait vérifier si une personne est mineure d'âge ou non). Est-ce que, par exemple, l'application enregistre temporairement les données à caractère personnel qu'elle vient de lire sur l'attestation numérique ? A titre de comparaison, la CNPD avait estimé que le « scan d'un code QR moyennant l'application CovidCheck.lu renseigne certaines données personnelles de la personne concernée, à savoir son nom et prénom ainsi que si elle est en possession ou non d'un certificat valable [...]. Ces données étant collectées temporairement et localement sur un smartphone, cette opération constitue un traitement de données à caractère personnel au sens l'article 4 paragraphe 2 du règlement général sur la protection des données (RGPD). Cela signifie que les principes et obligations du RGPD doivent être respectés lors de la mise en place du système CovidCheck. »<sup>210</sup>

Sans précisions supplémentaires par les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles, la CNPD ne peut pas se prononcer à ce sujet.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 31 mars 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>210</sup> FAQ SUR LA PROTECTION DES DONNÉES ET LE COVIDCHECK, disponibles sur le site de la CNPD, mais cette partie du site n'est plus actuelle, car le CovidCheck n'est plus applicable.

# ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce et au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce (Délibération n°28/AV15/2023 du 7 avril 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Par courrier reçu le 4 janvier 2023, Monsieur le Ministre de l'Économie a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce (ci-après le « projet de loi ») et sur le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour but principal une refonte du processus électoral de la Chambre de commerce. Dans ce contexte, il est proposé que les listes électorales seront désormais élaborées par le bureau électoral qui sera institué auprès du ministre et que cette tâche ne relèvera plus des missions communales. À ces fins, la loi ainsi que le règlement grand-ducal en projet prévoient des traitements de données personnelles dans le cadre de l'établissement et de la mise à jour des listes électorales.

4. Par conséquent, le présent avis limitera ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données soulevées par le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal. De plus, le présent avis prendra en compte les amendements parlementaires au projet de loi qui ont été adoptés le 10 mars 2023 (ci-après les « amendements parlementaires ») ainsi que les amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal qui ont été transmis à la CNPD le 20 mars 2023 (ci-après les « amendements gouvernementaux »).

**I. Sur le principe de minimisation des données personnelles contenues dans les listes électorales**



# 6

5. L'article 6 du projet de loi sous avis vise à remplacer, entre autres, l'article 26 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de commerce (ci-après la « loi modifiée du 26 octobre 2010 »). Cet article énumère les données personnelles qui sont renseignées pour chaque électeur sur les listes électorales.

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État a rappelé à juste titre que tout traitement de données doit respecter le principe de minimisation de données inscrit à l'article 5.1.c) du RGPD et s'est interrogé sur la nécessité de renseigner le numéro d'identification des personnes physiques ou encore le lieu de naissance<sup>211</sup>. Par conséquent, les amendements parlementaires, plus précisément l'amendement 2 visant l'article 6, proposent la suppression de la date et du lieu de naissance du candidat en vertu du principe de minimisation de données.

D'après les auteurs des amendements parlementaires, le maintien du numéro d'identification de la personne physique (plus communément appelé « matricule ») serait toutefois crucial pour vérifier les conditions d'éligibilité des inscrits et pour s'assurer qu'une personne ne figure que sur une seule des listes électorales. La CNPD peut encore comprendre que le numéro d'identification national pourrait, le cas échéant, servir à vérifier les conditions d'éligibilité des inscrits (cf. point 8 du présent avis). Or, se pose la question de l'articulation de l'article 2 du projet de règlement grand-ducal et des articles 6 et 10 du projet de loi. En effet,

dans la mesure où l'article 10 du projet de règlement grand-ducal serait maintenu, les numéros d'identification des électeurs seraient communiqués à toutes les personnes qui demanderaient une copie de la liste électorale en vertu de l'article 10 précité, ce qui serait disproportionné en vertu du principe de minimisation inscrit à l'article 5.1.c) du RGPD. (cf. points 11 et 12 du présent avis). Il est utile de rappeler dans ce contexte que le numéro d'identification de la personne physique est réservé à un usage à des fins administratives internes, aux relations entre l'État et les communes ou aux relations avec le titulaire du numéro, conformément à l'article 2 paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Le fait que le public, et en particulier toute personne qui en fait la demande, puisse obtenir accès au numéro d'identification d'une personne physique inscrite sur les listes électorales laisse courir un risque de réutilisation de ce numéro pour des finalités illégitimes et non connues par la personne concernée. Elle renvoie à ce sujet à son avis relatif au projet de loi n°6630, dans lequel elle insistait déjà sur les garanties destinées à éviter des risques d'abus d'utilisation dudit numéro<sup>212</sup>.

## II. Sur l'adaptation de la terminologie à celle du RGPD

6. Dans leur version initiale, l'article 8 du projet de loi ainsi que l'article 10 du projet de règlement grand-ducal évoquaient les « *propriétaires ou gestionnaires des banques de données nominatives nécessaires à*

<sup>211</sup> Avis 61.025 du 7 février 2023, doc. parl. n°8022/03, p. 3.

<sup>212</sup> Délibération no 1/2012 du 16 janvier 2012, doc. parl. no 6330/02.



## ANNEXES

*l'établissement et à la mise à jour des listes électorales de la Chambre de Commerce et qui doivent mettre à la disposition des autorités compétentes les données nécessaires à cette fin. »*

C'est à juste raison que le Conseil d'État a estimé dans son avis précité « *qu'il conviendrait en l'espèce de déterminer le « responsable du traitement » plutôt que de régler la question de la propriété des banques de données étant donné qu'il appartiendra au responsable du traitement de déterminer les finalités et les moyens du traitement et de garantir la responsabilité et la protection effective des données à caractère personnel conformément au RGPD* »<sup>213</sup>.

La Commission nationale salue que les amendements adaptent la terminologie employée à celle du RGPD en indiquant désormais que « *le bureau électoral a la qualité de responsable du traitement pour les données à caractère personnel utilisées et traitées dans le cadre des opérations électorales.* »

### III. Sur l'article 2 du projet de règlement grand-ducal et la vérification des candidats par le bureau électoral en cas de doute

7. L'article 2 du projet de règlement grand-ducal tel qu'amendé définit la procédure à suivre par les ressortissants de la Chambre de commerce pour s'inscrire sur les listes électorales. L'alinéa 5 prévoit qu'« *en cas de doute, le bureau électoral peut exiger la*

*production, de la part de l'intéressé, d'une copie de l'acte de naissance ou d'un extrait de casier judiciaire datant de moins de six ans.* »

La CNPD regrette le manque de précision de cette disposition, notamment en ce qui concerne la formulation « en cas de doute ». Elle se demande plus particulièrement dans quelles hypothèses le bureau électoral peut exiger la production des documents en question et quel bulletin du casier judiciaire est visé.

8. Par ailleurs, l'alinéa 7 du même article dispose que « *le bureau électoral vérifie si toutes les personnes inscrites remplissent les conditions d'électorat établies par la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de commerce* ». La CNPD recommande de préciser dans le projet de règlement grand-ducal par quel moyen cette vérification aura lieu. Par un accès au fichier du registre national des personnes physique (RNPP) ou par quel autre moyen ?

9. À toutes fins utiles, la Commission nationale se permet de signaler que suites aux amendements gouvernementaux, le renvoi effectué à l'alinéa 3 vers les données énumérées à l'article 3 est erroné.

### IV. Sur le contrôle d'éligibilité des candidats par le procureur général d'État

10. Le dernier alinéa de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal tel qu'amendé précise que « *[s]i l'éligibilité d'un candidat paraît douteuse au vu des condamnations*

<sup>213</sup> Avis 61.025 du 7 février 2023, doc. parl. n°8022/03, p. 3.



# 6

*encourues, le bureau électoral fait vérifier d'urgence par le procureur général d'État si les conditions d'éligibilité sont remplies. Il invite le candidat à présenter ses observations par écrit. Lorsque, sur présentation par le procureur général d'État de l'extrait du bulletin numéro 2 du casier judiciaire ou de tout autre renseignement, l'inéligibilité est constatée, le président raye le candidat de la liste présentée. »*

Même si l'article 23 de la loi modifiée du 26 octobre 2010, qui demeure inchangé par le projet de loi, définit les critères d'éligibilité, la CNPD regrette que l'alinéa 2 de ladite disposition reste cependant vague quant aux documents que les candidats doivent produire pour prouver qu'ils remplissent ces conditions. Par conséquent, il n'est pas aisé de savoir dans quelles hypothèses l'éligibilité pourrait paraître douteuse de manière à justifier une vérification par le procureur général d'État. La Commission nationale comprend que la vérification par le procureur général d'État s'effectue par rapport au bulletin numéro 2 du casier judiciaire de sorte que la référence à « tout autre renseignement », en ce qu'elle est imprécise, pose un problème en termes de sécurité juridique.

## **V. Sur l'article 10 du projet de règlement grand-ducal et la possibilité de recevoir une copie des listes électorales**

11. Finalement, il ressort du dernier alinéa de l'article 10 du projet de règlement grand-ducal tel qu'amendé que « [t]out candidat peut demander par écrit une copie de la liste électorale du groupe pour lequel il se présente comme candidat auprès du bureau électoral jusque et y compris le 45<sup>e</sup> jour avant la date de scrutin. La copie sera

*délivrée sous forme papier ou numérique en mains propres du demandeur ou bien par un moyen de communication sécurisé de façon appropriée. Les données des électeurs contenues dans les listes ne peuvent être utilisées à des fins autres qu'électorales. »*

A cet égard, la CNPD s'interroge sur la nécessité de cette disposition, étant donné que les listes électorales font l'objet d'un dépôt à l'inspection du public en vertu de l'article 27 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 tel que modifié par le projet de loi amendé qui dispose que « [l]es listes électorales sont arrêtées provisoirement au plus tard quatre-vingts jours avant la date du scrutin et sont déposées à l'inspection du public par le bureau électoral. Au moins quatre-vingts jours avant la date du scrutin, le président du bureau électoral en informe le public en publiant dans deux journaux luxembourgeois au moins, un avis pour annoncer ce dépôt et pour inviter les personnes intéressées à présenter, soixante-dix jours au plus tard avant la date du scrutin, tous recours auxquels les listes électorales pourraient donner lieu.

La disposition du dernier alinéa de l'article 10 du projet de règlement grand-ducal tel qu'amendé est en quelque sorte une reprise de l'ancienne loi électorale qui a pourtant été modifiée en 2022.

En effet, la loi du 22 juillet 2022 portant modification : 1<sup>o</sup> de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2<sup>o</sup> de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques a supprimé le droit des citoyens de demander, dans le cadre de l'inspection des listes électorales, la délivrance d'une copie des listes. Il résulte des travaux parlementaires

## ANNEXES

relatifs à cette loi qu'« eu égard aux règles applicables en matière de protection des données à caractère général et à la tendance générale qui va de plus en plus vers un renforcement de la protection des données à caractère personnel, le maintien du droit au profit de tout citoyen de demander une copie intégrale des listes électorales n'est plus approprié de nos jours.<sup>214</sup> » La CNPD estime dès lors nécessaire que les auteurs des textes sous avis adaptent en conséquence les dispositions afférentes. S'y ajoute que, comme soulevé au point 5 du présent avis, les numéros d'identification des électeurs seraient communiqués à toutes les personnes qui demanderaient une copie de la liste électorale en vertu de l'article 10 précité ou de l'inspection publique prévue à l'article 27 nouveau en projet de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, ce qui serait disproportionné en vertu du

principe de minimisation inscrit à l'article 5.1.c) du RGPD, sous réserve que l'article 10 du projet de règlement grand-ducal serait maintenu en l'état actuel.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 7 avril 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>214</sup> Doc. parl. n°7877/11, p. 2 ; v. également délibération n°28/AV12/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7877/17.

# 6

## Avis de la Commission nationale pour la protection des données sur la proposition de loi n°8037 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer (Délibération n°29/AV16/2023 du 7 avril 2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire

*fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »*

2. Par courrier en date du 30 novembre 2022, Monsieur le Président de la Chambre des Députés a invité la Commission nationale à se prononcer sur la proposition de loi n°8037 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer (ci-après la « proposition de loi »).

3. Il ressort de l'exposé des motifs que les propositions motivées aux fins de légiférer ont été introduites dans le cadre de la proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution<sup>215</sup> adoptée par la Chambre des Députés en date du 22 décembre 2022. En effet, l'article 67 introduit par la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution correspondant à l'article 79 du texte coordonné de la Constitution tel qu'applicable au 1<sup>er</sup> juillet 2023, dispose ce qui suit : « *La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins. La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.* »

Le but de la proposition de loi sous avis est donc de déterminer les conditions d'exercice de ce droit d'initiative en matière législative des électeurs luxembourgeois tels que définis à l'article 64 de la Constitution tel qu'applicable au 1<sup>er</sup> juillet 2023 qui dispose que « *[p]our être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.* »<sup>216</sup>

<sup>215</sup> Doc. parl. n°7777

<sup>216</sup> Voir les articles 1 et 2 de la proposition de loi: « Art. 1<sup>er</sup>. Les dispositions de la présente loi régissent les propositions motivées aux fins de légiférer, prévues par l'article 79 de la Constitution. Art. 2. Chaque électeur remplissant les conditions prévues à l'article 64 de la Constitution peut participer à la présentation ou au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer. »

## ANNEXES

4. La CNPD tient à souligner dès le départ que l'analyse de l'opportunité de l'introduction d'une telle initiative de légiférer par les électeurs, tout comme la recevabilité sur le fond d'une proposition motivée aux fins de légiférer (ci-après une « proposition de légiférer ») ne tombent pas dans son champ de compétence. Par contre, les modalités concrètes du traitement des données à caractère personnel des électeurs qui présentent une telle proposition à la Chambre des Députés, d'une part, et des électeurs qui la soutiennent, d'autre part, soulèvent des questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel que la Commission nationale va aborder dans le présent avis.

### Quant au responsable du traitement

5. Tout d'abord, la CNPD constate que la proposition de loi ne contient ni de précisions sur la question de savoir qui assume la fonction de responsable du traitement<sup>217</sup> des données à caractère personnel collectées dans le cadre des propositions de légiférer, ni des critères spécifiques applicables à sa désignation. Elle rappelle que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel visant à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties et que ladite notion « *peut être associée à une seule opération ou à plusieurs opérations de traitement. Dans la pratique, cela peut signifier que le contrôle exercé*

*par une entité particulière peut s'étendre à l'ensemble du traitement en cause, mais qu'il peut aussi se limiter à une étape particulière du traitement.* »<sup>218</sup>

Sans précisions de la part des auteurs de la proposition de loi dans le commentaire des articles, il n'est pas clair qui est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4 point 7) du RGPD, c'est-à-dire qui est responsable du respect des règles et principes généraux dé-coulant du RGPD.

6. La CNPD considère par ailleurs qu'il est primordial de différencier entre le traitement des données à caractère personnel des cent vingt-cinq électeurs présentant une proposition de légiférer auprès de la Chambre des Députés, d'un côté, et le traitement des données de tous les signataires soutenant une telle proposition, d'autre côté.

7. Elle estime dans ce contexte qu'il ressort de l'économie générale du texte de la proposition de loi que dès qu'une proposition de légiférer a été présentée, la Chambre des Députés, voire la Conférence des Présidents, sera a priori à considérer comme responsable du traitement. En effet, la proposition de loi confie à la Chambre des Députés la mission de vérifier l'exactitude des données des électeurs ayant soutenu une proposition de légiférer en accédant au Registre national des personnes physiques

<sup>217</sup> Voir l'article 4 point 7) du RGPD qui définit le « responsable du traitement » comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre.* »

<sup>218</sup> Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, Version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, points 12 et 42.

# 6

(ci-après le « RNPP »)<sup>219</sup> laquelle devrait dès lors être considérée comme responsable du traitement pour ces vérifications. Dans le même ordre d'idées, la Commission nationale considère que soit la Chambre des Députés, soit plus spécifiquement la Conférence des Présidents sera responsable de la conservation des données des électeurs pendant maximalelement 6 mois après la déclaration d'irrecevabilité ou de la clôture de la procédure.<sup>220</sup>

8. Néanmoins, alors qu'elle comprend que la Chambre des Députés devrait être considérée comme responsable des traitements ayant lieu dans le cadre de ses missions de vérification de l'exactitude des données des électeurs ayant présenté une proposition de légiférer<sup>221</sup>, voire la Conférence des Présidents pour la vérification de leur qualité d'électeur<sup>222</sup>, la CNPD s'interroge qui à la base devrait être considéré comme responsable du traitement de la collecte initiale des données à caractère personnel des électeurs souhaitant présenter une proposition de légiférer : la Chambre des Députés, voire la Conférence des Présidents, ou par contre, plutôt les cent vingt-cinq électeurs à l'initiative de ladite proposition ? Dans ce dernier cas, est-ce qu'un seul représentant de la proposition de légiférer serait à considérer comme responsable du traitement ou, par contre, les cent vingt-cinq électeurs seraient conjointement à considérer comme responsable du traitement ?

9. En tout état de cause, la Commission nationale considère que la proposition de loi devrait définir qui assume la fonction de responsable du traitement pour les différents traitements de données en cause.

### Quant au principe de limitation des finalités et de minimisation des données

10. Au titre du respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel tels qu'ils sont prévus par le RGPD, la CNPD rappelle que les données à caractère personnel doivent être « collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités [...] (limitation des finalités) » et qu'elles doivent être « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données). »<sup>223</sup>

11. D'après l'article 12.1 de la proposition de loi, les « données à caractère personnel transmises par les électeurs ayant participé à la présentation ou au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer ne servent qu'à des fins de vérification. » La CNPD suppose qu'il s'agit de la vérification de l'exactitude des données des électeurs ayant présenté ou soutenu une proposition de légiférer par la Chambre des Députés, ainsi que de la vérification de leur qualité d'électeur par la Conférence des Présidents.

<sup>219</sup> Prévu par l'article 7.4 de la proposition de loi.

<sup>220</sup> Prévu par l'article 12.2 de la proposition de loi.

<sup>221</sup> Prévu par l'article 4.3 de la proposition de loi.

<sup>222</sup> Prévu par l'article 5.1 de la proposition de loi.

<sup>223</sup> Prévu par l'article 5.1.b) et c) du RGPD.

## ANNEXES

Alors qu'elle comprend (sous réserve de ses commentaires sous le point « 3. Quant à la vérification des données par la Chambre des Députés et la Conférence des Présidents ») que la Chambre des Députés doit vérifier que les électeurs ayant présenté ou soutenu une proposition de légiférer sont des personnes « réelles » et non pas des personnages fictifs et que les données fournies correspondent à celles contenues dans le RNPP, d'une part, et que la Conférence des Présidents doit vérifier leur qualité d'électeur, d'autre part, la CNPD recommande néanmoins pour des raisons de précision et de clarté de déterminer plus en détail ces finalités dans le texte de la proposition de loi.<sup>224</sup>

12. La CNPD constate dans ce contexte qu'il ne ressort pas du texte de la proposition de loi si les cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition de légiférer, voire ceux l'ayant soutenue, auront accès aux données personnelles de l'ensemble des signataires. Sans justifications supplémentaires de la part des auteurs de la proposition de loi, elle estime que ni les cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition de légiférer, ni ceux l'ayant soutenue, devraient avoir accès aux données personnelles de l'ensemble des signataires, d'autant plus que, comme le soutien d'une proposition peut se faire par voie électronique, il serait notamment aisé de copier l'intégralité des données dans un fichier. Par ailleurs, comme le soutien d'une proposition de légiférer peut aussi se faire sous format papier, la CNPD est d'avis qu'une telle proposition

ne devrait pas avoir vocation à circuler entre les différents signataires leur permettant de consulter les données personnelles des autres signataires. Elle estime que le soutien d'une proposition de légiférer devrait se manifester par le remplissage d'une fiche de renseignement par personne, uniquement accessible à la Chambre des Députés et à la Conférence des Présidents, mais ni aux cent vingt-cinq électeurs ayant présenté la proposition de légiférer, ni aux autres électeurs l'ayant soutenue.

13. Quant à la signature des électeurs, la CNPD remarque que les auteurs de la proposition de loi précisent dans le commentaire de l'article 4 que la présentation d'une proposition de légiférer auprès de la Chambre des Députés doit être « accompagnée d'une fiche de renseignement signée pour chaque électeur participant à la présentation. » Toutefois, la signature ne figure pas parmi les données à indiquer lors de la présentation ou du soutien d'une telle proposition. Alors qu'elle peut tout à fait comprendre la nécessité pour chaque électeur qui a participé à la présentation d'une proposition de légiférer ou qui l'a soutenue de signer une telle fiche, elle recommande aux auteurs de la proposition de loi d'ajouter ladite donnée à la liste prévue aux articles 4.3 et 7.4 de la proposition de loi.

14. Finalement, en ce qui concerne la signature d'une proposition de légiférer par voie électronique, la Commission nationale

<sup>224</sup> Voir aussi l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et employés publics du 17.10.2022 sur la proposition de loi sous avis, point 27, qui se « demande quelles « fins de vérification » sont visées par cette disposition. Elle estime que celle-ci manque de précision et de clarté et qu'elle n'est dès lors pas en phase avec les dispositions du règlement (UE) 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 (RGPD). Il faudra déterminer avec plus de précision les finalités et le processus du traitement des données à caractère personnel ainsi que les personnes en charge de ce traitement. [...] »



# 6

se demande si les personnes devront obligatoirement signer par un procédé d'authentification forte (comme par exemple un certificat Luxtrust), notamment afin d'éviter les possibilités d'abus par l'usurpation d'identité. En effet, il n'est pas à exclure qu'une personne usurpe l'identité d'une autre personne, voire qu'elle usurpe plusieurs identités pour atteindre par exemple un certain seuil de signatures de la proposition.

## **Quant à la vérification des données par la Chambre des Députés et la Conférence des Présidents**

15. D'après les articles 4.3 et 7.4 de la proposition de loi, la Chambre des Députés doit vérifier l'exactitude des données des électeurs ayant présenté une proposition de légiférer ou l'ayant soutenue en accédant au RNPP, tandis qu'il résulte de l'article 5.1 de la proposition de loi que la Conférence des Présidents vérifie la conformité de la qualité d'électeur des personnes ayant présenté à la Chambre des Députés une proposition de légiférer.

16. La CNPD se demande tout d'abord de quelle manière la Conférence des Présidents procède à une analyse de ladite qualité d'électeur, d'une part, et si elle est aussi responsable de contrôler la qualité d'électeur des personnes ayant soutenu une proposition de légiférer, d'autre part. En effet, la proposition de loi prévoit cette vérification de la qualité d'électeur uniquement dans son article 5.1 pour les cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition de légiférer, mais non pas pour l'intégralité des signataires qui soutiennent la proposition.

17. Par ailleurs, elle s'interroge comment la Chambre des Députés va pouvoir vérifier que l'intégralité des données à caractère personnel de toutes les personnes impliquées dans la procédure, c'est-à-dire d'au moins douze mille six cents vingt-cinq individus,<sup>225</sup> correspondent aux données du RNPP ou si, le cas échéant, elle va uniquement procéder par un contrôle d'échantillons aléatoires.

18. En ce qui concerne plus particulièrement la présentation ou le soutien d'une proposition de légiférer par voie électronique, la Commission nationale se demande si la Chambre des Députés va vérifier manuellement l'exactitude des différentes données à caractère personnel ou si, par contre, un contrôle automatisé est prévu permettant, par exemple, de détecter automatiquement des doublons, c'est-à-dire si une personne a soutenu plusieurs fois une même proposition de légiférer, ou des données qui ne correspondent pas à celles figurant au RNPP.

19. Au cas où une proposition est présentée ou soutenue sous format papier, est-ce que la Chambre des Députés a dans ce cas les moyens et ressources nécessaires pour procéder à cette vérification de l'exactitude des données de tous les électeurs, surtout si un grand nombre de signataires a soutenu la proposition sous cette forme ? La CNPD s'interroge notamment si toutes les données reçues sur papier seront au préalable, donc avant de procéder au contrôle de l'exactitude des données, enregistrées, le cas échéant, manuellement dans un fichier électronique ?

<sup>225</sup> Cent vingt-cinq personnes qui ont présenté une proposition de légiférer et au moins douze mille cinq cents l'ayant soutenue.



## ANNEXES

### Quant à la publication de la proposition de légiférer

20. L'article 6 de la proposition de loi sous analyse prévoit que la proposition de légiférer est « publiée sur le site internet de la Chambre des Députés », sans préciser si les données à caractère personnel des cent vingt-cinq électeurs l'ayant présentée ou ceux l'ayant soutenue y seront aussi publiées.

21. Elle estime qu'une différenciation s'impose en ce qui concerne une éventuelle publication des données des cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition de légiférer et les données des signataires. Un potentiel signataire d'une telle proposition peut avoir un intérêt légitime à connaître l'identité des initiateurs d'une proposition qu'il souhaite, le cas échéant, soutenir et vice-versa les initiateurs eux-mêmes pourraient avoir un intérêt légitime à ce que leur identité soit connue par les éventuels signataires. Par contre, la CNPD estime que dans ce cas, il devrait être évité de publier l'intégralité des données listées actuellement à l'article 4.3 de la proposition de loi, mais qu'uniquement le nom, prénom et la localité de résidence devrait être suffisant. Par ailleurs, elle se demande si ce n'est pas une option de ne publier, le cas échéant, que les données d'un, voire de plusieurs représentants de la proposition de légiférer, mais non

pas des cent vingt-cinq électeurs, sauf si ces derniers ont tous exprimé leur consentement à cette publication. En tout état de cause, au cas où une telle publication est prévue, l'article 6 de la proposition de loi est à clarifier en ce sens.

22. En ce qui concerne finalement une éventuelle publication des données des signataires d'une proposition de légiférer, la CNPD recommande, à l'instar du système existant pour les pétitions publiques<sup>226</sup>, de laisser le libre choix aux signataires d'une proposition de légiférer de voir publié ou non leur nom, prénom et leur localité de résidence. Cette solution présenterait l'avantage que les personnes soucieuses de leur vie privée pourraient garder confidentielles leurs données à caractère personnel, surtout dans le cadre d'un sujet de proposition de légiférer plus « sensible », voire susceptible de tomber dans le champ d'application de l'article 9 du RGPD<sup>227</sup>, alors que les personnes souhaitant conférer un caractère public à leur soutien de la proposition de légiférer auraient aussi le choix en ce sens. Alors même que les données de certains signataires ne seraient pas publiées, le système pourra toujours indiquer le nombre total de signataires pour une proposition de légiférer donnée, en vue de renseigner le public sur le succès d'une proposition de légiférer.

<sup>226</sup> Le formulaire disponible sur le site internet « <https://www.petitions.lu> » prévoit la case à cocher suivante : « J'accepte que mes données personnelles (nom de famille, prénom, ville, pays) soient publiées sur ce site. La publication de ces données n'est pas obligatoire pour clôturer le dépôt d'une pétition publique. »

<sup>227</sup> L'article 9 du RGPD prévoit que « [l]e traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits ». Cette interdiction est levée si une des conditions prévues à l'article 9.2 du RGPD est remplie.

# 6

## Quant aux droits des personnes concernées

23. La CNPD tient à rappeler que tous les droits des personnes concernées consacrés par le RGPD<sup>228</sup> sont à respecter par le responsable du traitement (voir dans ce contexte ses commentaires sous « 1. Quant au responsable du traitement »).

24. Le responsable du traitement doit dès lors, entre autres, fournir aux électeurs qui présentent et ceux qui soutiennent une proposition de légiférer les informations prévues à l'article 13 du RGPD et ceci au moment de la collecte des données à caractère personnel en cause.

25. L'article 15 du RGPD accorde en plus à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès aux dites données à caractère personnel ainsi que certaines informations dont les finalités du traitement effectué par le responsable du traitement, les catégories de données à caractère personnel concernées ou encore les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées.

26. Par ailleurs, dans les conditions prévues aux articles 16 et 17 du RGPD, les droits à la rectification et à l'effacement de la personne concernée sont à respecter par le responsable du traitement. L'article 5.2 de la proposition de loi prévoit dans ce

contexte que tant « que la Conférence des Présidents n'a pas déclaré recevable une proposition motivée aux fins de légiférer, un ou plusieurs des cent vingt-cinq électeurs peuvent demander le retrait de sa ou leur participation à la présentation de la proposition motivée aux fins de légiférer. Cette demande nécessite l'envoi d'une lettre recommandée avec avis de réception au Président de la Chambre. [...] À compter de la décision de recevabilité par la Conférence des Présidents, la proposition motivée aux fins de légiférer ne peut plus être retirée. » Par ailleurs, en vertu de l'article 7.1 de la proposition de loi, pendant un délai de quatre semaines à partir de la date de début de la période de collecte des soutiens « les électeurs participant au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer ont la faculté de retirer ou de rétablir leur soutien dans les mêmes formes que prévues à l'article 5. »

27. La CNPD se demande dans ce contexte si les données à caractère personnel d'un électeur ayant retiré soit sa participation à la présentation de la proposition de légiférer, soit son soutien à ladite proposition, sont automatiquement effacées. Elle estime qu'a priori, ces données ne sont plus nécessaires au regard des finalités de vérification poursuivies par la Conférence des Présidents, voire la Chambre des Députés. Par conséquent, les données à caractère personnel d'un électeur qui retire sa participation ou son soutien à une proposition de légiférer devraient être effacées, sous réserve que le retrait a lieu dans les délais impartis.

<sup>228</sup> Voir les articles 12 à 23 du RGPD.

## ANNEXES

28. Finalement, la Commission nationale tient à rappeler que l'obligation de garantir la sécurité du traitement des données est une des exigences en matière de protection des données figurant à l'article 32 du RGPD qui est à respecter en cas de « *traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'[en cas de] traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier.* »<sup>229</sup> Plus concrètement, la sécurité et la confidentialité des données à caractère personnel est à garantir indépendamment du moyen de leur collecte, c'est-à-dire en cas de présentation ou de soutien d'une proposition de légiférer sous format papier, ainsi qu'en cas de format électronique.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 7 avril 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>229</sup> Voir article 2.1 du RGPD.



# 6

## Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales et au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission de la seconde chance et portant modification de certains autres règlement grand-ducaux (Délibération n°30/AV17/2023 du 7 avril 2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement 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 le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant

être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».

2. Par courriers en date du 6 avril 2022, Monsieur le Ministre des Classes moyennes a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (ci-après le « projet de loi ») ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission de la seconde chance et portant modification de certains autres règlements grand-ducaux (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que celui-ci a notamment pour objectif de faciliter les démarches administratives. L'entreprise sollicitant l'autorisation d'établissement n'aurait plus besoin de « notifier directement au ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions les changements de données inscrites au Registre de commerce et des sociétés », cet échange deviendrait « automatique entre le Registre et le ministre ».

4. Il est encore précisé dans l'exposé des motifs que « les outils d'échanges de données entre administrations et le [ministre] se traduisent par un renforcement des échanges d'informations entre le Registre des bénéficiaires effectifs mais aussi avec les administrations publiques créancières ».

# ANNEXES

5. Le présent avis limitera ses observations aux questions relatives à la protection des données des personnes concernées soulevées par les articles du projet de loi relatifs à l'échange de données entre le ministre et les administrations concernées ainsi qu'aux dispositions relatives à l'honorabilité.

## I. Sur l'appréciation de l'honorabilité

### 1. Remarques liminaires

6. Il convient de regretter que les auteurs du projet de loi adoptent une approche sectorielle, tout comme celle entreprise dans le cadre du projet de loi n°7691<sup>230</sup>, et non une approche globale et transversale de la question.

7. A ce sujet, la Commission nationale se permet de renvoyer à l'ensemble de ses observations formulées dans son avis du 10 février 2021 sur le projet de loi n°7691<sup>231</sup>.

### 2. Ad article 6 du projet de loi

8. L'article 6 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 6 de la loi modifiée

du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (ci-après la « loi modifiée du 2 septembre 2011 »), qui encadre l'honorabilité professionnelle requise par un dirigeant lorsque celui-ci sollicite une autorisation d'établissement. Cet article vise également l'honorabilité professionnelle « *du détenteur de la majorité des parts sociales* » ou « *des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise* »<sup>232</sup>.

9. Les dispositions en projet entendent préciser les hypothèses constituant un manquement d'office affectant l'honorabilité professionnelle du dirigeant ou « *des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise* ». Ainsi trois nouvelles hypothèses sont prévues à savoir :

- « *g) tout défaut répété de se conformer aux obligations spécifiques incombant aux pro-professionnels visés suivant les chapitres 2 et 3 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme* » ;

<sup>230</sup> Voir projet de loi n°7691 portant modification : 1° du Code de procédure pénale, 2° du Nouveau Code de procédure civile, 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes, 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs, 6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, 7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante, 9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, 10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, 11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, 12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant, 13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales, 14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, 15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

<sup>231</sup> Voir point I.2., page 6, de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

<sup>232</sup> Article 6.2 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

# 6

- « h) le défaut répété de procéder aux déclarations d'impôt direct ou d'impôt indirect, y inclus aux déclarations de retenue à la source » ;
- « i) toute dissimulation relative à la situation financière de l'entreprise à un nouveau dirigeant devant endosser l'autorisation d'établissement ».

10. Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire des articles au sujet desdites dispositions que celles-ci se justifient notamment « par la nécessité de lutter contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme »<sup>233</sup>.

11. En ce qui concerne l'appréciation du « défaut répété de procéder aux déclarations d'impôt direct ou d'impôt indirect, y inclus aux déclarations de retenue à la source », la CNPD comprend que l'appréciation de l'honorabilité se fera par le ministre via l'accès au fichier de l'Administration des contributions directes relatif aux arriérés d'impôts directs, et aux impôts directs exigibles dont dispose d'ores et déjà le ministre. En effet, en vertu de l'article 32 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industrie ainsi qu'à certaines professions libérales et de l'article 2.7 du règlement grand-ducal du 28 avril 2015 portant création des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exécution de l'article 32 de la loi précitée, le ministre a accès à un tel fichier. Si tel ne devait pas être le cas, des précisions à ce

sujet mériteraient d'être apportées par les auteurs du projet de loi.

Par ailleurs, des précisions quant à la notion de « défaut répété » auraient pu être apportées par les auteurs du projet de loi. Tout comme le Conseil d'État, il y a lieu de se demander « [q]uelle répétition est requise ? De plus, est-ce qu'un défaut est à considérer comme « répété » si la pé-riode écoulée entre deux constatations s'élève à plusieurs années, voire décennies ? »<sup>234</sup>.

12. Concernant l'appréciation de « tout défaut répété de se conformer aux obligations spécifiques incombant aux professionnels visés suivant les chapitres 2 et 3 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme », la Commission nationale se rallie aux interrogations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 14 mars 2023<sup>235</sup>. En effet, ce dernier s'est interrogé sur l'articulation des dispositions en projet précitées avec celles « de l'article 8-4, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 novembre 2004 selon lesquelles « dans les cas visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, l'AED coopère étroitement avec le ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Sur avis motivé du directeur de l'AED, le ministre de l'Économie décidera du retrait définitif ou temporaire de l'autorisation d'établissement, et ce jusqu'à nouvel avis du directeur de l'AED, dès que le non-respect des dispositions visées au paragraphe (1) affecte l'honorabilité professionnelle du dirigeant ».

<sup>233</sup> Voir Ad article 6.

<sup>234</sup> Document parlementaire n°7989/12, avis du Conseil d'État du 14 mars 2023, voir examen de l'article 6, point 4°, pages 6 et suiv.

<sup>235</sup> Document parlementaire N°7989/12, avis du Conseil d'État du 14 mars 2023, voir examen de l'article 6, point 4°, pages 6 et suiv.

## ANNEXES

13. De même qu'elle partage également les interrogations soulevées par le Conseil d'État en ce qu'il s'interroge sur ce que recouvre le critère de « défaut répété »<sup>236</sup>. Ce dernier s'est interrogé « *plus spécifiquement sur le critère de « défaut répété », même s'il existe déjà dans la législation actuelle : Quelle autorité est amenée à constater ces défauts ? Considérant que les chapitres 2 et 3 de la loi précitée du 12 novembre 2004 traitent entre autres et de façon générale des obligations des professionnels visés par cette loi, quelles sont les dispositions que les auteurs visent plus spécifiquement dans le contexte de l'honorabilité des dirigeants ? Est-ce que les défauts visés par les auteurs dans ce contexte ne concernent que des condamnations coulées en force de chose jugée ? Sinon, quels sont les défauts visés en l'occurrence et comment ces défauts sont-ils établis ? Quelle répétition est requise ? De plus, est-ce qu'un défaut est à considérer comme « répété » si la période écoulée entre deux constatations s'élève à plusieurs années, voire décennies ? »*

Dans la mesure où lesdites dispositions légales du projet de loi ne respectent pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>237</sup>, il est indispensable que les dispositions visées par les auteurs du projet

de loi soient reflétées dans le texte en projet. De même que des précisions quant aux modalités d'un tel contrôle devraient être apportées par ces derniers.

14. Enfin, en ce qui concerne l'appréciation de « *toute dissimulation relative à la situation financière de l'entreprise à un nouveau dirigeant devant endosser l'autorisation d'établissement* », ces dispositions sont formulées de manière trop vague. Dès lors, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si les traitements de données, qui seraient engendrés afin d'apprécier l'honorabilité dans cette hypothèse, seraient susceptibles de respecter les principes généraux du RGPD.

Ainsi, et afin de respecter les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>238</sup>, il est recommandé aux auteurs du projet de loi de préciser quelles seraient les modalités du contrôle de l'honorabilité dans un tel cas.

### 3. Remarques finales

15. En l'absence de précision dans le texte sous avis quant aux dispositions précitées au point 9 du présent avis, il est notamment difficile d'apprécier si le principe de minimisation des données<sup>239</sup> serait

<sup>236</sup> Document parlementaire n°7989/12, avis du Conseil d'État du 14 mars 2023, voir examen de l'article 6, point 4°, pages 6 et suiv.

<sup>237</sup> En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

<sup>238</sup> En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

<sup>239</sup> Voir article 5.1.c) du RGPD qui dispose que « [l]es données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données) ».



# 6

respecté en l'espèce. Il y a lieu de rappeler qu'en vertu de ce principe les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

## **II. Sur les communications de données prévues par le projet de loi**

16. Les articles 30 à 35 du projet de loi entendent encadrer la communication de données entre le ministre et diverses administrations afin de contrôler si les conditions d'octroi des autorisations d'établissement, telles que prévues par la loi modifiée du 2 septembre 2011, sont remplies. Sans préjuger du bien-fondé de telles dispositions, la Commission nationale regrette que les dispositions en projet ne soient pas plus précises afin d'encadrer de tels traitements.

17. Or, il convient de rappeler que l'article 11.3 de la Constitution dispose que « [l']État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi »<sup>240</sup>. Le Conseil d'État rappelle régulièrement que l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11.3 de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle<sup>241</sup>. Il en résulte que l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi et que la loi doit indiquer en particulier les bases de données auxquelles une autorité

publique peut avoir accès ou dont une autorité publique peut se faire communiquer des données, tout comme les finalités de cet accès ou de cette communication.

### **1. Sur la terminologie employée**

18. Les dispositions prévues par les articles 30 à 35 utilisent des terminologies similaires en ce qui concerne le mécanisme de communication de données par les administrations visées par le texte en projet au ministre.

19. Ainsi, lesdits articles prévoient que le « *ministre s'informe régulièrement* » auprès des administrations concernées des manquements susceptibles d'entraîner la révocation de l'autorisation d'établissement.

20. Cependant, il y a lieu de constater que cette terminologie semble différer de ce qu'entendent mettre réellement en place les auteurs du projet de loi alors que ces derniers visent dans le commentaire des articles un « échange d'information automatisée »<sup>242</sup>, ou que le Parquet général et le gestionnaire du RCS notifient de manière automatisée suite à la demande du ministre les informations visées par le texte en projet<sup>243</sup>. Les auteurs du projet de loi devraient dès lors veiller à la bonne cohérence des termes employés dans le projet de loi et dans le commentaire des articles afin d'éviter toute confusion de compréhension en ce qui concerne le mécanisme visé.

<sup>240</sup> Après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle le 1<sup>er</sup> juillet 2023, ce principe sera consacré à l'article 20 de la Constitution tandis que l'article 31 consacrerait le droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel.

<sup>241</sup> V. notamment avis 60.250 du 22 mars 2022, doc. parl. n°7578/01, p. 5 ; avis 53.322 du 12 juillet 2019, doc. parl. n°7425/04, p. 9 ; avis 51.586 du 7 juin 2016, doc. parl. n°6975/05, p. 4.

<sup>242</sup> Ad articles 30 à 32 et 35 du projet de loi.

<sup>243</sup> Ad articles 33 et 34 du projet de loi.

## ANNEXES

21. Par ailleurs, la Commission nationale se rallie aux observations formulées par le Conseil d'État en ce qu'il a relevé que « l'obligation du ministre de « s'informer régulièrement » n'est nullement encadrée. Dans quels cas le ministre devra-t-il s'informer ? Dans tous les cas ou seulement si le ministre a le soupçon ou des indices d'une irrégularité ? Vu le libellé proposé par les auteurs, le Conseil d'État comprend que le ministre devra s'informer régulièrement, si « toutes » les entreprises disposant d'une autorisation d'établissement sont en règle, et ceci non seulement par rapport aux obligations découlant de la loi précitée du 2 septembre 2011 et notamment celles prévues à l'article 6 de la loi en projet. En effet, en ce qui concerne ce dernier point le Conseil d'État constate que l'article 6 de la loi en projet prévoit que le défaut répété de procéder aux « déclarations d'impôt » constitue d'office un manquement qui affecte l'honorabilité du dirigeant, alors que l'article 32 sous revue demande au ministre de vérifier les « paiements tardifs répétés » ou l'« absence de paiement » »<sup>244</sup>.

22. En outre, les articles 30 et 32 du projet de loi visent notamment « tous manquements répétés de dépôt dans les délais légaux » :

- de la déclaration de taxe sur la valeur ajoutée ou d'absence de paiement de cette taxe par les dirigeants ou les entreprises détenteurs d'une autorisation d'établissement<sup>245</sup> ;
- des déclarations d'impôt direct, y inclus des déclarations de retenue à la source

ou de tous paiements tardifs répétés des contributions directes des dirigeants ou entreprises détenteurs d'une autorisation d'établissement<sup>246</sup>.

23. Il y a lieu de regretter que ni les dispositions en projet ni le commentaire des articles n'apportent plus de précision sur les critères de « manquements répétés de dépôt » ou « tous paiements tardifs répétés ». En effet, à partir de combien « manquements répétés de dépôt » ou « paiements tardifs répétés » les administrations visées par lesdites dispositions jugeront-elle utile de communiquer ces informations au ministre ?

24. Les auteurs du projet de loi ne pourraient-ils pas encadrer temporellement de tels critères comme ils l'ont fait pour l'article 31 du projet de loi ? L'article 31 vise en effet « tous paiements tardifs de plus de trois mois » des cotisations sociales des dirigeants ou entreprises détenteurs d'une autorisation d'établissement.

25. Enfin, la Commission nationale se rallie également aux interrogations suivantes formulées par le Conseil d'État : « [p]ourquoi les auteurs ne visent-ils que les dirigeants ou les entreprises détenteurs d'une autorisation d'établissement aux articles 30 à 33, alors que les conditions d'honorabilité doivent également être respectées dans le chef des détenteurs de la majorité des parts sociales et des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise ? »<sup>247</sup>.

<sup>244</sup> Document parlementaire n°7989/12, avis du Conseil d'État du 14 mars 2023, voir examen des articles 30 à 35, pages 16 et suiv.

<sup>245</sup> Article 30 du projet de loi.

<sup>246</sup> Article 32 du projet de loi.

<sup>247</sup> Document parlementaire n°7989/12, avis du Conseil d'État du 14 mars 2023, voir examen des articles 30 à 35, pages 16 et suiv.

## 6

## 2. Sur la communication de « toutes condamnations pénales inscrites au casier judiciaire n°3 »

26. L'article 33 du projet de loi introduit de nouvelles dispositions selon lesquelles le « [m]inistre s'informe régulièrement auprès du Parquet général de toutes condamnations pénales inscrites au casier judiciaire numéro 3 de tous détenteurs d'une autorisation d'établissement en relation avec la profession exercée ».

27. Il convient de regretter que le commentaire des articles n'apporte pas des précisions quant aux condamnations pénales visées par lesdites dispositions. En outre, les auteurs du projet de loi ne justifient pas les raisons pour lesquelles les condamnations inscrites au bulletin N°3 leur seraient nécessaires dans le cadre de l'appréciation de l'honorabilité alors que le ministre a d'ores et déjà accès aux condamnations figurant au bulletin N°2<sup>248</sup>.

28. Par ailleurs, comme relevé à juste titre par le Conseil d'État, la CNPD estime également que la communication des condamnations pénales inscrites au bulletin N°3 devrait être limitée « aux condamnations affectant l'honorabilité professionnelle dans les conditions prévues au chapitre 3 de la loi précitée du 2 septembre 2011 »<sup>249</sup>. De plus, comme constaté par le Conseil d'État,

le texte en projet reste muet quant aux éventuelles condamnations subies à l'étranger<sup>250</sup>.

29. Afin de respecter les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>251</sup>, il est indispensable que les interrogations ci-avant soient clarifiées par les auteurs du projet de loi.

30. Par conséquent, en l'état actuel des dispositions du projet de loi, la CNPD se voit dans l'impossibilité d'apprécier si le principe de minimisation serait en l'espèce respecté<sup>252</sup>.

### III. Sur l'accès aux traitements de données visés à l'article 32 de la loi modifiée du 2 septembre 2011

31. L'article 32 de la loi modifiée du 2 septembre 2011, tel que modifié par l'article 29 du projet de loi, dispose que le ministre peut « notamment accéder, y compris par un système informatique direct **et automatisé le cas échéant**, aux traitements de données à caractère personnel suivants :

(...)

**c) le fichier du Registre des bénéficiaires effectifs exploité en vertu de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (...)** ».

<sup>248</sup> Voir article 1.2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander un bulletin N°2 ou N°3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée.

<sup>249</sup> Document parlementaire n°7989/12, avis du Conseil d'État du 14 mars 2023, voir examen des articles 30 à 35, pages 16 et suiv.

<sup>250</sup> Document parlementaire n°7989/12, avis du Conseil d'État du 14 mars 2023, voir examen des articles 30 à 35, pages 16 et suiv.

<sup>251</sup> En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

<sup>252</sup> Sur ce point il est renvoyé au point 15 du présent avis.

## ANNEXES

32. L'article 10 du projet de règlement grand-ducal entend préciser les données qui seraient communiquées dans le cadre de cet accès, à savoir « *toutes les informations prévues à l'article 3 de la loi précitée du 13 janvier 2019* ».

Il est précisé dans le commentaire des articles que ces dispositions ont pour objet de se conformer « *aux chapitres 2 et 3 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et de mettre l'article en conformité avec le cadre de la digitalisation prévu par le programme gouvernemental 2018-2023* ».

33. Bien qu'il convienne de saluer de telles précisions, la Commission nationale regrette que les modalités de mise en œuvre du système informatique direct et automatisé n'aient pas été détaillées par les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles.

34. De même qu'elle déplore que les auteurs du projet de loi n'aient pas justifié avec plus de précision, outre la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, les raisons pour lesquelles l'ensemble des données visées à l'article 10 du projet de règlement grand-ducal seraient nécessaires dans le cadre de la procédure administrative visée aux articles 28 à 38 de la loi modifiée du 2 septembre 2011.

35. En l'absence de telles précisions, la Commission nationale n'est dès lors pas

en mesure d'apprécier quelles seraient les éventuelles problématiques d'un point de vue de la protection des données qui pourraient en découler le cas échéant. Néanmoins, elle tient à rappeler que dans le cadre de tels traitements de données, il est important que le ministre veille à l'ensemble des principes visés à l'article 5 du RGPD et plus particulièrement au respect de minimisation des données dans le cadre de l'accès à ce registre<sup>253</sup>.

36. Enfin, la CNPD voudrait attirer l'attention aux auteurs des projets de texte sur l'arrêt récent de la Cour de Justice européenne du 12 janvier 2023, affaire C-154/21, relatif au Registre des bénéficiaires effectifs et recommande de prendre en compte les considérations de cet arrêt.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 7 avril 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>253</sup> Voir article 5.1.c) du RGPD qui dispose que « *[l]es données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données)* ».



## 6

**Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les im-portateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs mi-nerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (Délibération n°31/AV18/2023 du 7 avril 2023)**

Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que  
« [I]es États membres consultent l'autorité de

*contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »*

Le 14 mai 2021, la CNPD a avisé le projet de loi n°7787 relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (ci-après le « projet de loi »)<sup>254</sup>.

En date du 7 octobre 2022, la Commission nationale a rendu son avis complémentaire sur les amendements gouvernementaux au projet de loi, déposés en date du 15 juillet 2022<sup>255</sup>.

Le 3 février 2023, le Gouvernement a adopté une nouvelle série d'amendements relatifs au projet de loi (ci-après les « amendements »).

Par courriel en date du 2 mars 2023, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes a invité la Commission nationale à se prononcer sur ces nouveaux amendements gouvernementaux.

Il ressort de l'exposé des motifs que ces amendements entendent essentiellement répondre aux critiques et remarques

<sup>254</sup> Délibération n°19/AV15/2021 du 14 mai 2021, document parlementaire 7787/02.

<sup>255</sup> Délibération n°44/AV22/2022 du 7 octobre 2022, document parlementaire 7787/05.

## ANNEXES

formulées par le Conseil d'État dans son avis du 25 octobre 2022<sup>256</sup>.

La Commission nationale entend limiter son avis au seul amendement ayant un impact potentiel en matière de protection des données à caractère personnel, à savoir l'amendement n°4, plus particulièrement en ce qu'il entend supprimer le paragraphe 5 du nouvel article 3 (ancien article 4) relatif à la durée de conservation des données issues des inspections sur place.

Il ressort du commentaire des amendements que cette suppression entend répondre à l'avis précité du Conseil d'État, dans lequel celui-ci a indiqué qu'« [e]n ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'État rappelle, dans ce contexte, que les données collectées ne peuvent, en vertu du principe de limitation de la conservation consacré à l'article 5, lettre e), 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, être conservées au-delà d'une durée qui excède celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Dans l'attente d'explications de la part des auteurs quant à la nécessité de prévoir un délai de cinq ans, le Conseil d'État doit réserver sa

*position quant à la dispense du second vote constitutionnel.* »

Dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le Conseil d'État a levé sa réserve de dispense du second vote constitutionnel, suite à la suppression de ce paragraphe par les auteurs des amendements<sup>257</sup>.

Or, si la CNPD partage l'avis du Conseil d'État quant à la nécessité de justifier la durée de conservation des données issues des inspections sur place (dans la mesure où il s'agirait de données à caractère personnel), elle regrette que les auteurs du projet de loi aient purement et simplement supprimé ce paragraphe.

En effet, l'indication d'une durée de conservation, ou du moins des critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation des données, constitue une garantie au sens de l'article 6.3<sup>258</sup> ainsi que du considérant 41 du RGPD, qui prévoit que lorsqu'un traitement a pour fondement une mesure législative, celle-ci devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables.

De plus, la suppression de ce paragraphe crée une certaine incohérence avec le nouvel article 7 (ancien article 9) du projet de loi

<sup>256</sup> Document parlementaire 7787/04.

<sup>257</sup> Document parlementaire 7787/08.

<sup>258</sup> « (...) Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi ».

# 6

sous examen, qui prévoit toujours une durée d'archivage de cinq ans de tous les documents liés aux mesures correctives. Il est à noter que dans son avis complémentaire, la CNPD avait déjà relevé une différence de formulation entre la durée d'archivage de ces documents et la durée de conservation (et non l'archivage) des documents nécessaires aux inspections sur place.

La Commission nationale entend rappeler qu'en tout état de cause, selon l'article 5.1.e du RGPD, les données à caractère personnel ne devront pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

Pour le surplus, la CNPD renvoie à ses remarques et considérations exprimées dans son avis du 14 mai 2021 (auquel les premiers

amendements gouvernementaux ont permis de répondre en grande partie) ainsi que dans son avis complémentaire du 7 octobre 2022.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 7 avril 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire





## ANNEXES

**Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union (Délibération n°33/AV19/2023 du 28/04/2023)**

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

2. L'article 36, paragraphe 4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité*

*de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

3. Le 4 mars 2022, la CNPD a avisé le projet de loi n°7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union (ci-après le « projet de loi »)<sup>259</sup>.

4. Le 13 février 2023, le Gouvernement a adopté une série d'amendements relatifs au projet de loi (ci-après les « amendements »).

5. En date du 2 mars 2023, Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes a invité la CNPD à se prononcer au sujet de dix amendements gouvernementaux au projet de loi qui ont été approuvés par le Conseil de gouvernement lors de sa réunion du 27 janvier 2023.

6. Tout d'abord, il convient de relever que de nouvelles dispositions ont été ajoutées, qui précisent les finalités de traitement (article 11, paragraphe 2) et la durée de conservation des données (article 11, paragraphe 3). De plus, les amendements ont modifié l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi relatif au responsable du traitement (nouvel article 11 paragraphe 1<sup>er</sup>).

<sup>259</sup> Délibération n°6/AV6/2022 du 4 mars 2022, document parlementaire 7885/2, pp.8-14.

# 6

7. Ensuite, il y a lieu de constater que des dispositions limitant les droits des personnes concernées conférés par les articles 14, 15 et 34, paragraphe 1 du RGPD ainsi qu'une disposition limitant l'exercice des droits des personnes concernées ont été ajoutées, en s'appuyant sur la possibilité de limitation des droits susmentionnés prévu par l'article 23 du RGPD.

## **I. Ad amendement 42 concernant l'article 11 (nouveau)**

### **1. Détermination du responsable du traitement**

8. Dans son avis du 4 mars 2022 relatif à l'ancien article 13, paragraphe 1 du projet de loi, la CNPD recommandait d'inclure une définition des responsables de traitement ainsi que de déterminer les traitements pour lesquels chacun d'eux serait responsable dans le projet de loi.

9. Il y a lieu de saluer les auteurs des amendements pour avoir introduit une définition du terme « ministre » au nouvel article 3, paragraphe 1 du projet de loi. Ainsi, le terme utilisé pour désigner le responsable de traitement dans le nouvel article 11, paragraphe 1 du projet de loi est clarifié.

10. Cependant, il convient de constater que la définition introduite entraîne un changement de l'organisme désigné comme responsable du traitement par le nouvel article 11, paragraphe 1 du projet de loi. En effet, la nouvelle définition comprend désormais seul le Ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Le Ministre ayant les

Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ne figure plus sous cette définition.

11. Il est encore expliqué dans les commentaires des amendements que l'ancien article 13, para-graphe 1, qui désignait « les ministres » comme responsables de traitements conjoints, a été reformulée suite à l'amendement de la définition du « ministre » au nouvel article 3, paragraphe 1 du projet de loi. Ainsi, le nouvel article 11, paragraphe 1 du projet de loi prévoit que le ministre, à savoir le Ministre ayant l'Économie dans ses attributions, est le seul responsable du traitement pour les traitements des données personnelles.

12. Les commentaires des amendements au projet de loi expliquent à ce sujet que cette modification a été introduite pour adresser l'observation du Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022, dans lequel le Conseil d'État s'oppose à une décision conjointe de deux membres du Gouvernement. Ainsi, il est expliqué dans l'exposé des motifs des amendements qu'«*[i]* est proposé que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions prenne formellement les décisions relatives au mécanisme national de filtrage des investissements directs étrangers. »

13. Comme exposé dans son avis précédent du 4 mars 2022 relatif au projet de loi sous avis<sup>260</sup>, la Commission nationale souhaite rappeler que, «*bien que selon l'article 4 (7) du RGPD il est possible pour le législateur national de désigner un ou plusieurs responsables de traitement lorsque les finalités et les moyens d'un traitement sont spécifiés dans un acte législatif, cette désignation doit refléter la réalité du*

<sup>260</sup> Délibération n°6/AV6/2022 du 4 mars 2022, document parlementaire 7885/2, p. 6.

# ANNEXES

*pouvoir décisionnel de l'organisme désigné comme responsable de traitement. En effet, conformément à l'article 4 (7) du RGPD, le responsable de traitement est celui qui « détermine les finalités et les moyens des traitements ». Selon les lignes directrices 7/2020 du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB) sur les concepts de contrôleur et de sous-traitant dans le GDPR, le responsable de traitement est l'organisme qui décide sur les questions essentielles du traitement.<sup>261</sup> »*

14. Au vue de ces observations, la CNPD entend rappeler que la désignation du Ministre ayant l'Économie dans ses attributions comme seul responsable de traitement pour tous les traitements de données dans le cadre d'application de cette loi devra correspondre à son implication réelle dans ces traitements.

15. Or, la Commission nationale s'interroge sur l'implication du Ministre ayant l'Économie dans ses attributions en ce qui concerne les traitements qui seront effectués dans le cadre de la coopération avec les autres États membres et la Commission européenne. En effet, elle constate à la lecture des dispositions du chapitre II du projet de loi avisé que seul le Ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est compétent pour échanger des informations dans le cadre du dispositif de coopération du règlement (EU) 2019/452.

16. De plus, la CNPD continue à se poser la question par rapport aux rôles des organismes

participants au groupe d'expert et au comité interministériel. En effet, tant les dispositions prévues par le projet de loi que les explications fournies par les auteurs du projet de loi ne permettent pas de déterminer clairement les rôles respectifs de ces acteurs d'un point de vue de la protection des données.

17. Il ressort de l'exposé des motifs relatifs aux amendements proposés que « l'article sur le comité interministériel de filtrage des investissements et toutes les références y relatives seront supprimés du texte, et le comité interministériel pour le filtrage des investissements sera créé par voie d'arrêté grand-ducal plutôt que par voie de règlement grand-ducal. L'arrêté grand-ducal créant le comité interministériel pour le filtrage des investissements déterminera les missions, le fonctionnement ainsi que la composition du comité. »

18. Il y lieu de rappeler que même si aucune mention par rapport au comité interministériel ne se retrouve plus dans le projet de loi, la définition des rôles des participants dans ce comité interministériel reste néanmoins indispensable dans la mesure où ils seront amenés à traiter des données personnelles dans le cadre du projet de loi. A ce sujet, il est décrit dans l'exposé des motifs qu'« [e]n effet, les membres du futur comité interministériel et du groupe d'experts seront amenés à contribuer et traiter des informations sensibles, voire classifiées ».

## 2. Introduction des finalités de traitement et de la durée de conservation

<sup>261</sup> Page 11, section 20, 2. 1. 2 « Détermine » dans les lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB), disponibles à l'adresse suivante : [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_final\\_fr.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf)

# 6

19. Il y a lieu de saluer les auteurs des amendements pour avoir précisé dans le nouvel article 11, paragraphe 2 les finalités des traitements ainsi que la durée de conservation des données personnelles dans le paragraphe 3 dudit article.

20. En effet, dans son avis du 4 mars 2021, la CNPD s'interrogeait sur la possibilité de faire reposer les traitements des données personnelles sur les dispositions du projet de loi alors qu'ils ne précisait pas les finalités des traitements et la durée de conservation comme exigés par l'article 6, paragraphe 3 du RGPD.

## a. Sur les finalités de traitement

21. Il y a lieu de relever que le paragraphe 2 de l'article 11 énumère les finalités suivantes pour lesquelles le traitement des données à caractère personnel « est autorisé » « en vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage » :

1° mettre en œuvre des dispositions de la présente loi ;

2° suivre l'évolution du respect des obligations, y inclus à travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;

3° répondre aux demandes d'informations et aux obligations de communication

d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.

22. Bien qu'il y ait lieu de saluer l'effort d'énumération des finalités poursuivies, force est de constater que certaines desdites dispositions ne respectent pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>262</sup>.

23. En effet, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, une ingérence au droit au respect de la vie privée n'est « prévue par la loi », au sens de l'article 8, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>263</sup>, que si elle repose sur un article du droit national qui présente certaines caractéristiques. L'expression « prévue par la loi » implique donc selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme que la législation interne doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant les droits protégés par la Convention<sup>264</sup>.

<sup>262</sup> En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

<sup>263</sup> L'article 8 paragraphe (2) de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que : « Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

<sup>264</sup> CouEDH, Fernández Martínezc. Espagne [GC], n°56030/07, para. 117.

## ANNEXES

24. La Cour de justice de l'Union européenne estime qu'en cas de limitation de la protection des données à caractère personnel ou du droit au respect de la vie privée, un texte légal « doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause »<sup>265</sup>. Dès lors, dans la mesure où les traitements de données mis en œuvre dans le cadre des procédures administratives, visées par le projet de loi sous avis, constituent une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes soumises à l'obligation de notification et des demandeurs d'une autorisation, tels que visés par le projet de loi sous avis, celui-ci devrait encadrer plus spécifiquement de tels traitements conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Or, force est de constater que le projet de loi sous avis, tel qu'amendé n'est, par endroit, pas rédigé avec suffisamment de précision.

25. Bien que la finalité de « mise en œuvre de dispositions de la présente loi » semble être suffisamment clarifiée par l'introduction des termes « en vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage », il convient d'attirer l'attention des auteurs des amendements sur ce que cette formulation ne permettrait pas de couvrir les traitements des données personnelles effectués après la décision de filtrage, dans l'hypothèse où la procédure de filtrage se termine avec la décision de filtrage (autorisation ou refus). Or, force est de constater que des traitements de données personnelles peuvent s'avérer nécessaires après la fin de la procédure pour suivre le respect de conditions liées à une autorisation conformément à l'article 8 du

projet de loi ou dans le cadre de l'application des mesures et sanctions prévues à l'article 9 du projet de loi.

26. En ce qui concerne la finalité décrite au point 2, il y a lieu de noter que l'objet de suivi ne ressort pas clairement de la formulation employée, et surtout en combinaison avec la formulation « en vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage ». En particulier, il ne ressort pas clairement du texte à quelles « obligations » cette finalité se rapporte.

27. Il est donc suggéré de reformuler la finalité au point 2 afin de clarifier cette finalité et de déplacer la formulation « [e]n vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage » à la fin de la finalité énoncée sous le numéro 1°, le cas échéant.

### b. Sur de la durée de conservation

28. La Commission nationale salue que les auteurs des amendements ont précisé dans le nouvel article 11, paragraphe 3 la durée de conservation des données personnelles. Cet article dispose que les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier. Les auteurs des amendements précisent ensuite dans les commentaires des amendements les objectifs de la conservation et le moment de clôture du dossier dans différents cas de figure.

29. Bien que ces précisions soient utiles pour expliquer la nécessité de la conservation ainsi que pour déterminer le début du délai de la

<sup>265</sup> Arrêt du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a. C-293/12 et C-594/12, EU :C :2014 :238, point 54

# 6

conservation des données dans les différents cas de figure, la Commission nationale ne comprend pas pourquoi le délai est fixé à 10 ans après la clôture de dossier.

30. Les auteurs exposent que pour définir la durée de conservation, ils se sont inspirés de l'article 16 du Code de commerce, lequel dispose que des documents ou informations liés à la comptabilité doivent être conservés pendant un délai de dix ans à partir de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent. Toutefois, il y a lieu de constater que le raisonnement pour le calcul de ce délai n'est pas transposable au calcul du délai de conservation en question. En effet, le délai de conservation de l'article 16 du Code de commerce concerne la conservation des documents énoncés aux articles 11, 12, 14 et 15 du Code de commerce par le commerçant et se rapporte à la durée de prescription de dix ans des obligations nées à l'occasion d'un commerce entre commerçants ainsi qu'entre commerçants et non-commerçants conformément à l'article 189 du Code de Commerce. Ainsi, ce délai de dix ans est lié à la période pendant laquelle le commerçant ou le client doivent pouvoir faire valoir leurs droits, mais la CNPD ne voit pas en quoi cette disposition devrait être appliquée par analogie à la conservation d'un dossier administratif par le Ministère de l'Économie.

31. La CNPD comprend qu'une durée précise a été déterminée pour pouvoir trouver un équilibre avec les droits des personnes concernées. Or, plutôt que de définir dans la loi une durée précise (maximale), ne faudrait-il pas prévoir des critères afin de déterminer la durée de conservation des données proportionnée en fonction des différentes finalités ?

32. En effet, on peut effectivement se poser la question pourquoi un dossier pour lequel il est décidé qu'une procédure de filtrage n'est pas ouverte nécessite le même délai de conservation qu'un dossier où l'autorisation est refusée ou accordée sous conditions.

33. Dans ce contexte, la Commission nationale souhaite soulever qu'elle comprend le besoin de conserver certaines informations de dossiers clôturés au regard des finalités exposées dans les commentaires des amendements. Cependant, il y a lieu de relever qu'en vertu du principe de limitation de conservation selon l'article 5, paragraphe 1, e) du RGPD la conservation des données personnelles doit être limitée aux informations nécessaires aux fins de conservation décrit dans les commentaires des amendements.

34. Par ailleurs, les données collectées devront être supprimées ou anonymisées dès que leur conservation n'est plus nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

## **II. Ad amendement 43 concernant le nouvel article 12**

35. Le nouvel article 12 du texte coordonné introduit une limitation au droit d'accès des personnes concernées, tel que conféré par l'article 15 du RGPD. Conformément à l'article 23 du RGPD le droit national auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peut, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions



## ANNEXES

du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs énumérés dans cet article.

36. Il y a donc lieu de vérifier la conformité de la limitation du droit d'accès dans l'article 12 avec les exigences de l'article 23 du RGPD.

La Commission nationale relève tout d'abord que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 du texte coordonné s'inspire de l'article 23 du RGPD, notamment en reprenant les finalités visées aux lettres (a) à (e) de l'article 23, paragraphe 1 du RGPD. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 12 du texte coordonné reprennent quant à eux la formulation de l'article 14, paragraphes 2 et 3 de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

37. Il y a lieu de constater que la conformité de la limitation introduite par cette disposition avec l'article 23, paragraphe 2 du RGPD fait l'objet de l'opposition formelle du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023. La Commission nationale se joint à cet avis et souhaite apporter des précisions concernant cette problématique dans le point 3 de la présente section. De plus, les points 1 et 2 ci-dessous concerne la conformité de la limitation introduite dans le nouvel article 11 du projet de loi avec l'article 23, paragraphe 1 du RGPD.

### 1. Sur la prévisibilité des limitations des droits par une mesure législative (article 23, paragraphe 1 du RGPD)

38. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 du texte coordonné dispose que :

*« Le responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 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, désigné ci-après par le terme « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :*

*1° la sécurité nationale ;*

*2° la défense nationale ;*

*3° la sécurité publique ;*

*4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;*

*5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale ».*



## 6

39. Les commentaires des amendements précisent encore qu'« [e]n application du paragraphe 1<sup>er</sup>, le responsable du traitement procède à une évaluation au cas par cas afin de décider si l'accès de la personne concernée aux données la concernant est susceptible de constituer une menace pour les intérêts publics limitativement énumérés. Si cette évaluation montre le risque d'une telle menace, le responsable du traitement peut décider de limiter entièrement ou partiellement le droit d'accès de la personne concernée, en fonction du risque évalué. »

40. Selon l'exposé des motifs, « [i]l incombe aux autorités et au responsable de traitement de procéder à une évaluation des risques que la divulgation de l'information présenterait au cas par cas. Selon l'importance et la nature du risque, les limitations prévues peuvent être partielles ou totales. A priori, elles peuvent concerner toutes les catégories de données à caractère personnel traitées par le responsable du traitement. »

41. La CNPD regrette que les auteurs aient simplement repris les finalités telles que formulées aux lettres (a) à (e) de l'article 23, paragraphe 1 du RGPD, sans spécifier à quoi elles pourraient correspondre dans le contexte du mécanisme de filtrage des investissements étrangers. Le projet laisse en effet au responsable du traitement, à savoir le Ministère de l'Économie, le soin de déterminer l'application de telles limitations dans chaque cas d'espèce, alors que ce serait normalement le rôle

d'une mesure législative d'encadrer de telles limitations.

42. Cependant, au regard de l'exigence de prévisibilité des limitations des droits par une mesure législative, il est nécessaire que les conditions qui permettent une limitation des droits des personnes concernées soient suffisamment clarifiées et précisées dans la loi permettant une telle limitation.

43. A ce sujet, le considérant 41 du RGPD précise que la « mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. »

44. Les lignes directrices 10/2020 de l'EDPB sur les restrictions de l'article 23 du RGPD clarifient que la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme exigent que l'acte législatif justifiant une ingérence dans le droit au respect de la vie privée « doit être suffisamment clair dans ses termes pour donner aux personnes une indication adéquate des circonstances et des conditions dans lesquelles les responsables du traitement sont habilités à appliquer les restrictions. » Les lignes directrices expliquent encore que « [l]a même exigence stricte devrait être appliquée à toute limitation qui pourrait être imposée par les États membres. »<sup>266</sup>

45. La Commission nationale peut comprendre les difficultés de prévoir les différents cas d'application de la limitation

<sup>266</sup> Page 8, section 18, 3.2 « Legislative measures laying down restrictions and the need to be foreseeable (Recital 41 and CJEU case law) » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB)

## ANNEXES

dans le cas d'introduction d'une nouvelle procédure. Néanmoins, le législateur devrait *a minima* prévoir les conditions d'une limitation qui permettent à la personne concernée de vérifier si la limitation est conforme à la loi.

46. Dans ce contexte, les lignes directrices 10/2020 de l'EDPB sur les restrictions en application de l'article 23 du RGPD précisent que « [l]e lien entre les restrictions prévues et l'objectif pour-suivi doit être clairement établi dans la mesure législative. »<sup>267</sup> Ce lien doit être mentionné dans la mesure législative concernée.

47. Or, la Commission nationale constate que les explications qui se trouvent à ce sujet dans les commentaires des amendements<sup>268</sup> ainsi que dans l'exposé des motifs aux amendements<sup>269</sup> ne sont pas suffisantes car elles ne se trouvent pas dans le projet de loi lui-même et ne permettront pas à la personne concernée de comprendre le lien entre la limitation des droits et la sauvegarde des intérêts mentionnés dans le paragraphe 1 de l'article 12 une fois le texte adopté, entre autres à cause du manque de clarté quant aux types des données traités dans le projet de loi.

48. En particulier, il y a lieu de préciser dans le projet de loi comment la limitation au droit

d'accès contribuerait à garantir la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces (motif listé sous le point 4). Si, par exemple, la divulgation des données personnelles fournies par le Service de renseignement de l'État à la personne concernée est susceptible de compromettre la tenue de ses enquêtes dans le cadre de sa mission de prévention et de détection d'infractions pénales, ceci devrait être précisé. De même, il y a lieu de se poser la question de savoir comment la limitation au droit d'accès pourra servir à garantir un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale (motif listé sous le point 5).

49. Au regard des observations susmentionnées, la Commission nationale suggère de spécifier les cas d'application de la limitation ou au moins les conditions qui permettent une limitation des droits de la personne par le responsable du traitement dans le cadre des traitements des données prévues par le projet de loi. En outre, il est nécessaire d'ajouter les

<sup>267</sup> Page 9, section 21, 3.3 « Grounds for restriction » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB).

<sup>268</sup> Amendement n°43, page 18 « La communication de toutes les données à caractère personnel dont disposent les autorités nationales dans le cadre du mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers peut constituer un risque important pour les intérêts publics à protéger. »

<sup>269</sup> Exposé des motifs, page 3 « Dans certains cas, la divulgation de ces informations à l'investisseur étranger ou à un tiers pourrait non seulement nuire gravement à la procédure de filtrage en tant que telle mais aussi aux missions principales dont sont investis les acteurs précités. Afin de garantir la confidentialité des informations sensibles, classifiées ou non, et afin de sauvegarder in fine les objectifs importants d'intérêt public, il peut donc s'avérer nécessaire et justifié de limiter le droit à l'information lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, le droit d'accès et la fourniture d'informations relative à une violation de données à caractère personnel concernant l'investisseur étranger ou toute autre personne physique. »

# 6

explications sur le lien entre la limitation du droit d'accès et l'objectif poursuivi dans le projet de la loi.

## 2. Sur le respect du principe de nécessité et de proportionnalité (article 23, paragraphe 1 du RGPD)

50. L'article 23, paragraphe 1 du RGPD précise que les droits de la personne concernée peuvent être limités lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs énumérés dans ce paragraphe.

51. A ce sujet, le paragraphe 1 de l'article 12 du texte coordonné précise que le 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 pour garantir les objectifs mentionnés ci-après. Il s'ensuit qu'il incombe au responsable de traitement de procéder à une analyse de nécessité et proportionnalité au cas par cas.

52. Cependant, l'analyse et le constat de nécessité et proportionnalité d'une limitation sur base d'une mesure législative conformément à l'article 23 RGPD devraient être effectués par le législateur. Comme précisé dans les lignes directrices 10/2020 de l'EDPB sur les restrictions de l'article 23 du

RGPD « [l]e test de nécessité et de proportionnalité doit être effectué avant que le législateur ne décide de prévoir une restriction. »<sup>270</sup>. En effet, cette analyse doit permettre au législateur de déterminer le cadre de la limitation en conformité avec l'article 23 paragraphe 1 du RGPD.

53. Les lignes directrices 10/2020 de l'EDPB sur les restrictions de l'article 23 du RGPD précisent encore que « [c]onformément au principe de proportionnalité, le contenu de la mesure législative ne peut excéder ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les objectifs énumérés à l'article 23, paragraphe 1, points a) à j), du GDPR. La restriction doit donc être appropriée pour atteindre les objectifs légitimes poursuivis par la législation en cause et ne pas dépasser les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre ces objectifs. Selon la jurisprudence de la CJUE, l'article 23 du RGPD ne peut être interprété comme pouvant conférer aux États membres le pouvoir de porter atteinte à la vie privée aux États membres le pouvoir de porter atteinte au respect de la vie privée, en méconnaissance de l'article 7 de la Charte ou de toute autre garantie<sup>271</sup>.

En particulier, le pouvoir conféré aux États membres par l'article 23, paragraphe 1, du GDPR ne peut être exercé qu'en conformité avec l'exigence de proportionnalité, selon laquelle les dérogations et limitations relatives à la protection des données à

<sup>270</sup> Page 12, section 40, 3.5 « necessity and proportionality test » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB), disponibles en version anglaise à l'adresse suivante : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_en)

<sup>271</sup> CJEU, 6 octobre 2020, La Quadrature du net et autres, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791, paragraphe 210.

## ANNEXES

*caractère personnel ne doivent s'appliquer que dans la mesure où cela est strictement nécessaire.* »<sup>272</sup>

54. Dans le cas où la mesure législative ne spécifie pas les cas d'application de limitation mais seulement des conditions à respecter lors de la décision du responsable de traitement sur l'application de la limitation dans le cas concret, la nécessité et la proportionnalité de la limitation devrait non seulement figurer parmi ces critères, mais le législateur devrait définir les critères à respecter par le responsable de traitement lors de son analyse de nécessité et proportionnalité.

Dans ce contexte, il est précisé dans les lignes directrices 10/2020 en application de l'article 23 du RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (ci-après « EDPB ») sur les restrictions de l'article 23 du RGPD que « [l]e test de nécessité et de proportionnalité implique généralement d'évaluer les risques pour les droits et libertés des personnes concernées ».

55. Dès lors, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 devrait être complété, en y ajoutant l'exigence de tenir compte des droits fondamentaux, lors de l'évaluation par le Ministère de l'Économie de la proportionnalité de la limitation.

### **3. Sur le respect des conditions de l'article 23, paragraphe 2 du RGPD**

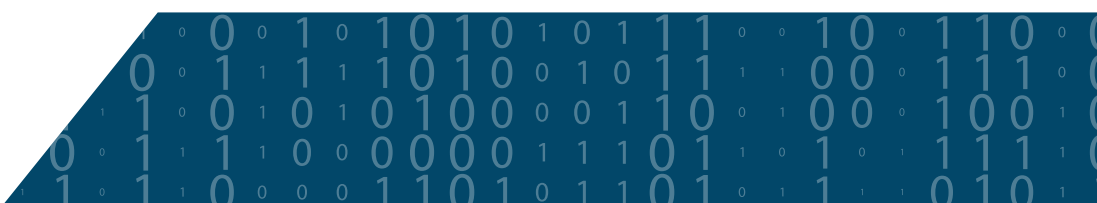
56. Il y a lieu de soulever que lorsqu'une restriction aux droits des personnes est

prévue par une mesure législative, elle doit contenir des dispositions spécifiques qui concerne les informations énumérées au paragraphe 2 de l'article 23 du RGPD. Les informations, qui doivent être mentionnées en vertu de l'article 23, paragraphe 2 du RGPD sont les suivantes :

- les finalités du traitement ou des catégories de traitement ;
- les catégories de données à caractère personnel ;
- l'étendue des limitations introduites ;
- les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites ;
- la détermination du responsable du traitement ou des catégories de responsables du traitement ;
- les durées de conservation et les garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ou des catégories de traitement ;
- les risques pour les droits et libertés des personnes concernées ; et
- le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation.

57. Dans ce contexte, il convient de saluer les auteurs des amendements d'avoir introduit dans l'article 11, paragraphes 2 et 3 du projet

<sup>272</sup> Page12, section 44, 3.5 « necessity and proportionality test » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB), disponibles en version anglaise à l'adresse suivante : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_en)



# 6

de loi les informations concernant les finalités de traitement ainsi que concernant la durée de conservation, même si ces dispositions font l'objet des commentaires développés dans la partie I.2.a de cet avis. Il convient également de constater l'existence des dispositions concernant la détermination du responsable du traitement (l'article 11, paragraphe 1 du projet de loi) et concernant le droit d'information de la personne concernée portant sur la limitation (l'article 12, paragraphe 2 du projet de loi).

58. Par contre, il y a lieu de regretter que les catégories de données visées par la limitation ne soient pas précisées comme exigé à la lettre b) de l'article 23, paragraphe 2 du RGPD. Ce manque de précision est d'autant plus accentué, par le fait qu'aucune catégorie des données n'est précisée dans le projet de loi.

59. La Commission nationale suggère aux auteurs des amendements de compléter le projet de loi avec des dispositions concernant les catégories de données visées par la limitation.

## **a. Sur l'information concernant l'étendue des limitations conformément à l'article 23, paragraphe 2, c) du RGPD**

60. En ce qui concerne les informations couvertes par la limitation, l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi dispose qu'une limitation est possible « *dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée* » au regard des objectifs de limitation listés dans ce paragraphe.

61. Force est de constater que l'étendue de la limitation dépend de la présence des

risques que représente l'exercice du droit de la personne pour les objectifs énoncés dans le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 du projet de loi. Ainsi, la clarification du lien entre ces objectifs et la restriction au droit d'accès de la personne concernée semble être d'autant plus nécessaire.

62. La CNPD regrette que l'article 12 ne précise pas plus en détail selon quels critères le responsable du traitement pourra limiter les droits des personnes concernées.

63. Les commentaires des amendements donnent certaines explications utiles, puisqu'il est précisé qu'au regard des objectifs de limitation, « *il peut donc s'avérer nécessaire et justifié de limiter le droit à l'information lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, le droit d'accès et la fourniture d'informations relative à une violation de données à caractère personnel concernant l'investisseur étranger ou toute autre personne physique.* » Toujours selon l'exposé des motifs, « *[a] priori, elles [les limitations] peuvent concerner toutes les catégories de données à caractère personnel traitées par le responsable du traitement. Cependant, ces limitations ne portent pas sur les données directement fournies par les personnes concernées par le traitement des données. Ce sont les données qui ne sont pas fournies par l'investisseur étranger lui-même ou toute autre personne physique elle-même qui peuvent faire l'objet d'une limitation en fonction de l'évaluation des risques opérée.* »

64. L'exposé des motifs précise encore que « *[s]elon l'importance et la nature du risque, les limitations prévues peuvent être partielles ou totales* » et que « *[l]e responsable du traitement peut décider de limiter*

## ANNEXES

*entièrement ou partiellement le droit d'accès de la personne concernée, en fonction du risque évalué. » En ce qui concerne l'étendue de la limitation dans le temps, il est également exposé dans les commentaires des amendements que « [l]a limitation n'est pas maintenue ad vitam aeternam, mais aussi longtemps que le risque le justifie. Dans le cadre d'une nouvelle demande d'accès par la personne concernée, le responsable du traitement procède à nouveau à cette évaluation afin de décider si la limitation continue à s'appliquer et, le cas échéant, pour quelles informations. »*

65. Or, aux yeux de la Commission nationale, ces explications devraient figurer dans la loi, et non seulement dans les commentaires des amendements et l'exposé des motifs.

66. En conclusion, l'étendue de la limitation du droit d'accès selon l'article 12 du projet de loi nécessite d'être clarifiée dans le projet de loi. Il convient, en particulier, de clarifier dans le projet de loi si la limitation du droit d'accès de la personne concernée porte seulement sur les données à caractère personnelles qui ne sont pas fournies par les personnes concernées.

**b. Sur les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites concernant l'étendue des limitations conformément à l'article 23, paragraphe 2, d) du RGPD**

67. Au sujet des garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, il y a lieu de saluer les auteurs des amendements pour avoir introduit l'obligation de consigner les motifs de la décision de limitation du droit d'accès dans le paragraphe 3 de l'article 12 ainsi que la possibilité d'exercice

des droits de la personne concernée par la Commission nationale (article 14 du projet de loi), qui d'après les commentaires des amendements devrait permettre un contrôle par la Commission nationale et ainsi fournir les garanties nécessaires.

68. Par ailleurs, l'article 12 paragraphe 2 du projet de loi introduit l'obligation d'informer la personne concernée de la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale ou de former un recours juridictionnel. D'après l'exposé des motifs, la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale et de former un recours juridictionnel à l'article 12, paragraphe 2 du projet de loi devraient constituer des garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites.

69. Or, la Commission nationale souhaite rappeler que le droit d'introduire une réclamation ainsi que le droit de former un recours juridictionnel contre le responsable de traitement sont des droits conférés directement par les articles 77 et 79 du RGPD. Ces droits existent indépendamment d'une limitation et ne peuvent donc pas constituer des garanties spécifiques en cas de limitation.

70. En ce qui concerne l'information sur la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale ainsi que sur le droit de former un recours juridictionnel contre le responsable de traitement, la Commission nationale s'interroge sur la nécessité de cette disposition alors que l'obligation d'information ressort directement de l'article 12, paragraphe 4 du RGPD, qui dispose : « Si le responsable du traitement ne donne pas suite à la demande formulée



## 6

*par la personne concernée, il informe celle-ci sans tarder et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande des motifs de son inaction et de la possibilité d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle et de former un recours juridictionnel. »*

71. Dans la mesure où l'obligation d'information conformément à l'article 12, paragraphe 2 du projet de loi concerne le cas où le responsable de traitement ne donne pas du tout suite à une demande d'accès l'article 12, paragraphe 4 du RGPD entre en application. Dans le cas de la limitation partielle du droit d'accès, l'obligation d'information sur les voies de recours ressort de l'article 15, paragraphe 1, f) du RGPD. Dès lors, il ne semble pas être nécessaire d'inclure l'obligation pour le responsable de traitement d'informer la personne concernée des voies de recours en lien avec la limitation du droit d'accès.

72. Dans ce contexte, il est important de souligner que l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD porte seulement sur le droit pour la personne d'être informée de la limitation de ses droits et les motifs de cette limitation et ne contient pas l'obligation d'information concernant les voies de recours exposées dans l'article 12, paragraphe 2 du projet de loi. Ainsi, l'inclusion de l'obligation de fournir l'information concernant la possibilité d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle et de former un recours juridictionnel apparaît superfétatoire aux yeux de la CNPD.

73. Il semble que cette disposition ainsi que le paragraphe 3 de cet article ont été repris de l'article 14 paragraphe de la loi du 1<sup>er</sup> 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, sans que cet article ait été adapté au contexte du mécanisme de filtrage des investissements étrangers.

74. Or, l'article 14 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 concerne la limitation des droits de la personne concernée conférés par ladite loi et ne constitue pas une limitation des droits de la personne concernée prévus par le RGPD. En effet, la loi crée un régime de protection des données personnelles spécifique pour les traitements des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale par les autorités compétentes en ces matières. Ainsi, la disposition de limitation des droits de la personne concernée doit être lue avec les autres dispositions de la loi et n'est pas soumise aux exigences prévues par le RGPD. Ainsi, son contenu ne peut pas être repris sans adaptations pour les traitements dans le champ d'application du RGPD.

75. Par ailleurs, la Commission nationale se pose la question de savoir comment cette information pourra être mise à disposition de la personne concernée en pratique, dans le cas où les informations sur la limitation ne peuvent pas être fournies à cause du risque de compromettre un des objectifs cités dans le paragraphe 1. Dans cette hypothèse, il serait alors judicieux de restreindre l'application de l'article 12, paragraphe 4 du RGPD.

76. La Commission nationale suggère aux auteurs des amendements de supprimer l'obligation du responsable de traitement



## ANNEXES

d'informer les personnes concernées sur la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale ainsi que sur le droit de former un recours juridictionnel contre le responsable de traitement et de réfléchir à l'introduction d'une limitation de l'article 12, paragraphe 4 du RGPD.

**c. Sur la limitation du droit d'information de la personne concernée conformément à l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD**

77. En ce qui concerne le droit d'information de la personne concernée portant sur la limitation, l'article 12 paragraphe 2 du projet de loi précise que « *ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1<sup>er</sup>* ».

78. Il y a lieu de rappeler à ce sujet que le responsable de traitement peut déroger à son obligation d'informer la personne concernée de la limitation selon l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD seulement aussi longtemps que cela est nécessaire et proportionnel. En outre, il doit en informer la personne concernée dès lors que la dérogation n'est plus justifiée.

La Commission nationale note dans l'exposé des motifs du projet de loi la possibilité de fournir l'information sur les limitations des droits par une notice d'information générale dans le cas où une information individuelle n'est pas possible, tel que suggéré par l'EDPB dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article

23 RGPD.<sup>273</sup> Or, il est important de relever que la délivrance d'une notice d'information générale ne libère pas de l'obligation de fournir une information individuelle dès que les conditions pour la dérogation de l'obligation de fournir les informations sur la limitation des droits n'existent plus.

**III. Ad amendement 44 concernant le nouvel article 13**

79. Les auteurs des amendements introduisent une limitation au droit à l'information des personnes concernées, conféré par l'article 14 du RGPD. L'article 14 du RGPD concerne le droit pour les personnes concernées de recevoir des informations lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées directement auprès de la personne concernée.

80. L'article 13 du projet de loi fait référence aux objectifs énumérés dans l'article 12, paragraphe 1 du projet de loi sous avis.

81. Sur la conformité de cette limitation avec l'article 23 paragraphe 1 et paragraphe 2 du RGPD, il est renvoyé aux observations relatives à la limitation du droit d'accès conformément à l'article 12 du projet de loi formulées au point II du présent avis à l'exception des points 3 b. et c.

82. Par ailleurs, il y a lieu de constater que l'article 13 ne se réfère pas aux paragraphes 2 et 3 de l'article 12 du projet de loi, concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation et sur les motifs de cette limitation.

<sup>273</sup> Page 15, section 64, 4.7 « Right to be informed about the restriction, unless prejudicial to the purpose of the restriction » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB).

## 6

83. Or, l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD exige une disposition concernant le droit des personnes concernées à être informées de la limitation, à moins que cela ne risque de nuire à la finalité de la limitation.

84. Bien que la Commission nationale comprend que l'information sur la limitation du droit à l'information pourra effectivement nuire aux objectifs énoncés dans l'article 12, paragraphe 1 dans certain cas, il y a lieu de rappeler qu'en principe la mesure législative devrait contenir toutes les informations énumérées à l'article 23, paragraphe 2 (y compris le paragraphe 2 lettre h), du RGPD.<sup>274</sup> De plus, l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD prévoit lui-même la possibilité pour le responsable de traitement de déroger à son obligation d'informer la personne concernée de la limitation dans les cas où l'information sur la limitation nuit à la finalité de la limitation. La Commission nationale suggère donc aux auteurs des amendements d'inclure le droit à l'information sur la limitation et ses motifs conformément à l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD dans le paragraphe concernant la limitation de droit à l'information prévu à l'article 13, paragraphe 1 du projet de loi.

85. Par ailleurs, l'exposé des motifs du projet de loi précise que « [*l]e traitement de données concernant des tierces personnes, par exemple parce qu'elles présentent un lien avec une des personnes physiques ou morales à l'origine de la notification, n'a généralement pas de conséquences juridiques directes sur ces personnes.* ». Cependant il convient de relever que les exigences de l'article 23 visent à assurer un minimum d'information

aux personnes concernées dont les droits font l'objet d'une limitation, afin d'atténuer l'ingérence dans leur droit à la protection des données à caractère personnel. Ainsi, l'absence de conséquences juridiques sur les personnes concernées ne permet pas en soi de déroger à l'obligation d'inclure les dispositions de l'article 23 paragraphe 2 du RGPD dans la mesure législative.

86. Dans la mesure où il s'agit d'une limitation au droit à l'information d'une personne tierce dont les données sont traitées et qui n'ont pas été collectées auprès d'elle, l'information est d'autant plus importante que la personne tierce n'a aucune possibilité de savoir que ses données sont traitées sans l'information prévue à l'article 14 du RGPD. Ainsi, l'information de la personne tierce est importante pour l'exercice de tous les droits de la personne concernée.

87. En outre, il convient de regretter l'absence d'obligation de consigner les motifs d'une limitation en cas de limitation au droit à l'information, alors que cette possibilité peut présenter une mesure pour prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites en sens de l'article 23, paragraphe 2, d) du RGPD.

88. La Commission nationale suggère aux auteurs des amendements de modifier l'article 13 du projet de loi en prenant en considération les commentaires dans la section II du présent avis pour le droit d'accès (à l'exception des commentaires sous le point 3 b. et c.) et de compléter le projet de loi avec des dispositions concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation du

<sup>274</sup> Page 13, section 47 et 48, « 4 requirements of article 23 (2) GDPR » dans les lignes directrices 10/2020 sur les restrictions selon article 23 RGPD du Comité Européen de la Protection des Données (EDPB).

## ANNEXES

droit à l'information et sur les motifs de cette limitation. Finalement, la Commission nationale recommande d'introduire l'obligation pour le responsable de traitement de consigner les motifs d'une limitation en cas de limitation au droit à l'information.

#### **IV. Ad amendement 45 concernant le nouvel article 14**

89. L'article 14 du projet de loi prévoit la possibilité pour la personne concernée d'exercer son droit d'accès et son droit à l'information par l'intermédiaire de la Commission nationale en cas de limitation effectuée par le responsable de traitement. D'après les commentaires des amendements, cette disposition constitue une mesure pour garantir la prévention des abus ou l'accès ou le transfert illicites au sens de l'article 23, paragraphe 2, d) du RGPD.

90. La Commission nationale salue l'introduction de cette disposition, qui d'après l'exposé des motifs du projet de loi vise à atténuer les risques pour les droits des personnes concernées dans le cas d'une limitation. Aux yeux de la CNPD, ce mécanisme constitue une garantie appropriée afin de compenser l'absence ou la limitation des droits « directs » des citoyens envers le responsable de traitement. La Commission nationale comprend que ce mécanisme de « droit d'accès indirect » s'inspire de l'article 16 de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

91. En ce qui concerne l'obligation du responsable du traitement d'informer la

personne concernée de l'existence d'un tel droit d'accès indirect dans le cas de limitation du droit à l'information prévu à l'article 13 du projet de loi, la Commission nationale se demande comment cette information pourra être mise à disposition de la personne concernée en pratique, dans le cas où les informations sur la limitation du droit à l'information ne peuvent pas être fournies à cause du risque de compromettre les objectifs pour lesquels cette limitation a lieu. Est-ce que les auteurs d'amendement prévoient dans ce cas une information générale sur le droit d'accès indirect, par exemple sur le site internet du Ministère de l'Économie ?

92. Finalement, la Commission nationale rejoint l'avis complémentaire du Conseil d'État du 14 mars 2023 en ce qui concerne le remplacement de « l'autorité de contrôle compétente » par « la Commission nationale pour la protection des données » aux fins de clarification.

#### **V. Ad amendement 46 concernant le nouvel article 15**

93. L'article 15 du projet de loi contient une limitation quant à l'obligation de communiquer à la personne concernée une violation de données à caractère personnel selon l'article 34, paragraphe 1 du RGPD. L'article fait référence aux objectifs énumérés dans l'article 12, paragraphe 1 du RGPD.

94. Sur la conformité de cette limitation avec l'article 23, paragraphe 1 et paragraphe 2 du RGPD, il est renvoyé aux observations relatives à la limitation du droit d'accès conformément à l'article 12 du projet de loi formulées dans la section II du présent avis (à l'exception des points 3 b. et c.).

## 6

95. En particulier, il est précisé dans les commentaires des amendements que « [c]et article couvre les cas où les informations à caractère personnel concernées par une violation de données n'ont pas été collectées auprès de l'investisseur étranger ou de toute autre personne physique concernée, avec pour objectif d'éviter que la notification d'une violation de données à caractère personnel à une personne concernée ne révèle à cette dernière que des données dont elle n'a pas connaissance sont traitées, risquant ainsi de compromettre un ou plusieurs des objectifs importants d'intérêt public à protéger qui ont justifié la limitation du droit à l'information. » Dès lors, il est important que cette restriction de l'étendue de la limitation soit précisée dans la mesure législative conformément à l'article 23, paragraphe 2, c) du RGPD.

96. De plus, il y a lieu de constater que l'article 15 ne se réfère pas aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 du projet de loi concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation et sur les motifs de cette limitation.

97. D'après les commentaires des amendements, l'absence d'obligation de consigner les motifs de la limitation est justifiée par l'obligation de documentation dans le cas de violation de données à caractère personnel selon l'article 33, paragraphe 5 du RGPD. Cependant, cette obligation de documentation ne porte pas sur la limitation et les motifs de la limitation mais sur les faits concernant la violation des données à caractère personnel, ses effets et les mesures prises pour y remédier. Ainsi, cette documentation ne permet pas de vérifier si la limitation était justifiée et ne pourra donc pas s'y substituer.

98. En ce qui concerne l'absence d'une disposition sur le droit à l'information conformément à l'article 23, paragraphe 2, h) du RGPD, il est renvoyé aux observations formulées dans la section III du présent avis.

99. La Commission nationale suggère aux auteurs des amendements de modifier l'article 15 du projet de loi en prenant en considération les commentaires dans la section II point 1 et 2 du présent avis pour le droit d'accès et de compléter le projet de loi, afin qu'il soit conforme avec les exigences de l'article 23, paragraphe 2 du RGPD. En particulier, le projet de loi devrait comprendre des dispositions concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation du droit à l'information et sur les motifs de cette limitation. Finalement, la Commission nationale recommande d'introduire l'obligation pour le responsable du traitement de consigner les motifs d'une limitation au droit à l'information.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 28 avril 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1818 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification du Code de la consommation, de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance, de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique, de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur, de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative, de la loi du 26 juin 2019 relative à certaines modalités d'application et à la sanction du règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n°2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE (Délibération n°34/AV20/2023 du 27 avril 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre

circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. La Commission nationale n'ayant jusqu'à présent pas avisé le projet de loi n°7650 portant 1° introduction du recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1818 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° modification du Code de la consommation, de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, de la loi modifiée du 27 juillet



# 6

1991 sur les médias électroniques, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance, de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique, de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur, de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative, de la loi du 26 juin 2019 relative à certaines modalités d'application et à la sanction du règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n°2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE (ci-après le « projet de loi »), elle fut néanmoins invitée par Madame la Ministre de la Protection des consommateurs en date du 4 janvier 2022 à se prononcer au sujet des amendements gouvernementaux approuvés par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 15 décembre 2021 (ci-après les « amendements gouvernementaux de décembre ») et en date du 8 septembre 2022 des amendements gouvernementaux approuvés par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 2 septembre 2022 (ci-après les « amendements gouvernementaux de septembre »).

3. La CNPD comprend que les amendements gouvernementaux de décembre ont pour objet principal d'introduire dans le projet de loi des dispositions transposant la directive 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et

abrogeant la directive 2009/22/CE (ci-après la « directive ») qui n'étaient pas contenues dans le projet de loi initial. La CNPD comprend également que les amendements gouvernementaux de septembre visent à améliorer la lisibilité et l'intelligibilité, et à compléter le projet de loi afin de renforcer la cohérence du Code de la consommation.

4. La CNPD comprend encore que le projet de loi tel qu'amendé n'aura pas d'impact direct sur le droit applicable en matière de protection des données, mais confère plutôt à une catégorie spécifique de personnes concernées, en particulier les consommateurs, un droit de recours supplémentaire, à savoir le recours collectif en matière de droit de la consommation. Il introduit par ailleurs certains pouvoirs d'action à la CNPD, notamment le droit d'intenter des actions en cessation ou en interdiction, des actions en réparation en matière de protection des intérêts collectifs des consommateurs ainsi que la possibilité pour la CNPD d'intenter une action en suppression d'une ou de plusieurs clauses abusives.

## **I. Quant à l'action en cessation ou en interdiction du manquement en matière de protection des données**

### **1. Quant à la possibilité de la CNPD de saisir le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale pour demander la cessation ou l'interdiction du manquement en matière de protection des données**

5. La CNPD constate que le projet de loi amendé entend lui conférer une action en cessation ou en interdiction du



## ANNEXES

manquement en matière de protection des données et portant atteinte aux intérêts des consommateurs au titre de l'article 2, point VI, du projet de loi amendé. D'après la compréhension de la CNPD, il s'agit à la fois d'une action en cessation ou en interdiction dite « classique » qui pourrait ne concerner qu'un seul consommateur, et d'une action en cessation ou en interdiction en recours collectif tendant à agir dans l'intérêt collectif des consommateurs.

6. A titre liminaire il convient de soulever une erreur matérielle en ce qui concerne la dénomination de la Commission nationale dans le nouvel article L-321-4. En effet, la disposition devrait se lire comme suit « Commission nationale pour la protection des données » et non « Commission nationale de protection des données ».

7. Ainsi, le projet de loi sous avis entend ouvrir à la Commission nationale la possibilité de saisir le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale pour demander la cessation ou l'interdiction du manquement qui, dans le secteur d'activité de la CNPD, représenterait un traitement non conforme à la législation applicable en matière de protection des données, et qui léserait potentiellement les intérêts individuels ou collectifs des consommateurs.

8. Bien que la CNPD dispose elle-même de pouvoirs similaires conformément à

l'article 12 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données et à l'article 58.2.e) (ordonner au responsable du traitement à se conformer, le cas échéant endéans un certain délai), f) (interdiction temporaire ou définitive) et g) (limitation du traitement) du RGPD, elle salue le pouvoir supplémentaire pour agir contre une violation des règles en matière de protection des données devant le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale. Par ailleurs, ce pouvoir s'inscrit dans l'obligation qu'impose le RGPD au titre de l'article 58.5<sup>275</sup> en ce que l'autorité de contrôle, en l'occurrence la CNPD, peut porter toute violation du RGPD à l'attention des autorités judiciaires.

9. Elle regrette néanmoins que cette possibilité est limitée à l'action en cessation ou en interdiction en matière de droit à la consommation, et qu'elle ne dispose pas de moyens plus généraux pour porter toute violation du RGPD à l'attention des autorités judiciaires tel qu'elle a déjà pu le soulever dans ses avis<sup>276</sup>.

10. La CNPD se demande encore s'il n'est pas nécessaire, d'un point de vue légistique, de modifier la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, afin de refléter ce nouveau pouvoir.

<sup>275</sup> « Chaque État membre prévoit, par la loi, que son autorité de contrôle a le pouvoir de porter toute violation du présent règlement à l'attention des autorités judiciaires et, le cas échéant, d'ester en justice d'une manière ou d'une autre, en vue de faire appliquer les dispositions du présent règlement ».

<sup>276</sup> Voir en ce sens l'avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7184, Délibération n°1050/2017 du 28 décembre 2017, doc. parl. 7184/03, p. 6 et suivants.



# 6

## 2. Quant à la possibilité d'autres personnes ou entités de saisir le juge compétent afin d'obtenir la cessation ou l'interdiction du manquement en matière de protection des données

11. Tel que déjà soulevé dans ses avis<sup>277</sup>, la CNPD voit d'un œil favorable la possibilité pour d'autres personnes ou entités de saisir collectivement les autorités judiciaires afin d'obtenir la cessation ou l'interdiction du manquement en matière de protection des données.

12. En ce qui concerne cependant les « entités qualifiées », il y a lieu de rappeler la position du Contrôleur européen de la protection des données (ci-après le « CEPD »), exprimée au sujet du paquet législatif « Une nouvelle donne pour les consommateurs » parmi lequel figurait la directive. Le CEPD avait notamment soulevé que « dans la mesure où les questions relatives à la protection des données à caractère personnel relèveraient du champ d'application de l'action collective en vertu de la proposition, le CEPD estime que les « entités qualifiées » qui seront en mesure d'intenter les actions représentatives dans ce domaine au titre de la proposition devraient être soumises aux mêmes conditions que celles énoncées à l'article 80 du RGPD »<sup>278</sup>. La CNPD se rallie à cette position car les dispositions en question, à savoir l'article L.321-3 du projet de loi sous avis tel qu'amendé et l'article 80 du RGPD, ne prévoient pas les mêmes critères pour déterminer une entité comme qualifiée pour exercer un recours collectif. Se posent dès lors des questions quant à l'interaction entre

l'article L.321-3 du projet de loi sous avis tel qu'amendé et l'article 80 du RGPD.

## 3. Quant à la possibilité pour la CNPD d'intenter une action en suppression d'une ou de plusieurs clauses abusives

13. La CNPD salue l'introduction par l'article 2, point VI, en particulier le nouvel article L.322-3, paragraphe 2, du projet de loi amendé de la possibilité pour la CNPD d'intenter une action en suppression d'une ou plusieurs clauses abusives devant le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale.

## 4. Quant aux interactions entre les différents acteurs impliqués

14. Le projet de loi soulève encore d'importantes questions de nature procédurale, en particulier en ce qui concerne l'interaction entre le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale et la CNPD.

15. Quid en effet de l'hypothèse où un recours collectif serait lancé devant le tribunal, et qu'un ou plusieurs consommateurs individuels introduisent parallèlement une réclamation auprès de la CNPD, ou que la CNPD décide d'ouvrir une enquête de sa propre initiative ? Comment le tribunal et la CNPD obtiennent-ils connaissance mutuellement des recours respectifs ? Est-ce qu'il faudrait prévoir une suspension de la procédure devant la CNPD tant que le tribunal ne s'est pas prononcé ? Quid de la valeur de la décision de la CNPD, surtout au cas où le tribunal déciderait autrement que la CNPD quant à la violation du RGPD ?

<sup>277</sup> Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7818, Délibération n°30/AV25/2021 du 1<sup>er</sup> octobre 2021, doc. parl. 7818/10, p. 7 et suivants.

<sup>278</sup> Voir Avis 8/2018 du CEPD sur le paquet législatif « Une nouvelle donne pour les consommateurs », point 63.

## ANNEXES

16. Deuxièmement, la CNPD s'interroge sur la situation où le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale serait amené à traiter une affaire d'action en cessation ou en interdiction et que pour un des consommateurs, la CNPD aurait déjà pris position. Quelle serait la valeur probante d'une décision de la CNPD ?

17. De plus, la CNPD se demande si cela n'entraînerait pas une certaine incohérence au sein du pouvoir judiciaire. Les décisions de la CNPD sont soumises au contrôle du juge administratif. Or, si le projet de loi introduit un rôle pour le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale, deux ordres juridictionnels indépendants l'un de l'autre seront impliqués. La CNPD se demande dès lors comment une application uniforme de la législation en matière de protection des données peut être garantie. Comment les décisions de la CNPD, du juge administratif et du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale s'articulent entre eux ?

### **II. Quant à l'action en réparation du manquement en matière de protection des données et portant atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs**

18. Le projet de loi entend introduire la possibilité pour la CNPD d'intenter une action en réparation pour un groupe de consommateurs devant le tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale parce qu'ils ont potentiellement subi un préjudice suite à un manquement en matière de protection des données et qui porte atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs.

19. Si la CNPD ne s'oppose pas fondamentalement contre le moyen d'action que le projet de loi sous avis entend lui attribuer, elle se demande néanmoins si le principe de neutralité de l'État<sup>279</sup> évoqué par les auteurs ne jouerait pas également à son égard. En effet, les auteurs du projet de loi amendé expliquent que le recours collectif tendant à la réparation du préjudice subi vise la défense d'intérêts individuels<sup>280</sup>. Dans ce contexte, les auteurs soulèvent le principe de neutralité de l'État qui devrait interdire à certaines entités d'intenter un recours collectif visant la réparation du préjudice subi parce qu'elles ne devraient pas agir pour les intérêts individuels des personnes lésées. En tant qu'établissement public, la CNPD se demande dès lors si le principe de neutralité ne s'oppose pas à ce qu'elle puisse intenter un tel recours.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 19 mai 2023

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>279</sup> Doc. parl. 7650/15, p. 14 et 15.

<sup>280</sup> *Idem.*

# 6

## Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 6 décembre 2019 précisant les modalités et conditions de mise en place du dossier de soins partagé (Délibération n°35/AV21/2023 du 19 mai 2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative*

*devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Par courrier en date du 17 avril 2023, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 6 décembre 2019 précisant les modalités et conditions de mise en place du dossier de soins partagé (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. Il ressort de l'exposé des motifs que le but du projet de règlement grand-ducal est d'adapter le règlement grand-ducal du 6 décembre 2019 précisant les modalités et conditions de mise en place du dossier de soins partagé, suite à l'intégration par une loi du 12 août 2022<sup>281</sup> de la durée de conservation des données contenues dans le dossier de soins partagé (ci-après le « DSP ») à l'article 60<sup>quater</sup> du Code de la sécurité sociale, comme d'ailleurs recommandé par la CNPD dans son avis du 5 avril 2018 relatif au projet de règlement grand-ducal précisant les modalités et conditions de mise en place du DSP.<sup>282</sup>

4. La CNPD constate en effet que l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal vise essentiellement à supprimer de l'article 9, paragraphe (5) du règlement grand-ducal du 6 décembre 2019 précisant les modalités et conditions de mise en place du DSP les dispositions sur la durée de conservation

<sup>281</sup> Plus précisément par l'article 20 de la loi du 12 août 2022 modifiant : 1° le Code de la sécurité sociale ; 2° la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale ; 3° la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension.

<sup>282</sup> Délibération n° 242/2018 du 5 avril 2018.

## ANNEXES

des données qui ont été intégrées par la loi précitée du 12 août 2022 à l'article 60<sup>quater</sup>, paragraphe (5bis) du Code de la sécurité sociale.

5. La Commission nationale saisit par ailleurs l'occasion pour attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur un point qu'elle avait déjà soulevé dans son avis précité du 5 avril 2018. Dans ledit avis, la CNPD avait estimé que les dispositions réglementant les droits des titulaires mineurs non émancipés et titulaires majeurs protégés par la loi devraient aussi être prévues dans la loi au sens stricte du terme et plus précisément par l'article 60<sup>quater</sup> du Code de la sécurité sociale, et non pas dans un acte réglementaire.

6. Dans son avis complémentaire du 18 octobre 2019 relatif au projet de règlement grand-ducal précisant les modalités et conditions de mise en place du DSP<sup>283</sup>, ainsi que dans son avis du 3 mars 2021 relatif au projet de loi n°7751<sup>284</sup> dont est issue la loi susmentionnée du 12 août 2022, la CNPD avait constaté dans ce contexte que les auteurs avaient tout simplement supprimé l'ancien article 7 du projet de règlement grand-ducal précisant les modalités et conditions de mise en place du DSP concernant les titulaires mineurs non émancipés et titulaires majeurs protégés par la loi pour les raisons suivantes : « *Les avis du Conseil d'État et de la Commission nationale pour la protection des données*

*établissent que l'article 7, du moins en partie, déroge aux règles relatives aux mineurs et aux majeurs protégés par la loi telles que prévues au Code civil. Ainsi dans un souci du respect de la hiérarchie des normes, l'article 7 est supprimé, les dispositions qui introduisent des droits spécifiques pour certains mineurs devant être reprises dans les lois particulières régissant leurs droits. »*

7. Elle se demande dès lors si entre-temps un projet de loi a, le cas échéant, été déposé à la Chambre des Députés en vue d'adopter les mesures législatives nécessaires pour prendre en compte lesdites considérations sur les droits des titulaires mineurs non émancipés et titulaires majeurs protégés par la loi.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 19 mai 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>283</sup> Délibération n° 51/2019 18 octobre 2019.

<sup>284</sup> Délibération n°9/AV8/2021 du 3 mars 2021.



## 6

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements (Délibération n°36/AV22/2023 du 19 mai 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

2. Par courrier en date du 21 octobre 2022, Monsieur le Ministre du Logement a invité la

Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements (ci-après le « projet de loi »).

3. Il ressort de l'exposé des motifs que la création d'un registre national des bâtiments et des logements (ci-après le « registre national ») a été envisagée dans un premier temps dans le cadre de l'introduction d'un impôt spécifique visant les logements non-occupés<sup>285</sup>. Ainsi, la perception de l'impôt sur la non-occupation de logements nécessite la création d'un registre national qui attribue un numéro d'identification national, invariable, unique et propre à chaque bâtiment et à chaque logement (ci-après l'« identificateur »). Les auteurs du projet de loi expliquent par la suite que la création d'un registre national « constitue une plus-value effective dans de nombreux domaines que ce soit à des fins statistiques, de recherche, de planification ou fiscales. Le registre servira ainsi à accomplir et à faciliter un grand nombre de tâches légales et administratives tant au niveau communal que national. Il aura encore une grande utilité au-delà de la seule identification des logements inoccupés. »

4. La Commission nationale comprend qu'il sera possible de relier les données relatives aux bâtiments et aux logements contenues dans les registres national et communaux à une personne physique identifiée ou identifiable, notamment par le biais de l'identificateur qui sera inscrit dans le registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP »)<sup>286</sup>. Les informations figurant dans les registres national et communaux sont dès lors à considérer comme des données

<sup>285</sup> Projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements.

<sup>286</sup> Article 20 du projet de loi.

## ANNEXES

à caractère personnel<sup>287</sup> dont le traitement est soumis au RGPD. Le présent avis limitera ses observations aux aspects du projet de loi ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

### Remarques liminaires

5. Il ressort de l'exposé des motifs qu'il existe, à l'heure actuelle déjà, une multiplicité de registres détenus par des organismes publics qui renseignent des informations en relation avec les bâtiments et les logements<sup>288</sup>. Les auteurs du projet de loi expliquent que *« ces registres ne disposent pas d'un numéro d'identification national unique par bâtiment et par logement permettant une identification précise de ces unités de logements et, le cas échéant, une interconnexion entre ces différents registres. L'objectif principal du registre est dès lors d'attribuer un numéro d'identification à chaque bâtiment et à chaque unité de logement séparée à l'intérieur d'un bâtiment »*.

6. Même si les auteurs évoquent la possibilité de procéder à une interconnexion de fichiers en ayant recours à l'identificateur nouvellement créé, la loi en projet ne contient pas de dispositions légales en ce sens. Le texte sous avis prévoit uniquement, en son article 20, la modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques afin de faire figurer l'identificateur parmi les données contenues dans le RNPP. C'est le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation

de logements qui prévoit l'interconnexion notamment du registre national avec le RNPP dans le but de constater l'état de non-occupation d'un logement en vue de son imposition. La CNPD déplore à ce sujet de ne pas avoir été saisie pour avis lors du dépôt du projet de loi n°8082. Elle envisage d'émettre un avis de sa propre initiative dans lequel elle examinera plus en détail les implications d'une telle interconnexion en matière de protection des données. Elle donne néanmoins d'ores et déjà à considérer que la mise en relation, voire l'interconnexion, de différents fichiers est susceptible de fournir une vue très détaillée sur les aspects relevant de la vie privée des individus.

7. Ainsi, le projet de loi sous avis ne semble fournir qu'un aperçu partiel de l'utilisation qui est envisagée d'être faite de l'identificateur. Il se pose notamment la question de savoir s'il est prévu de l'intégrer, par des projets de loi successifs, dans d'autres fichiers en vue de leur interconnexion. Pour que la Commission nationale puisse évaluer pleinement les implications que la création de l'identificateur est susceptible d'avoir en matière de protection des données, il aurait été utile que le projet de loi sous avis énumère clairement et précisément tous les fichiers qui seront concernés dans un avenir prévisible par cette mise en relation, voire interconnexion, ainsi que les finalités poursuivies.

8. En ce qui concerne les registres national et communaux créés par le projet de loi sous

<sup>287</sup> Au sens de l'article 4.1) du RGPD.

<sup>288</sup> Le nombre de ces registres a vocation à augmenter encore avec la création prévue du registre national des logements abordables (projet de loi n° 7937), du registre des logements non-occupés (projet de loi n°8082) ainsi que des registres national et communaux faisant l'objet du projet de loi sous avis.



# 6

avis, la Commission nationale estime que le texte manque de précision quant à des éléments essentiels, comme par exemple les données ayant vocation à figurer dans les registres, les finalités poursuivies ou encore les éventuels destinataires, et se contente à de nombreuses reprises de renvoyer à des règlements grand-ducaux dont les projets ne lui ont pas été soumis. Il se pose dès lors la question de la conformité de la loi en projet avec les dispositions (supra)nationales consacrant le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles.

9. L'article 8 de la Convention européenne des droits à l'homme garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») accordent à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale ainsi que le droit à la protection des données personnelles la concernant. Ces droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues puisque la possibilité d'une ingérence ou d'une limitation est prévue tant par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme que par l'article 52.1 de la Charte. Cette ingérence ou limitation peut être justifiée à condition qu'elle<sup>289</sup> :

- soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante ;

- soit nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité ;
- respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données ;
- réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

10. En outre, l'article 6.3 du RGPD prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Il résulte de cette disposition que :

*« Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :*

- a) le droit de l'Union; ou*
- b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.*

*Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres : les conditions générales régissant la licéité du*

<sup>289</sup> Pour une analyse plus détaillée de ces conditions, voir délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7425/09, point I.1.b).



## ANNEXES

*traitement par le responsable du traitement ; les types de données qui font l'objet du traitement ; les personnes concernées ; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être ; la limitation des finalités ; les durées de conservation ; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi. »*

Le considérant 41 du RGPD énonce que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>290</sup>.

De plus, le considérant 45 du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un État membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de

*données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».*

11. Dans son arrêt du 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé les principes susmentionnés en jugeant que « la mise à disposition de données à caractère personnel à des tiers constitue une ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, quelle que soit l'utilisation ultérieure des informations communiquées. À cet égard, il importe peu que les informations relatives à la vie privée concernées présentent ou non un caractère sensible ou que les intéressés aient ou non subi d'éventuels inconvénients en raison de cette ingérence »<sup>291</sup>. Elle a également souligné l'importance du caractère nécessaire et proportionnée d'une ingérence dans les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte<sup>292</sup>.

12. En droit interne, l'article 11.3 de la Constitution dispose que « [l']État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi ». Le Conseil d'État rappelle régulièrement que l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers

<sup>290</sup> V. en ce sens M. Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture Larcier, 2019, n°619. V. entre autres CourEDH, arrêt du 4 décembre 2015, Zakharov v. Russie, §§ 228 à 229 ; CourEDH, arrêt du 24 avril 2018, Benedik v. Slovenia, §§ 122 à 125 ; CJUE, arrêt du 22 juin 2021, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), C-439/19, EU:C:2021:504, point 105 et jurisprudence citée.

<sup>291</sup> CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, point 39 et jurisprudence y citée.

<sup>292</sup> *Ibid.*, points 63 à 65 et jurisprudence citée.

<sup>293</sup> V. notamment avis 60.250 du 22 mars 2022, doc. parl. n° 7578/01, p. 5 ; avis 53.322 du 12 juillet 2019, doc. parl. n° 7425/04, p. 9 ; avis 51.586 du 7 juin 2016, doc. parl. n° 6975/05, p. 4.

# 6

constituent une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11.3 de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle<sup>293</sup>. Il en résulte que l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi et que la loi doit indiquer en particulier les bases de données auxquelles une autorité publique peut avoir accès ou dont une autorité publique peut se faire communiquer des données, tout comme les finalités de cet accès ou de cette communication. En prévision de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle le 1<sup>er</sup> juillet 2023, il est intéressant de noter que l'article 31 de la Constitution révisée dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. » Aux termes de l'article 45.2 de la Constitution révisée, « [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 ».

La Cour constitutionnelle a par ailleurs eu l'occasion de préciser que « [s]i, dans une matière ré-servée à la loi, l'encadrement législatif d'une attribution du pouvoir réglementaire au Grand-Duc peut, au-delà de la stricte disposition prévoyant la délégation de pouvoir, se dégager de l'ensemble des règles législatives pertinentes,

*il n'en reste pas moins que la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »*<sup>294</sup>.

## Chapitre 1<sup>er</sup> - Généralités

13. L'article 1<sup>er</sup> énonce l'objectif du projet de loi, à savoir « la mise en place d'un système d'information de référence dédié aux bâtiments et aux logements à des fins :

1° statistiques ;

2° de recherche scientifique ;

3° de planification ;

4° administratives ;

5° d'accomplissement d'autres tâches prévues par la loi. »

En ce qui concerne les points 1° et 2°, il est à noter que l'article 89 du RGPD ainsi que les articles 63 à 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données s'appliquent aux traitements de données personnelles à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques<sup>295</sup>. Les points 3° à 5°, quant à

<sup>294</sup> V. arrêt n°166/21 de la Cour constitutionnelle du 4 juin 2021.

<sup>295</sup> Pour une analyse plus approfondie, il est renvoyé à la délibération n°17/AV10/2023 du 3 mars 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7996/07.

# ANNEXES

eux, sont rédigés de manière très vague, en termes de finalités, et ne permettent pas de savoir quelle utilisation concrète sera faite des données contenues dans les registres national et communaux.

14. Selon l'article 2 du projet de loi, l'objectif énoncé à l'article 1<sup>er</sup> est poursuivi par l'établissement des registres national et communaux ainsi que par la création de services informatiques pour ces registres.

## Chapitre 2 – Registre national

15. D'après le commentaire des articles, « [c]haque commune tient un registre communal de tous les bâtiments et des logements sis sur son territoire. Les données des registres communaux sont centralisées dans le registre national ». Le chapitre 2 du projet de loi a trait au registre national et contient notamment des dispositions relatives aux finalités et aux données ayant vocation à figurer dans le registre national.

### 1. Article 4

16. La notion de « finalité », c'est-à-dire l'objectif poursuivi par le traitement, occupe une place primordiale au sein du RGPD. Aux termes de l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. De plus, d'autres principes prévus par le RGPD, tels que les principes de minimisation des données<sup>296</sup> ou de

limitation de conservation<sup>297</sup> s'apprécient au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées. Par conséquent, il est important que les finalités du registre national soient clairement définies dans le projet de loi.

17. Aux termes de l'article 4 de la loi en projet, les finalités du registre national sont les suivantes :

« 1° l'identification unique alphanumérique des bâtiments et des logements, ainsi que l'enregistrement et la tenue à jour des données y relatives ;

2° la mise à disposition de données relatives aux bâtiments et aux logements ;

3° la préservation de l'historique de ces données conformément à l'article 1<sup>er</sup> ;

4° la centralisation au niveau national des registres communaux des bâtiments et des logements. »

C'est plus particulièrement le point 2° qui soulève des interrogations de la part de la CNPD. Même si le projet de loi parle de « données relatives aux bâtiments et aux logements », il y a lieu de rappeler qu'il s'agit de données à caractère personnel dans la mesure où elles peuvent être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable<sup>298</sup>. Ainsi, il est à regretter que le texte du projet de loi reste muet tant sur les destinataires de la mise à disposition que sur les critères encadrant la mise à disposition. Ce n'est que dans le commentaire des articles

<sup>296</sup> Article 5.1.c) du RGPD.

<sup>297</sup> Article 5.1.e) du RGPD.

<sup>298</sup> Cf. point 4 du présent avis.

## 6

que les auteurs du projet de loi fournissent quelques explications en indiquant que les données figurant dans le registre national « sont mises à dispositions des administrations dans la mesure où elles contribuent à l'exécution de l'accomplissement de leurs missions légales, notamment en application des principes de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public. »

18. Tel qu'expliqué aux points 11 et 12 du présent avis, l'accès à des fichiers et la communication de données personnelles à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée. Il s'agit partant, en vertu de l'article 11.3 de la Constitution, d'une matière réservée à la loi de sorte que le texte même de la loi en projet devrait définir, du moins quant aux éléments essentiels, les organismes susceptibles de recevoir communication des données personnelles figurant dans le registre national ainsi que les finalités pour lesquelles les données peuvent être communiquées.

19. Par ailleurs, la Commission nationale a du mal à saisir la raison pour laquelle il est fait référence, dans le commentaire des articles, à la directive (UE) 2019/1024 qui a été transposée en droit national par loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public. Ladite directive met l'accent sur les aspects économiques de la réutilisation des

données détenues par le secteur public en ce qu'elle vise à stimuler l'innovation dans les produits et les services. A toutes fins utiles, il est renvoyé, pour un examen plus approfondi de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, aux avis que la CNPD a émis dans le cadre du processus législatif<sup>299</sup>.

## 2. Article 5

20. L'article 5 du projet de loi est censé énumérer et délimiter les catégories de données qui figureront dans le registre national. Pourtant, cette disposition se contente essentiellement de renvoyer aux « informations de référence » mentionnées à l'article 14 du projet de loi qui, quant à lui, renvoie à un règlement grand-ducal qui « précise le détail relatif aux informations de référence [...] ». Non seulement cette façon de procéder risque d'être contraire à l'article 32.3, lu ensemble avec l'article 11.3 de la Constitution<sup>300</sup>, il est encore à regretter que le projet dudit règlement grand-ducal n'ait pas été transmis à la CNPD. Il est dès lors difficile de savoir quelles données sont concrètement visées par les termes « statut » et « caractéristiques techniques » mentionnés à l'article 14 du projet de loi et, par conséquent, d'apprécier si le principe de minimisation consacré à l'article 5.1.c) du RGPD est respecté.

21. De plus, la Commission nationale se demande pourquoi le point 3° de l'article 5 renvoie aux « données des registres

<sup>299</sup> Délibération n°1/2021 du 20 janvier 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7643/2 ; Délibération n°28/AV23/2021 du 6 août 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7643/8.

<sup>300</sup> Voir les développements sous le point 12 du présent avis.

# ANNEXES

*communaux des bâtiments et des logements au sens de l'article 12* ». Ledit article 12 mentionne l'identificateur ainsi que les informations de référence. Or, ces données sont déjà visées par les points 1° et 2° de l'article 5.

### 3. Articles 6 et 7

22. Aux termes de l'article 6 du projet de loi, lu ensemble avec l'article 3.6°, l'Administration du cadastre et de la topographie (ci-après l'« ACT ») est « chargée de toutes les opérations relatives à la gestion et à la tenue du registre national ». Cette disposition peut être interprétée en ce sens que l'ACT est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD. Or, d'après la compréhension de la CNPD, l'article 7 entend faire peser une certaine responsabilité sur les communes, ce qui pourrait donner à croire que l'ACT et les communes sont à considérer comme des responsables conjoints des traitements effectués par le biais du registre national, auquel cas l'article 26 du RGPD trouvera application.

23. À cet égard, il est à regretter que l'article 7 est intitulé « Responsabilité des données » alors que ce concept est étranger au RGPD qui ne connaît que la notion de responsable du traitement. Il y a lieu de rappeler que la notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que

la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits<sup>301</sup>. La Commission nationale estime nécessaire que les auteurs clarifient les rôles des différents intervenants, tout en veillant à utiliser les notions et concepts existant en droit de la protection des données.

### 4. Article 8

24. Selon l'article 8 du projet de loi, « [u]n règlement grand-ducal précise les modalités d'application de la présente loi en ce qui concerne :

- 1° la structure des identificateurs ;
- 2° l'agencement du registre national ;
- 3° les informations de référence et les variables y relatives pouvant être répertoriées ;
- 4° les modalités de transmission des données des registres communaux vers le registre national ;
- 5° les modalités de validation, d'accès, de transmission, de tenue à jour et de publication des données du registre national. »

25. À l'instar de la Chambre de Commerce<sup>302</sup>, la CNPD regrette que le projet de règlement grand-ducal ne lui ait pas été soumis ensemble avec le projet de loi alors qu'il est susceptible de contenir des renseignements

<sup>301</sup> V. en ce sens : Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr)

<sup>302</sup> Doc. parl. n° 8086/04, p. 4.

# 6

importants concernant le contenu et le fonctionnement des registres. Par ailleurs, elle se demande si le fait de déléguer au pouvoir exécutif le soin de déterminer des points pouvant le cas échéant être considérés comme essentiels ne serait pas contraire à l'article 32.3, considéré ensemble avec l'article 11.3 de la Constitution<sup>303</sup>.

## **Chapitre 3 – Registre communal**

26. Le chapitre 3 est relatif au registre communal dans lequel figureront les données relatives aux bâtiments et logements sis sur le territoire de la commune et qui alimente le fichier national.

### **1. Article 9**

27. Selon l'article 9, dernier alinéa du projet de loi, « [d]ans les limites du territoire de la commune, les finalités sont les mêmes que celles prévues à l'article 4, points 1<sup>er</sup> à 3 ». La Commission nationale réitère partant ses observations faites sous les points 16 à 19 du présent avis.

### **2. Article 10**

28. D'après la compréhension de la CNPD, l'article 10 est le pendant, au niveau communal, de l'article 6 du projet de loi. Il se pose dès lors la question de savoir pourquoi les articles 6 et 10 n'utilisent pas une formulation identique. En effet, l'article 6 dispose que l'ACT est chargée « de toutes les opérations relatives à la gestion et à la tenue du registre national » tandis qu'il résulte de

l'article 10 que le bourgmestre est chargé « de la tenue du registre communal ». Est-ce qu'il en résulte des différences quant aux missions de ces organismes ?

29. Il peut être déduit de l'article 10 que le bourgmestre, en tant que représentant de la commune, est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD. Il serait toutefois préférable que le projet de loi se prononce clairement sur la question de savoir quel organisme est à considérer comme responsable du traitement<sup>304</sup>. L'article 10 du projet de loi prévoit encore la possibilité, pour le bourgmestre, de déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, la tenue du registre communal à un ou plusieurs agents délégués. La CNPD s'interroge sur le sens à donner à cette disposition. En matière de protection des données, c'est généralement l'organisme en tant que tel, et non une personne au sein de celle-ci, qui agit en tant que responsable du traitement au sens du RGPD. À supposer que l'intention des auteurs du projet de loi soit de désigner le bourgmestre comme responsable du traitement, la CNPD comprend que cette disposition ne vise pas le bourgmestre personnellement mais l'autorité administrative qu'il représente. Même si, dans les faits, une personne physique particulière est désignée pour veiller au respect des règles en matière de protection des données, cette personne ne sera pas le responsable du traitement mais agira pour le compte

<sup>303</sup> Cf. point 12 du présent avis.

<sup>304</sup> Cf. points 22 et 23 du présent avis.

# ANNEXES

de l'organisation<sup>305</sup>. Il en résulte que cette disposition peut être omise d'un point de vue protection des données.

### 3. Article 11

30. Aux termes de l'article 11 du projet de loi, « [s]ont inscrits sur le registre communal :

1° les bâtiments et les logements existants ;

2° les bâtiments et les logements dont les projets sont soumis à autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ».

En ce qui concerne le point 2°, il y a lieu de s'interroger sur l'utilité d'inscrire des projets, et par conséquent d'attribuer un identificateur à des bâtiments et logements en projet, qui n'aboutiront le cas échéant pas parce qu'ils sont abandonnés pour une raison ou une autre. Par ailleurs, il existe une contradiction entre le paragraphe 2 de l'article 11 qui dispose que « [l']inscription doit être effectuée dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire » et le commentaire des articles selon lequel « le point de départ de l'inscription est la demande d'autorisation formulée par l'administré ».

### 4. Article 12

31. L'article 12 énumère les données ayant vocation à figurer dans le registre communal,

à savoir l'identificateur et les informations de référence. La Commission nationale renvoie à ses observations faites au point 20 du présent avis.

### Chapitre 4 – Identification des bâtiments et des logements

32. Le chapitre 4 du projet de loi contient des précisions quant à l'identificateur, aux informations de référence et aux sources des données.

#### 1. Article 13

33. Aux termes de l'article 13 du projet de loi, l'identificateur est attribué par l'organisme en charge du registre national, à savoir l'ACT. Or, cette disposition paraît être en contradiction avec les explications fournies par les auteurs dans le commentaire des articles selon lesquelles le registre national ne fait que centraliser les données figurant dans les registres communaux et que seules les communes peuvent enregistrer des données, dont notamment l'identificateur, dans les registres communaux<sup>306</sup>. Au regard de ces incohérences éventuelles, la CNPD regrette d'autant plus que le projet du règlement grand-ducal mentionné à l'article 8 et qui est susceptible de fournir des renseignements importants quant au fonctionnement des registres national et communaux ne lui ait pas été soumis ensemble avec le projet de loi.

#### 2. Article 14

<sup>305</sup> Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3 et 11, disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr)

<sup>306</sup> Doc. parl. n° 8086/00, page 9, ad article 2.



# 6

34. Cette disposition est censée définir les informations inscrites dans les registres national et communaux. Or, les termes utilisés, tels que « statut » et « caractéristiques techniques », sont vagues et ne permettent pas de savoir quelles données sont concrètement visées. Le dernier alinéa indique qu'un règlement grand-ducal précise le détail relatif aux informations de référence sans que le projet dudit règlement grand-ducal n'ait toutefois été transmis à la CNPD.

35. Par ailleurs, le fait de déléguer au pouvoir exécutif le soin de déterminer les données figurant dans les registres national et communaux soulève la question de la constitutionnalité du dispositif. Il est renvoyé aux développements sous le point 12 du présent avis.

### 3. Article 15

36. Le paragraphe 1<sup>er</sup> énumère les sources pouvant être utilisées par les communes pour la tenue à jour des registres communaux tandis que le paragraphe 2 énumère les sources pouvant être utilisées pour l'initialisation de ces registres. Aux yeux de la CNPD, il serait plus logique de traiter d'abord l'initialisation des registres communaux et ensuite leur tenue à jour.

#### a. Paragraphe 2

37. Aux termes du paragraphe 2, les communes peuvent recourir pour l'initialisation des registres communaux aux sources suivantes :

*« 1° les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la*

*géolocalisation et les dimensions, pour autant que disponibles ;*

*2° les dossiers d'autorisation de construire des communes ou toute autre source d'information utile existant auprès des communes ;*

*3° les constats effectués lors de contrôles sur place ;*

*4° les données à fournir par les propriétaires sur demande des communes. »*

38. En ce qui concerne le point 1°, les auteurs expliquent dans le commentaire des articles que les communes « peuvent déjà avoir accès aux données de l'[ACT] » sans toutefois préciser sur quelle base légale est fondé cet accès. La CNPD se trouve dès lors dans l'impossibilité de se prononcer sur la conformité de cet accès avec les dispositions du RGPD, et plus particulièrement le principe de limitation des finalités consacré à l'article 5.1.b).

39. Au vu de l'imprécision de l'article 14, le libellé du point 2° ne permet pas de savoir quelles données figurant dans les dossiers de construire sont inscrites dans les registres communaux. De plus, la formulation « toute autre source d'information utile existant auprès des communes » est trop vague et source d'insécurité juridique. Le projet de loi devrait définir de manière claire et précise quelles sources d'information peuvent être utilisées afin de garantir que l'application du dispositif soit prévisible pour les justiciables.

40. Quant au point 3°, la CNPD se demande si le projet de loi ne devrait pas encadrer les contrôles sur place que les communes

## ANNEXES

peuvent effectuer, cela notamment au regard de l'article 15 de la Constitution consacrant l'inviolabilité du domicile et qui dispose qu' « [a]ucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit »<sup>307</sup>. De plus, au vu de l'imprécision de l'article 14 du projet de loi, il n'est pas possible de savoir quels seront concrètement l'objet et l'étendue de ces contrôles de sorte que cette disposition risque d'être contraire à l'article 11.3 de la Constitution.

41. Le point 4° encourt des critiques similaires. Au vu de l'imprécision de l'article 14 du projet de loi, les justiciables ne sont pas en mesure de savoir quelles données peuvent leur être demandées de la part des communes. De plus, l'article 18 du projet de loi sanctionne pénalement la méconnaissance des obligations imposées en vertu de l'article 15.2.4°. Il se pose dès lors la question de savoir si ces dispositions ne contreviennent pas au principe de spécification de l'incrimination qui est le corollaire du principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 14 de la Constitution<sup>308</sup>.

### b. Paragraphe 1<sup>er</sup>

42. Le paragraphe 1<sup>er</sup> a trait à la tenue à jour des registres communaux et dispose que les communes peuvent recourir aux sources suivantes :

« 1° les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation ;

2° les dossiers d'autorisation de construire des communes ;

3° les constats effectués lors de contrôles sur place. »

La Commission nationale renvoie à ses observations sous les points 38 à 40 du présent avis.

### **Chapitre 5 – Autorisation d'accès et d'utilisation des données inscrites sur les registres**

43. La Commission nationale voit d'un œil critique l'article 16.1 selon lequel toute autorité administrative a accès au registre national. La création du registre national et l'accès audit registre consti-tuent une ingérence dans le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles. En vertu du principe de proportionnalité consacré notamment par l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, une telle ingérence doit être limitée au strict nécessaire<sup>309</sup>. Ainsi, la CNPD demande de limiter l'accès au registre national aux autorités administra-tives qui en ont effectivement besoin dans le cadre de leurs missions légales qui devront être en lien avec les finalités des registres national et communaux<sup>310</sup>.

<sup>307</sup> Après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle le 1<sup>er</sup> juillet 2023, ce principe sera consacré à l'article 21 de la Constitution.

<sup>308</sup> V. en ce sens : Avis 53.509 du Conseil d'État du 28 février 2023, doc. parl. n°7475/06, p. 6.

<sup>309</sup> V. notamment CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, points 63 à 65 et jurisprudence citée.

<sup>310</sup> V. les développements sous les points 16 à 19 du présent avis.

# 6

44. En ce qui concerne les « entités autres que les administrations relevant de l'État et des communes »<sup>311</sup>, les auteurs indiquent suivre une approche « open data ». Ainsi, l'article 16.2 dispose que « [u]n règlement grand-ducal précise les modalités des droits d'accès pour des entités autres que celles énumérées au paragraphe 1<sup>er</sup>. » Premièrement, il se pose la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par « entité » : sont visées exclusivement les personnes morales de droit privé ou également les personnes physiques ? Deuxièmement, le fait de déléguer au pouvoir exécutif le soin de déterminer les modalités des droits d'accès, sans fournir un quelconque encadrement au niveau de la loi formelle, risque d'être contraire à l'article 32.3, considéré ensemble avec l'article 11.3 de la Constitution<sup>312</sup>. Troisièmement, la CNPD regrette que le projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'accès ne lui ait pas été soumis ensemble avec le texte sous avis de sorte qu'elle n'est pas en mesure de se prononcer.

45. Néanmoins, il peut être déduit du commentaire des articles que l'intention des auteurs du projet de loi est de conférer au grand public un accès aux informations figurant dans le registre national. La Commission nationale souhaite mettre en garde contre les risques qu'un tel accès représente en matière de protection des données. Plus particulièrement, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs sur l'arrêt du 22 novembre 2022 dans lequel la CJUE s'est prononcée sur l'accès de tout membre du grand public aux informations

sur les bénéficiaires effectifs<sup>313</sup>. La CJUE a notamment rappelé que conformément à l'article 52.1 de la Charte et dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées aux droits consacrés par les articles 7 et 8 de la Charte que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui. En ce qui concerne le projet de loi sous avis, la CNPD se demande en quoi l'accès du grand public serait nécessaire pour répondre à un objectif d'intérêt général.

46. L'article 17 vise à refléter, d'après les auteurs, le devoir de collaboration des utilisateurs du registre en leur imposant de signaler à la commune et à l'ACT toutes les erreurs dont elles ont connaissance. La CNPD s'interroge sur la portée juridique de cette disposition : quelles sont les conséquences juridiques en cas de non-respect ?

## **Chapitre 6 – Dispositions pénales**

47. L'article 18 sanctionne pénalement la méconnaissance des obligations imposées en vertu de l'article 15.2.4°. La Commission nationale renvoie à ses observations sous le point 41 du présent avis.

## **Chapitre 7 – Dispositions modificatives**

48. L'article 19 du projet de loi vise à modifier l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie pour préciser

<sup>311</sup> Doc. parl. n°8086/00, p. 12. Ad Article 16.

<sup>312</sup> V. point 12 du présent avis.

<sup>313</sup> CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, point 46.

# ANNEXES

que la gestion du registre national fait partie des attributions de l'ACT. La CNPD renvoie à ses commentaires sous les points 22 et 23 du présent avis. Par ailleurs, elle se demande s'il ne serait pas utile d'utiliser les mêmes termes que l'article 6 du projet de loi qui mentionne également la tenue du registre national.

49. L'article 20 du projet de loi ajoute un dernier tiret à l'article 5.2.c) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques afin d'indiquer que l'identificateur figure parmi les données mentionnées dans le RNPP. Il ressort de l'exposé des motifs que « *les communes inscriront les personnes physiques désormais [...] non seulement à une adresse, mais dans un logement précis, à l'aide du numéro d'identification de ce logement* ». Afin de permettre aux services de la population des communes d'inscrire les personnes physiques dans le logement exact<sup>314</sup>, ne faudrait-il pas prévoir, tel que suggéré par le Syvico<sup>315</sup>, que l'identificateur figure obligatoirement sur un certain nombre de documents, comme par exemple les contrats de bail ou les actes notariés ?

## Chapitre 8 – Dispositions finales

50. L'alinéa 1<sup>er</sup>, de l'article 22.1 du projet de loi dispose que « *[c]haque personne peut acter l'exactitude des données concernant ses bâtiments et logements, qui ont été reprises au registre communal endéans le délai prévu à l'article 20, en contresignant un extrait de données et en le retournant à*

*la commune territorialement compétente.* » La référence à l'article 20 étant erronée, la CNPD se demande si les auteurs visent le délai prévu à l'article 21. De plus, il n'est pas clair, aux yeux de la CNPD, qui peut acter l'exactitude. S'agit-il des propriétaires des immeubles ou les locataires sont-ils aussi visés ?

51. Les alinéas 2 et 3 de l'article 22.1 du projet de loi prévoient la possibilité d'adresser une demande de rectification à la commune territorialement compétente. Là encore, il n'est pas clair qui pourra formuler une telle demande. Par ailleurs, il y a lieu de noter que l'article 16 du RGPD confère à la personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement la rectification des données personnelles la concernant qui sont inexactes.

52. Aux termes de l'article 22.2 du projet de loi, « *[l]es données concernant l'historique des bâtiments et des logements qui sont à la disposition des communes sont reprises dans les registres communaux et dans le registre national.* » La Commission nationale se demande quelles données sont exactement visées et s'il s'agit d'autres données que celles mentionnées à l'article 14 du projet de loi. La Commission nationale estime que la loi en projet devrait clairement indiquer quelles données figureront dans les registres national et communaux.

53. L'article 23 du projet de loi a trait aux voies de recours. Les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des

<sup>314</sup> V. également le principe d'exactitude énoncé à l'article 5.1.d) du RGPD.

<sup>315</sup> Doc. parl. n°8086/02, p. 3.

# 6

articles que les inscriptions effectuées par la commune dans le registre communal constitue une décision administrative individuelle de sorte qu'elles sont susceptibles d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Sans vouloir se prononcer sur la qualification de décision administrative individuelle, la CNPD tient simplement à rappeler que cette disposition est sans préjudice du droit de toute personne concernée d'introduire une réclamation auprès de la CNPD si elle considère que le traitement de données à caractère personnel la concernant constitue une violation du RGPD<sup>316</sup>.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 19 mai 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>316</sup> Article 77 du RGPD.



## ANNEXES

**Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8065 complétant la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale par un article 43ter relatif à l'utilisation de caméras-piétons par la Police grand-ducale dans l'exercice de ses missions (Délibération n°38/AV23/2023 du 26 mai 2023)**

1. Conformément à l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46.1.c) de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil 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, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

Par ailleurs, l'article 27.2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale »), transposant la directive susmentionnée en droit national, dispose que « [la CNPD] est consultée dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal qui se rapporte au traitement. »

2. En date du 20 janvier 2023, la CNPD a avisé<sup>317</sup> le projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

3. Le 20 avril 2023, des amendements parlementaires relatifs audit projet de loi ont été adoptés (ci-après les « amendements »), modifiant, entre autres, l'intitulé du projet de loi en « *Projet de loi n°8065 complétant la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale par un article 43ter relatif à l'utilisation de caméras-piétons par la Police grand-ducale dans l'exercice de ses missions* » (ci-après le « projet de loi »).

4. La Commission nationale constate avec satisfaction que les auteurs des amendements ont pris en compte certaines des remarques émises dans son avis initial. Néanmoins, comme d'autres points commentés par la Commission nationale n'ont pas été suivis et que cette dernière n'a

<sup>317</sup> Voir délibération n°7/AV2/2023 de la CNPD du 20 janvier 2023, document parlementaire n° 8065/10 (ci-après « avis initial »).

# 6

pas été saisie pour avis, elle s'autosaisit afin de faire part de ses observations ci-après.

## Sur les conditions d'utilisation des caméras-piétons

5. Par le premier amendement, les auteurs ajoutent notamment deux alinéas nouveaux à l'article 43ter, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de différencier entre les conditions permettant à la Police grand-ducale de procéder à des enregistrements audiovisuels par leurs caméras-piétons dans des lieux accessibles au public, voire non accessibles au public.
6. En ce qui concerne tout d'abord les lieux non accessibles au public, à défaut d'une définition dans le texte sous avis, la Commission nationale se demande si ce terme vise uniquement les logements privés d'habitation, ou est-ce que, par exemple, des immeubles contenant des bureaux professionnels non accessibles au public seraient aussi englobés ?<sup>318</sup>
7. Elle félicite néanmoins les auteurs des amendements d'avoir encadré plus strictement l'utilisation des caméras-piétons dans lesdits lieux non accessibles au public en les limitant aux interventions ayant lieu « *dans le cadre de l'article 10, de la violence domestique, des crimes et délits flagrants ou en présence d'indices laissant présumer la commission d'un crime ou d'un délit* »<sup>319</sup>.
8. La Commission nationale constate par contre que les conditions permettant à la Police grand-ducale de procéder à des enregistrements audiovisuels dans les lieux accessibles au public sont restées identiques, c'est-à-dire « *lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées.* » Elle ne peut donc que répéter sa recommandation de préciser les circonstances concrètes permettant à un policier de déclencher sa caméra-piéton dans de tels lieux.
9. Par ailleurs, en ce qui concerne la définition de la notion d' « incident », la CNPD se rallie à l'avis du Conseil d'État du 23 décembre 2022 sur le projet de loi sous examen<sup>320</sup> qui a estimé que « *la notion d'« incident » laisse une marge d'interprétation assez large et que le texte n'indique pas précisément à qui incombe finalement l'appréciation du respect de cette condition. Faute de précision, cette décision incombe exclusivement au porteur de la caméra-piéton.* »
10. Finalement, le paragraphe 1<sup>er</sup>, premier alinéa du nouvel article 43ter que le projet de loi sous avis entend introduire indique toujours que le policier « peut » activer sa caméra-piéton dans les conditions décrites aux alinéas qui suivent. La CNPD tient à réitérer qu'il « *ressort dès lors de l'état actuel du texte du projet de loi que chaque policier individuel a la faculté de décider, s'il estime au regard des circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes*

<sup>318</sup> Voir avis initial de la CNPD, point 16.

<sup>319</sup> Voir alinéa 3 nouveau de l'article 43ter, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

<sup>320</sup> Avis n°61.150 du Conseil d'État du 23 décembre 2022.



## ANNEXES

concernées qu'un incident est susceptible de se produire, s'il va activer sa caméra-piéton, mais que ce n'est pas une obligation de le faire. Or, la CNPD estime qu'il devrait être évité qu'un policier active sa caméra de manière aléatoire et à sa propre discrétion, mais que, dès que les conditions lui permettant d'activer sa caméra-piéton sont réunies, il devrait être obligé de l'activer. »<sup>321</sup>

### Sur les données traitées par les caméras-piétons

11. Dans son avis initial, la CNPD avait noté que si les images et enregistrements sonores issus des caméras-piétons sont traités par la Police grand-ducale de manière à en déduire des catégories particulières de données au sens de l'article 9 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et de sécurité nationale, par exemple en déduisant des opinions politiques d'images montrant des personnes prenant part à une manifestation<sup>322</sup>, les conditions restrictives prévues audit article 9 sont à respecter.

12. Elle tient dès lors à rappeler sa recommandation de « prévoir dans le texte du projet de loi, à l'instar des textes français et belge,<sup>323</sup> une interdiction de sélectionner dans les données collectées à travers les caméras-piétons une catégorie particulière de personnes à partir de ces seules données. »<sup>324</sup>

### Sur l'information des personnes concernées

13. En ce qui concerne l'information des personnes concernées, les auteurs des amendements ont repris le texte proposé par le Conseil d'État auquel la CNPD s'était ralliée dans son avis initial. En effet, le paragraphe 4 de l'article 43<sup>ter</sup> du texte coordonné du projet de loi, annexé aux amendements, prévoit ce qui suit : « Sauf si des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention l'interdisent, le déclenchement de l'enregistrement audiovisuel fait l'objet d'une information des personnes qui en font l'objet. »

14. La CNPD comprend donc que le déclenchement de l'enregistrement par la caméra-piéton fait toujours l'objet d'une information, tout comme d'un signal sonore et visuel, sauf « si des raisons purement matérielles et indépendantes des motifs de l'intervention l'interdisent ». Or, à défaut d'informations supplémentaires dans le commentaire de l'amendement, cette modification dudit paragraphe n'étant pas prévue dans les amendements, mais uniquement dans le texte coordonné, la Commission nationale se demande toujours quelle forme prendra cette « information des personnes qui en font l'objet ».

Dans le commentaire de l'article du projet de loi initial, les auteurs avaient précisé à cet égard que cette information « peut se faire par différents moyens, il ne doit pas

<sup>321</sup> Voir avis initial de la CNPD, point 28.

<sup>322</sup> Voir en ce sens : Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo, version 2.0, adoptée le 29 janvier 2020, points 64 et 65.

<sup>323</sup> Voir l'article R-241-2 du Code français de la sécurité intérieure et l'article 25/3 paragraphe 3 de la loi belge modifiée du 5 août 1992 sur la fonction de police.

<sup>324</sup> Voir avis initial de la CNPD, point 37.

## 6

*forcément s'agir d'un avertissement oral ». Or, au vu des finalités poursuivies par lesdites caméras, la Commission nationale tient à réitérer sa demande « comment un policier, au moment de déclencher sa caméra-piéton, pourrait autrement informer les personnes filmées que de manière orale. Le Conseil d'État critique de même que le commentaire de l'article « reste cependant muet sur la forme que pourrait prendre l'avertissement non oral. Aux yeux du Conseil d'État, il est primordial d'avoir recours, dans le texte de loi, à des notions précises, la régularité de l'enregistrement étant éventuellement en cause. Il rappelle le principe de proportionnalité, qui est inhérent au régime du traitement de données à caractère personnel et qui risque d'être violé en permettant des enregistrements audiovisuels de personnes à leur insu, en dehors de l'autorisation d'un juge, notamment dans des lieux non accessibles au public. »<sup>325</sup>*

15. Elle estime par ailleurs que, même si certaines circonstances permettent de déroger à l'obligation d'informer immédiatement les personnes concernées du déclenchement de l'enregistrement, les agents de police ne sont pas dispensés de délivrer cette information de manière différée, dès que ces circonstances ont cessé et, au plus tard, au terme de l'intervention. La CNPD considère en effet qu'une telle information doit permettre aux personnes concernées d'exercer leurs droits.

### Sur le transfert des enregistrements vers le support informatique sécurisé

16. Le paragraphe (5) de l'article 43ter en projet prévoit toujours que les « enregistrements sont transférés sur un support informatique sécurisé garantissant l'intégrité des enregistrements ainsi que la traçabilité des consultations et des motifs de consultation ».

17. Il ressortait dans ce contexte du commentaire de l'article du projet initial que le délai endéans lequel un policier doit transférer les données contenues sur sa caméra-piéton sur le support informatique « n'est pas nécessairement toujours le même pour chaque enregistrement ». Or, la CNPD est d'avis « que le texte du projet de loi sous avis devrait comporter des délais clairs à respecter par un policier pour le transfert des enregistrements de sa caméra-piéton sur le support informatique (par exemple à la fin de sa journée de travail ou lors du retour au bureau) et que cela ne devrait pas rester à la discrétion du policier. »<sup>326</sup>

18. Par ailleurs, elle estime qu'il ne doit pas revenir au porteur de la caméra-piéton de décider de l'opportunité et de la nécessité de transférer les enregistrements sur le support informatique, mais, dès qu'un enregistrement a été sauvegardé sur la caméra-piéton, il doit être obligé de le transférer sur le support informatique endéans un certain délai à préciser dans le corps du texte du projet de loi.

<sup>325</sup> Voir avis initial de la CNPD, point 41.

<sup>326</sup> Voir avis initial de la CNPD, point 69.

# ANNEXES

## Sur l'accès aux enregistrements

19. La Commission nationale constate avec satisfaction que par l'amendement 3, les auteurs ont repris la majorité de ses recommandations sur l'accès aux enregistrements des caméras-piétons par les policiers. Néanmoins, elle tient à réitérer qu'il serait utile « *de préciser dans le corps du texte que les enregistrements ne peuvent être consultés qu'à l'issue de l'intervention et après leur transfert sur le support informatique sécurisé, à l'instar de l'article R241-3 du Code français de la sécurité intérieure.* »<sup>327</sup>

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 26 mai 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>327</sup> Voir avis initial de la CNPD, point 65.



# 6

## Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif à la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts (Délibération n°39/AV24/2023 du 9 juin 2023)

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

2. L'article 36, paragraphe 4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

La Commission nationale a été saisie le 23 décembre 2019 par Monsieur le Ministre des Finances afin de présenter ses réflexions et commentaires relatifs au projet de loi n°7512 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg et portant 1. transposition a. de l'article 1<sup>er</sup> points 19 et 29, de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE ; b. de l'article 1<sup>er</sup>, point 28, lettre (d), de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ; c. de l'article 64, point 5, de la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE ; et 2. modification : a. de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; b. de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; c. de la loi du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ; et d. de la loi du 13 janvier 2019 instituant un

## ANNEXES

Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « le projet de loi »).

3. Le Conseil d'État a émis son avis le 10 mars 2020 et formulé quelques observations relatives au projet de loi. Suite à cela, la Commission des Finances et du Budget a, dans son rapport du 19 mars 2020, recommandé à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi tel que modifié suite à l'avis du Conseil d'État. Le projet de loi a été adopté en l'état par vote de la Chambre des Députés le 21 mars 2020. Toutefois, « [c]onstatant cependant l'absence de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (ci-après : la CNPD) concernant le projet de loi 7512 », une motion<sup>328</sup> a été concomitamment votée afin d'inviter le Gouvernement :

- « À prendre part, en temps utile, à la réunion de la Commission des Finances et du Budget qui sera amenée à analyser l'avis de la CNPD sur le projet de loi 7512 »
- A évaluer lors de ladite réunion avec les membres de la Commission des Finances et du Budget de l'opportunité d'apporter, sur base de l'avis de la CNPD à venir, des modifications à la loi votée en date de ce jour. »

4. La loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts

tenus par des établissements de crédit au Luxembourg a été publiée au Mémorial A du Journal Officiel n°193 du 26 mars 2020 (ci-après « la loi du 25 mars 2020 »).

5. Le 23 juillet 2020, la Circulaire CSSF 20/747 a été publiée afin de préciser les modalités techniques relatives à l'application de la loi du 25 mars 2020<sup>329</sup>. Elle comprend une Annexe 1 précisant les modalités techniques que les professionnels sont appelés à suivre strictement dans la mise en place du système et une Annexe 2 établissant un tableau contenant la description précise de toutes les données devant apparaître dans un fichier.

6. La loi du 25 mars 2020 a depuis été modifiée par :

- la loi du 25 février 2021 portant modification de : 1° la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; 2° la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ; 3° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ; 4° la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ; 5° la loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiduciaires et des trusts ;
- la loi du 22 juin 2022 portant sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués ;

<sup>328</sup> [https://www.chd.lu/fr/motion\\_resolution/3156](https://www.chd.lu/fr/motion_resolution/3156)

<sup>329</sup> <https://www.cssf.lu/fr/document/circulaire-cssf-20-747/>

# 6

- la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation ; et
- la loi du 16 mai 2023 relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme.

7. Au vu de ce qui précède, le présent avis de la CNPD portera sur la loi modifiée du 25 mars 2020 (ci-après « la loi modifiée du 25 mars 2020 »).

8. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, la loi modifiée du 25 mars 2020 adapte la législation luxembourgeoise aux exigences européennes en matière de transparence des personnes morales qui découlent de l'article 1<sup>er</sup>, points 19 et 29 de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 (dénommée ci-après « directive (UE) 2018/843 » ou « 5<sup>ème</sup> directive AML ») modifiant la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 (dénommée ci-après « directive (UE) 2015/849 » ou « 4<sup>ème</sup> directive AML ») relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE. Cette loi parachève ainsi la transposition de la 5<sup>ème</sup> directive AML.

9. La première partie de la loi modifiée du 25 mars 2020 (Titre Ier) institue un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg et apporte des modifications

ciblées à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (ci-après « loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme »).

10. Le Titre II de la loi modifiée du 25 mars 2020 prévoit quant à lui l'introduction de dispositions particulières applicables aux prestataires de services d'actifs virtuels (ci-après, les « PSAV ») et aux prestataires de services aux sociétés et fiducies (ci-après, les « PSSF »). Le texte prévoit notamment une obligation d'enregistrement auprès de la CSSF pour les PSAV et auprès des autorités de contrôle ou organismes d'autorégulation pour les PSSF. Les dispositions en question prévoient également la mise en place d'un registre des PSAV par la CSSF et d'une liste des PSSF par les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation.

## Remarques liminaires

11. Dans le cadre de la transposition de l'article 1<sup>er</sup>, point 19 de la 5<sup>ème</sup> Directive AML, les rédacteurs de la loi modifiée du 25 mars 2020 ont décidé de la mise en place d'un système électronique central de recherche de données basé sur les fichiers mis en place par les professionnels. Un tel système de recherche basé sur des fichiers décentralisés permet ainsi d'avoir une vue d'ensemble des comptes détenus par une personne concernée au Luxembourg. La CNPD accueille favorablement ce choix, cette mesure présentant moins d'ingérence dans la vie privée que la création d'un registre central.

12. La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constitue



## ANNEXES

une priorité en matière de sécurité des citoyens européens en veillant à ce que le système financier soit sûr et fiable. Sans remettre en cause la nécessité de mettre en place des outils de surveillance et d'analyse appropriés et opérationnels, aidant ainsi à détecter les types de transaction suspects, contribuer à une meilleure compréhension des connexions, réseaux et menaces terroristes et criminels et permettre à toutes les autorités compétentes concernées de prendre des mesures préventives adéquates, la CNPD souligne néanmoins le caractère sensible d'un tel système de recherche de données par rapport aux droits et libertés des personnes concernées.

13. En effet, ce système permet de recenser toutes les personnes détenant un compte de paiement ou bancaire ou un coffre-fort tenu par un établissement de crédit au Luxembourg, couvrant de fait non seulement la quasi-majorité des citoyens luxembourgeois mais également tous les clients non-résidents.

14. L'article 6, paragraphe 2 du RGPD dispose que si le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public – comme c'est le cas avec le système de recherche mis en place par la loi modifiée du 25 mars 2020 –, les États membres peuvent introduire des dispositions plus spécifiques, en déterminant plus précisément les exigences spécifiques

applicables au traitement, ainsi que d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal.

15. La CNPD rappelle également que la protection des données à caractère personnel constitue au niveau national une matière réservée à la loi en ce qu'elle touche à la protection de la vie privée des citoyens (article 11 paragraphe (3) de la Constitution). En vertu de l'article 32, paragraphe (3) de la Constitution, dans lesdites matières réservées à la loi par la Constitution, « *le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe, outre les objectifs, les principes et points essentiels des mesures d'exécution.* »<sup>330</sup>. Les éléments essentiels<sup>331</sup>, les objectifs et les principes<sup>332</sup> doivent dès lors figurer dans la loi au sens strict du terme.

16. En prévision de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle le 1<sup>er</sup> juillet 2023, il est intéressant de noter que l'article 31 de la Constitution révisée dispose que « *[t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.* » Aux termes de l'article 45, paragraphe 2 de la Constitution révisée, « *[d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements*

<sup>330</sup> Avis n°52976 du Conseil d'État du 24 juillet 2018 relatif au Projet de règlement grand-ducal 1. modifiant le règlement grand-ducal modifié du 10 août 2005 relatif au fonctionnement du lycée-pilote, et 2. abrogeant le règlement grand-ducal du 27 août 2012 portant sur les classes de la division supérieure de l'enseignement secondaire dans le cycle de formation du lycée Ermesinde.

<sup>331</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle – Arrêts n°00132 et 00133 du 2 mars 2018.

<sup>332</sup> Avis n°52976 du Conseil d'État du 24 juillet 2018 relatif au Projet de règlement grand-ducal 1. modifiant le règlement grand-ducal modifié du 10 août 2005 relatif au fonctionnement du lycée-pilote, et 2. abrogeant le règlement grand-ducal du 27 août 2012 portant sur les classes de la division supérieure de l'enseignement secondaire dans le cycle de formation du lycée Ermesinde.



# 6

*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 ».*

17. Au vu de ce qui précède, la CNPD regrette que la loi modifiée du 25 mars 2020 ne contienne pas davantage de dispositions précisant les conditions d'application des règles relatives à la protection des données à caractère personnel. En présence d'une atteinte aux droits et libertés fondamentaux des citoyens, la loi modifiée du 25 mars 2020 devrait être plus précise sur les éléments essentiels de la mesure en place, en précisant par exemple les qualifications des différents acteurs impliqués dans le traitement (responsables de traitement et sous-traitants) ou encore les modalités d'application des droits des personnes concernées et leurs éventuelles limitations.

## I. Quant à l'application du RGPD

18. La Commission nationale accueille avec intérêt les dispositions du Chapitre 5 du Titre 1<sup>er</sup> relatives au traitement des données à caractère personnel, notamment la précision par rapport à l'application du RGPD au traitement mis en place par la loi modifiée du 25 mars 2020, à savoir un système électronique central de recherche de données basé sur les fichiers mis en place par les professionnels.

19. Toutefois, la CNPD attire l'attention des auteurs de la loi modifiée du 25 mars 2020 sur le considérant 40 de la 5<sup>ème</sup> Directive AML qui précise que « *La présente directive est sans préjudice de la protection des données à caractère personnel traitées par les autorités compétentes conformément à*

*la directive (UE) 2016/680 »* et recommande l'introduction d'une disposition similaire dans la loi modifiée du 25 mars 2020.

En effet, la Commission nationale tient à rappeler l'applicabilité des dispositions spécifiques de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après « la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ») lorsque « *toute autorité publique compétente ou tout autre organisme ou entité à qui a été confié, à ces mêmes fins, l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique » est amenée à avoir recours au système électronique central de recherche de données pour des « traitements de données à caractère personnel mis en œuvre à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ».*

Ces dispositions spéciales ont vocation à s'appliquer notamment aux autorités nationales suivantes :

- au procureur général d'État, aux procureurs d'État ainsi qu'aux membres de leurs parquets ;
- aux juges d'instruction ;
- à la Cellule de renseignement financier, dénommée ci-après « CRF » ;
- aux agents de police judiciaire et officiers de police judiciaire affectés au

## ANNEXES

Service de police judiciaire, ainsi qu'aux officiers de police judiciaire visés à l'article 10 du Code de procédure pénale et agréés par le directeur général de la Police grand-ducale ;

- au Service de renseignement de l'État.

20. Dans un souci de sécurité juridique, la CNPD souligne la nécessité de préciser dans la loi que deux régimes de protection des données à caractère personnel peuvent s'appliquer aux différentes hypothèses de traitement prévues dans la loi modifiée du 25 mars 2020. Elle recommande alors l'ajout d'une disposition telle que la suivante : « *La présente disposition est sans préjudice de la protection des données à caractère personnel traitées par les autorités compétentes conformément à la loi du 1<sup>er</sup> 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. Quant à la finalité des traitements

21. En vertu de l'article 5, paragraphe 1 (b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

22. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que le système électronique central de recherche de données a pour finalité générale de permettre aux autorités nationales et aux organismes d'autorégulation de rechercher des données dans le cadre de leurs missions et enquêtes

en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. L'objectif recherché est de leur donner un accès en temps utile, de manière non fragmentée, aux informations sur l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement, de leurs mandataires et de leurs bénéficiaires effectifs ainsi que des locataires de coffres-forts.

23. C'est ce que précise également le considérant 20 de la 5<sup>ème</sup> Directive AML : « *Des retards dans l'accès des CRF et des autres autorités compétentes aux informations sur l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement ainsi que de coffres-forts, en particulier ceux qui sont anonymes, entravent la détection des transferts de fonds liés au terrorisme. Les données nationales permettant l'identification des comptes bancaires et des comptes de paiement ainsi que des coffres-forts appartenant à une même personne sont fragmentées et ne sont donc pas accessibles en temps utile aux CRF et aux autres autorités compétentes. Il est dès lors indispensable de mettre en place des mécanismes centralisés automatisés tels qu'un registre ou un système de recherche de données dans tous les États membres, qui constituent des moyens efficaces d'obtenir un accès en temps utile aux informations sur l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement ainsi que de coffres-forts, de leurs mandataires et de leurs bénéficiaires effectifs. Lors de l'application des modalités d'accès, il convient d'utiliser les mécanismes existants, pour autant que les CRF nationales puissent avoir accès, immédiatement et sans filtrage, aux données pour lesquelles elles procèdent à des enquêtes. (...)* ».



# 6

24. La CNPD souligne toutefois qu'il convient de distinguer les différentes finalités pour lesquelles chacune des entités respectives visées par la loi modifiée du 25 mars 2020 traitent des données à caractère personnel. Comme évoqué ci-après ('Point III. Les rôles et les responsabilités'), les professionnels mettent en place les fichiers afin de répondre à leurs propres obligations légales pour la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme. Quant à la CSSF, celle-ci met en place le système électronique central de recherche de données afin de permettre aux autorités nationales (dont la CSSF elle-même) de rechercher des données dans le cadre de leurs missions et enquêtes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Néanmoins, la Commission nationale observe qu'une distinction entre le traitement par la CSSF pour la gestion du système de recherche (auquel cas elle bénéficie d'un accès direct en vertu de l'article 7, paragraphe 2) et le traitement par la CSSF qui accède aux données via le système de recherche dans le cadre de ses missions de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (auquel cas elle bénéficie d'un accès indirect en vertu de l'article 8, paragraphe 2) doit être opérée. Une distinction claire des finalités est primordiale, notamment au stade de la mise en place de mesures organisationnelles de sécurité (cf. 'VII. Quant aux mesures de sécurité').

25. La CNPD note qu'avec les modifications introduites par la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation et la loi du 16 mai 2023 relative à

l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme, les finalités du système électronique central de recherche de données ont été élargies :

- afin de permettre l'identification, par le gestionnaire du Registre de commerce et des sociétés, des comptes de paiement, des comptes bancaires ou des coffres-forts qui sont ouverts au nom de la société commerciale qui fait l'objet d'une procédure de dissolution administrative sans liquidation ;
- aux fins des missions de l'Administration des contributions directes en matière de coopération administrative dans le domaine fiscal qui découlent de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ;
- aux fins des missions de l'AED et l'Administration des douanes et accises en matière d'assistance mutuelle en matière de recouvrement qui découlent de la loi modifiée du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dans l'Union européenne, l'Administration des contributions directes.

26. Par ailleurs, la limitation des finalités est également un aspect important à prendre en compte dans le cadre du système d'échange d'informations entre les différentes cellules de renseignement financier des pays

## ANNEXES

membres de l'Union Européenne<sup>333</sup> et de l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés telle que prévu dans l'article 32 bis, paragraphe 5 de la 4<sup>ème</sup> Directive AML. Dans son rapport du 24 juillet 2019 sur l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés nationaux (registres centraux ou systèmes électroniques centraux de recherche de données) des États membres concernant les comptes bancaires, la Commission Européenne a indiqué à ce propos que « conformément aux règles de protection des données, l'accès aux données à caractère personnel devrait être proportionné à ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs définis dans la directive anti-blanchiment »<sup>334</sup>.

27. Enfin, la Commission nationale rappelle que la consultation concrète de données à caractère personnel dans le système électronique central de recherche de données doit toujours passer le test du principe de finalité et de proportionnalité. Cela implique, pour chaque personne habilitée, à n'effectuer des recherches sur ce système que lorsqu'un tel accès est adéquat, pertinent et nécessaire à la lumière des tâches légales spécifiques pour lesquelles elle a obtenu cet accès.

### III. Les rôles et les responsabilités

28. La CNPD constate à regret que la loi modifiée du 25 mars 2020 ne désigne pas le(s) responsable(s) de traitement

comme cela est par exemple le cas dans la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, transposant l'article 30 de la 4<sup>ème</sup> Directive AML. En vertu du principe de responsabilisation, qui se traduit par l'obligation pour une organisation de mettre en œuvre des mécanismes et des procédures internes permettant de démontrer le respect des règles relatives à la protection des données, il est essentiel qu'un ou des responsable(s) de traitement soi(en)t identifié(s)<sup>335</sup>.

29. Dans le cadre de la présente loi, afin de transposer l'article 1<sup>er</sup>, point 19 de la 5<sup>ème</sup> Directive AML, les rédacteurs ont fait le choix d'un système électronique central de recherche de données basé sur les fichiers mis en place par les professionnels (et non d'un registre central). Les données en question ne font pas l'objet d'un stockage centralisé auprès de la CSSF (données en transit sur le système électronique central de recherche). La Circulaire CSSF 20/747 précise que « sur base journalière, le professionnel doit constituer dans son système informatique les fichiers de données concernant toute information relative aux comptes de paiement, aux comptes bancaires et/ou aux coffres-forts ». Dans un deuxième temps, « le professionnel met à disposition le fichier et prévient la CSSF de sa disponibilité ». Puis, « la CSSF se connecte et télécharge le fichier ». Enfin, « la CSSF envoie aux professionnels un fichier de retour (feedback) incluant le statut du fichier téléchargé :

<sup>333</sup> Cf. Directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière, et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil.

<sup>334</sup> COM(2019) 372 final.

# 6

*accepté ou rejeté incluant les erreurs rencontrées* »<sup>336</sup>.

30. Au vu de la configuration choisie, il conviendrait d'analyser les traitements de données mis en place par la loi modifiée du 25 mars 2020 et de s'interroger sur le rôle des différentes entités impliquées.

31. D'une part, il est prévu dans la loi modifiée du 25 mars 2020 que les professionnels :

- mettent en place un fichier de données et de conservation de données permettant l'identification de toute personne physique ou morale qui détient ou contrôle des comptes de paiement ou des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN, ainsi que des coffres-forts (article 2, paragraphe 1) ;
- collectent les données énumérées dans la loi du 25 mars 2020 (article 2, paragraphe 1) ;
- mettent à jour ces données (article 2, paragraphe 2) ;
- soient responsables de leur propre fichier (article 2, paragraphe 4) ;
- mettent en place, à leurs frais, toutes les mesures nécessaires pour assurer l'accès à leurs fichiers par la CSSF, dont certaines mesures de sécurité (article 2, paragraphe 4).

32. D'autre part, il est prévu dans la loi modifiée du 25 mars 2020 que la CSSF :

- mette en place et assure la gestion du système électronique central de recherche de données (article 7, paragraphe 1) ;
- accède aux fichiers de données des professionnels (article 7, paragraphe 2) ;
- définisse la structure du fichier et le détail des données (article 2, paragraphe 4) ;
- arrête la procédure de demande de communication des données des fichiers aux autorités nationales et aux organismes d'autorégulation et transmette des données à ceux-ci (article 8, paragraphe 2) ;
- arrête la procédure relative à l'acquisition et à la mise à jour du matériel nécessaire pour assurer la confidentialité et la sauvegarde du secret professionnel dans les fichiers mis en place par les professionnels, ainsi que la protection contre les accès non autorisés, l'installation d'une liaison de télécommunication adéquate et la participation au système utilisateur fermé, ainsi que la fourniture continue desdits services au moyen de ces installations (article 2, paragraphe 4) ;
- mette en place des mesures techniques et organisationnelles permettant de garantir la sécurité des données accessibles par le système électronique central de recherche (article 9, paragraphe 1) ;

<sup>336</sup> [https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/cssf20\\_747.pdf](https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/cssf20_747.pdf)

## ANNEXES

- référence les accès aux données accessibles par le système électronique central de recherche (article 9, paragraphes 2 et 3).

33. L'article 4, point 7 du RGPD définit le responsable du traitement comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement.* ». Cette disposition précise également que « *lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre.* ».

La CNPD estime nécessaire de préciser que dans le cas d'une entité publique, c'est bien en vertu de la loi que celle-ci est chargée de certaines tâches administratives. Ce n'est donc pas l'entité publique désignée qui détermine elle-même les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel mais les dispositions légales mettant en place le traitement. Il appartient donc au texte de loi de déterminer qui sont les responsables de traitement. Au vu de la répartition des tâches que met en place la loi modifiée du 25 mars 2020 et des finalités énoncées dans le Point II du présent avis, la Commission nationale est en faveur de la qualification de la CSSF et de chaque professionnel comme responsables de traitement séparés, chaque entité étant respectivement responsable pour le traitement qui lui incombe et qu'elle met en place.

34. En outre, l'article 2, paragraphe 5 prévoit la possibilité pour le professionnel de déléguer ses obligations. Une telle délégation constitue une relation de sous-traitance au sens de l'article 28 du RGPD, ce qui implique un certain nombre d'obligations pour le professionnel agissant comme responsable de traitement, avec notamment la mise en place d'un contrat de sous-traitance définissant l'objet et la durée du traitement, la nature et la finalité du traitement, le type de données à caractère personnel et les catégories de personnes concernées, et les obligations et les droits du responsable du traitement. La CNPD recommande, à l'instar des renvois aux articles 41, paragraphe 2bis, de la Loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier telle qu'elle a été modifiée et 30, paragraphe 2bis, de la Loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, l'insertion d'une référence à l'article 28 du RGPD.

#### IV. Quant aux données traitées

35. La Commission nationale note que l'article 2, paragraphe 1 transpose le paragraphe 3 de l'article 32bis de la 4<sup>ème</sup> Directive AML relatif aux informations accessibles et pouvant faire l'objet de recherches au moyen des mécanismes centralisés. La loi modifiée du 25 mars 2020 précise ainsi que les fichiers des professionnels comprennent les données suivantes :

« a) les données relatives à tout titulaire d'un compte client et toute personne prétendant agir au nom du client, à savoir le nom, complété par les autres données d'identification requises au titre de l'article 3, paragraphe 2, lettre a), de la loi modifiée du 12 novembre 2004



# 6

*relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;*

*b) les données relatives au bénéficiaire effectif du titulaire d'un compte client, à savoir le nom, complété par les autres données d'identification requises au titre de l'article 3, paragraphe 2, lettre b), de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;*

*c) les données relatives au compte bancaire ou au compte de paiement, à savoir le numéro IBAN et la date d'ouverture et de clôture du compte ; et*

*d) les données relatives au coffre-fort, à savoir le nom du locataire, complété par les autres données d'identification requises au titre de l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, ainsi que la durée de la période de location.*

*Ces données peuvent être complétées par un numéro d'identification unique.»*

36. L'article 3, paragraphe 2, lettre a), de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme concerne « l'identification du client et la vérification de son identité, sur la base de documents, de données ou d'informations de « sources fiables et indépendantes [...] ». L'article 16 du Règlement CSSF N° 12-02 du 14 décembre 2012 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme vient préciser que les professionnels doivent

recueillir, en ce qui concerne les clients qui sont des personnes physiques : « [...] nom(s) et prénom(s) ; lieu et date de naissance ; nationalité(s) ; adresse postale complète de la résidence principale du client ; le cas échéant, le numéro d'identification national officiel. »

37. D'une part, la CNPD s'interroge sur la définition de la notion de « numéro d'identification unique » dans la loi modifiée du 25 mars 2020 et si cette notion se recoupe avec celle de « numéro d'identification national ».

38. D'autre part, il ressort de l'article 32bis, paragraphe 3 de la 4<sup>ème</sup> Directive AML que les informations à conserver sont « le nom, complété soit par les autres données d'identification requises au titre des dispositions nationales transposant l'article 13, paragraphe 1, point a), soit par un numéro d'identification unique ». La Commission nationale se demande alors si la loi modifiée du 25 mars 2020 ne va pas au-delà des données considérées comme étant strictement nécessaires par la 4<sup>ème</sup> Directive AML puisqu'elle laisse la possibilité au professionnel d'inclure le numéro d'identification national officiel (dans le cadre du renvoi à l'article 3, paragraphe 2, lettre a) de la loi modifiée du 12 novembre 2004 et à l'article 16 du Règlement CSSF N° 12-02 du 14 décembre 2012) et un numéro d'identification unique. En effet, la 4<sup>ème</sup> Directive AML n'exige pas la conservation du numéro d'identification unique ensemble avec les autres données d'identification requises au titre des dispositions nationales transposant l'article 13, paragraphe 1, point a) de la directive. Alors que la directive permet aux États-membres de prévoir un accès à



## ANNEXES

« d'autres informations jugées essentielles aux CRF et aux autres autorités compétentes », le commentaire du projet de loi ne précise pas la nécessité de cette information supplémentaire.

39. Le RGPD (article 5, paragraphe 1 (c)) prévoit que les données doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (principe de minimisation des données). Ce principe implique que le responsable de traitement ne traite que les données qui sont nécessaires (et non seulement utiles) à la réalisation des finalités.

40. A cet égard, la CNPD souhaite également rappeler le considérant 21 de la 5<sup>ème</sup> Directive AML prévoyant que « les données minimales nécessaires à la réalisation des enquêtes dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme devraient être conservées dans des mécanismes automatisés centralisés pour les comptes bancaires et les comptes de paiement, tels que des registres ou des systèmes de recherche de données. ». Ce principe ressort également du rapport de la Commission Européenne du 24 juillet 2019 sur l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés nationaux (registres centraux ou systèmes électroniques centraux de recherche de données) des États membres concernant les comptes bancaires, dans lequel elle a précisé que « du point de vue de la protection des données à caractère personnel, il semble nécessaire de restreindre la portée des informations consultables via

la plateforme d'interconnexion à l'ensemble minimal obligatoire d'informations tel que défini à l'article 32 bis, paragraphe 3, de la directive anti-blanchiment »<sup>337</sup>.

41. Afin de respecter le principe de minimisation des données et dans un souci de sécurité juridique, la loi modifiée du 25 mars 2020 devrait se limiter à prévoir l'obligation de conserver soit le numéro d'identification unique, soit les autres données d'identification requises au titre de l'article 3, paragraphe 2, lettre (a), de la loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

42. Par ailleurs, la CSSF semble avoir interprété la notion de « numéro d'identification unique » de manière extensive dans le sens où tout identifiant connu devrait être indiqué (cf. annexe 2 de la Circulaire 20/747 qui fait référence au NIN (Numéro d'Identification Nationale), au TIN (Numéro d'Identification Fiscale), mais également au numéro de passeport, de carte d'identité, de permis de conduire ou encore un identifiant unique utilisé pour identifier le compte à l'intérieur du fichier, tout en indiquant que « toutes les informations connues doivent être renseignées »)<sup>338</sup>. Une telle collecte, même si elle était optionnelle, contrevient au principe de minimisation des données prévu à l'article 5, paragraphe 1 (c)) du RGPD.

43. En outre, il ressort de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre (a) de la loi modifiée du 25 mars 2020 que les professionnels doivent mettre en place un fichier de données

<sup>337</sup> COM(2019) 372 final

<sup>338</sup> <https://www.cssf.lu/fr/document/annexe-2-de-la-circulaire-cssf-20-747/>

permettant l'identification de « tout titulaire d'un compte client et toute personne prétendant agir au nom du client ». Or, la loi modifiée du 25 mars 2020 ne fournit pas de définition claire des termes « toute personne prétendant agir au nom du client ». La CNPD constate que le texte de loi reprend les termes de l'article 32bis, paragraphe 3 de la 4<sup>ème</sup> Directive telle que modifiée par la 5<sup>ème</sup> Directive (article 1<sup>er</sup>, point 19 de la 5<sup>ème</sup> Directive AML). Le commentaire de l'article 2 dans le projet de loi précise qu'il faut entendre, notamment, les mandataires détenant une procuration d'un client personne morale leur donnant le pouvoir d'agir en son nom et les mandataires/fondés de procuration d'un client personne physique. Néanmoins, afin d'assurer la protection des données des personnes concernées et permettre aux professionnels d'identifier avec certitude ces dernières, la Commission nationale rejoint l'avis de la Chambre de Commerce<sup>339</sup> sur ce point et recommande de préciser clairement ces termes dans la loi.

44. Par ailleurs, le commentaire de l'article 2, paragraphe 2, du projet de loi devenu la loi modifiée du 25 mars 2020 précise que les données des clients doivent être mises à jour en vertu des obligations de vigilance constante des professionnels conformément à la loi relative à la lutte contre le blanchiment

et contre le financement du terrorisme et qu'en cas de modification des données, les professionnels devront s'assurer que ces changements sont répercutés dans le fichier dans un délai raisonnable qui ne dépasse pas un jour. Ces obligations sont en ligne avec le respect du principe d'exactitude énoncé à l'article 5, paragraphe 1 (d) du RGPD et avec l'article 19 du RGPD qui prévoit que « Le responsable du traitement notifie à chaque destinataire auquel les données à caractère personnel ont été communiquées toute rectification ou tout effacement de données à caractère personnel ou toute limitation du traitement [...] ». Dans ce contexte, la CNPD se félicite de la présence d'une disposition relative au caractère adéquat, exact et actuel des données présentes dans les fichiers de données mis en place par les professionnels.

45. La durée conservation des données des fichiers est prévue par l'article 2, paragraphe 3 de la loi modifiée du 25 mars 2020 qui opère lui-même un renvoi aux dispositions de l'article 3, paragraphe 6 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. A ce titre, la Commission nationale renvoie les auteurs de la loi modifiée du 25 mars 2020 à ses observations formulées à propos de ces dispositions dans ses avis du 18 janvier 2018 à propos du projet de loi n°7128<sup>340</sup> et du

<sup>339</sup> Avis de la Chambre de Commerce du 7 février 2020 sur le projet de loi n°7512.

<sup>340</sup> Projet de loi n°7128 portant 1. transposition des dispositions de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ayant trait aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et aux pouvoirs des autorités de contrôle; 2. mise en œuvre du règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006; 3. modification de: a) la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat; b) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice; c) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat; d) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier; e) la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable; f) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme; g) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement; h) la loi du 21 décembre 2012 relative à l'activité de Family Office; i) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances; j) la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit

## ANNEXES

28 février 2020 à propos du projet de loi n°7467<sup>341</sup>.

### V. Quant aux modalités d'accès et de recherche

46. La Commission nationale rappelle que le Conseil d'État a énoncé à plusieurs reprises que l'accès à des fichiers externes et la communication de données informatiques à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle<sup>342</sup>. Les éléments essentiels<sup>343</sup>, dont notamment les modalités d'accès, doivent dès lors figurer dans la loi.

47. Le système électronique central de recherche des données donne un accès direct, immédiat et non filtré aux données des fichiers créés par les professionnels aux personnes habilitées :

- de la CSSF afin de s'acquitter de ses missions en vertu du paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 25 mars 2020 (article 7, paragraphe 2) ;
- de la Cellule de renseignement financier dans le cadre de ses missions (article 8, paragraphe 1) ;
- du Bureau de recouvrement des avoirs dans la mesure où cela est nécessaire à

l'accomplissement de ses missions, aux fins d'identifier, de dépister, de geler ou saisir des avoirs liés à une enquête ou des poursuites pour blanchiment, financement du terrorisme ou pour une infraction sous-jacente associée (article 8, paragraphe 1) ;

- de l'Administration des contributions directes aux fins de ses missions en matière de coopération administrative dans le domaine fiscal qui découlent de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (article 8, paragraphe 1bis) ;
- de l'Administration des contributions directes, de l'AED et de l'Administration des douanes et accises aux fins de leurs missions en matière d'assistance mutuelle en matière de recouvrement qui découlent de la loi modifiée du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dans l'Union européenne (article 8, paragraphe 1bis).

48. L'article 8, paragraphe 2 de la loi modifiée du 25 mars 2020 indique quant à lui que les autorités autres

<sup>341</sup> Projet de loi n°7467 portant modification de : 1° la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; 2° la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; 3° la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; 4° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 5° la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ; 6° la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, en vue de la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

<sup>342</sup> Avis du Conseil d'État du 23 mai 2017 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse et portant modification de la loi du 18 mars 2013 relative aux traitements des données à caractère personnel concernant les élèves, p.17.

<sup>343</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle - Arrêts n°00132 et 00133 du 2 mars 2018.



# 6

que celles visées au paragraphe 1<sup>er</sup> et les organismes d'autorégulation peuvent, dans la mesure où cela est nécessaire dans l'accomplissement des obligations qui leurs incombent en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, demander à la CSSF à recevoir sans délai les données. Le gestionnaire du Registre de commerce et des sociétés bénéficie du même type d'accès dans le cadre d'une procédure de dissolution administrative sans liquidation (article 8, paragraphe 2bis).

49. En tout état de cause, la Commission nationale accueille favorablement les dispositions relatives au nombre limité de personnes autorisées au sein des autorités nationales, des organismes d'autorégulation et du gestionnaire du Registre de commerce et des sociétés à accéder au système de recherche et à la communication de listes de ce personnel spécifiquement désigné et autorisé à la CSSF (article 8, paragraphe 3). La CNPD accueille également avec intérêt la mesure relative à la consignation des données relatives à chaque accès et recherche effectuée dans le système de recherche (article 9, paragraphes 2 et 3). La Commission nationale regrette néanmoins que ces aspects ne fassent pas l'objet de précisions dans la Circulaire CSSF 20/747.

50. Toutefois, la Commission nationale note que la loi modifiée du 25 mars 2020 ne fixe pas avec assez de précision les modalités d'accès et de recherches par les autorités

nationales, les organismes d'autorégulation et le gestionnaire du Registre de commerce et des sociétés. S'agissant d'une matière réservée à la loi, les éléments essentiels devraient être fixés dans la loi. Ainsi, les modalités d'accès devraient être fixées dans la loi ou dans un règlement grand-ducal. Afin d'éviter que les recherches par les autorités nationales et les organismes d'autorégulation ne puissent revêtir un caractère exploratoire (« *fishing expeditions* »), constitutives d'une collecte disproportionnée, voire abusive, de données à caractère personnel, la loi devrait par exemple exiger l'indication d'un motif d'accès et préciser les données d'identification devant être communiquées pour procéder à une recherche ciblée dans le système. De telles conditions permettraient d'éviter la possibilité d'effectuer des « recherches approximatives », c'est-à-dire des recherches qui génèrent des plages de résultats plus larges, même si un terme est mal orthographié ou incomplet, élargissant ainsi les résultats de concordances.

## VI. Quant aux droits des personnes concernées

51. En application des articles 12, 13, 14, 15 et 16 du RGPD, les personnes concernées doivent être informées de ce que leurs données sont enregistrées et accessibles aux autorités nationales et doivent disposer d'un point de contact pour exercer leurs droits d'accès et de rectification<sup>344</sup>.

### (a) L'information des personnes concernées

<sup>344</sup> Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0450&from=EN>

## ANNEXES

52. Les professionnels, qui collectent les données directement auprès des personnes concernées, ont l'obligation de fournir à ces dernières les informations figurant à l'article 13 du RGPD. Les personnes dont les données à caractère personnel pourraient être utilisées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme devront donc être informées par le professionnel de la possibilité que leurs données soient utilisées à ces fins via le système électronique central de recherche de données. Les personnes concernées devraient notamment pouvoir aisément identifier les administrations, qui pourraient avoir accès à ce système de recherche.

53. Pour ce qui est de la CSSF, celle-ci collectera les données de manière indirecte et devrait être ainsi soumise aux obligations prévues à l'article 14 du RGPD. Le paragraphe 5, lettre (c) de cet article prévoit que le responsable du traitement est exempté de son obligation d'information, si l'obtention ou la communication est prévue par la loi, qui doit prévoir « *des mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée* ». La CNPD estime que de telles mesures peuvent se concrétiser par certaines mesures déjà prévues dans la loi comme la limitation du nombre de personnes autorisées à accéder au système électronique central de recherche de données ou la consignation des accès dans des registres, mais également toutes les mesures préconisées par la CNPD dans cet avis.

54. Cette absence d'information par la CSSF est d'ailleurs en ligne avec le principe de confidentialité énoncé à l'article 2, paragraphe 4 de la loi modifiée du 25 mars 2020 (en ce qui concerne l'accès par la CSSF au fichier

de données). Ce principe est explicité dans le considérant 20 de la 5<sup>ème</sup> Directive AML : « *Une confidentialité complète devrait être assurée en ce qui concerne ces enquêtes et demandes d'informations y afférentes émanant des CRF et des autorités compétentes autres que celles en charge des poursuites pénales.* » Le commentaire des articles précise en effet que le professionnel ne doit en aucun cas contrôler les accès ainsi que les données consultées par la CSSF dans le fichier de données.

### (b) Le droit d'accès

55. Le droit d'accès des personnes concernées aux fichiers tenus par les professionnels pourra s'exercer normalement auprès de ces derniers en application de l'article 15 du RGPD, sous réserve d'éventuelles limitations prévues dans la loi. Il peut également s'exercer auprès de la CSSF dans la mesure où celle-ci agit en tant que gestionnaire du système électronique central de recherche de données et responsable du traitement, sous réserve d'éventuelles limitations prévues dans la loi.

56. En ce qui concerne notamment un droit d'accès exercé auprès de la CSSF, la CNPD rappelle que le droit d'accès permet également à la personne concernée de prendre connaissance des « *destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, en particulier les destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales* » (article 15, paragraphe 1 c) du RGPD). Il convient de préciser que la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement des informations sur les destinataires concrets auxquels les données à

## 6

caractère personnel la concernant ont été ou seront communiquées<sup>345, 346, 347</sup>.

57. Néanmoins, le droit d'accès aux destinataires ou catégories de destinataires doit d'abord prendre en compte la définition de destinataire de l'article 4, paragraphe 9 du RGPD qui est basée sur la divulgation de données personnelles à une personne physique ou morale, une autorité publique, un service ou tout autre organisme. Il ressort de cette disposition que les autorités publiques « *qui sont susceptibles de recevoir communication de données à caractère personnel dans le cadre d'une mission d'enquête particulière conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ne sont pas considérées comme des destinataires* »<sup>348</sup>.

58. Au vu de ces précisions apportées par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne et par le Comité Européen de la Protection des Données (CEPD), une personne concernée devrait, en principe, pouvoir obtenir une liste précise des entités ayant consulté ou ayant obtenu communication de ses données à moins que ces entités ne soient des autorités publiques agissant dans le cadre d'une mission d'enquête particulière (par exemple en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du

terrorisme, en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dans l'Union européenne ou en matière de coopération administrative dans le domaine fiscal). La CNPD en déduit que, pour les traitements prévus par la loi faisant l'objet du présent avis, les organismes d'autorégulation et le gestionnaire du Registre de commerce et des sociétés (*Luxembourg Business Registers ou LBR*) sont dans tous les cas à considérer comme destinataires au sens de l'article 4, paragraphe 9 du RGPD.

59. Des exceptions au principe du droit d'accès de la personne concernée peuvent néanmoins être prévues dans le cadre de l'article 23 du RGPD. La Commission nationale note qu'en vertu de l'article 3, paragraphe 6bis de la loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, le droit d'accès prévu à l'article 15 du RGPD peut être limité « *en application de l'article 5, paragraphe (5), alinéa 1 [de la loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme]* », afin de « *a) permettre au professionnel, à la cellule de renseignement financier, à une autorité de contrôle ou à un organisme d'autorégulation d'accomplir ses tâches comme il convient aux fins de la présente loi ou des mesures prises pour son*

<sup>345</sup> Arrêt de la CJUE du 12 janvier 2023, RW contre Österreichische Post AG, C-154/21, para. 46.

<sup>346</sup> Arrêt de la CJUE du 12 janvier 2023, RW contre Österreichische Post AG, C-154/21, para. 43 : « *Partant, il convient de considérer que les informations fournies à la personne concernée au titre du droit d'accès prévu à l'article 15, paragraphe 1, sous c), du RGPD doivent être les plus exactes possibles. En particulier, ce droit d'accès implique la possibilité pour la personne concernée d'obtenir de la part du responsable du traitement les informations sur les destinataires spécifiques auxquels les données ont été ou seront communiquées ou, alternativement, de choisir de se borner à demander des informations concernant les catégories de destinataires.* ».

<sup>347</sup> EDPB Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access, Version 2.0, Adopted on 28 March 2023: « *Under Article 15, if the data subject has not chosen otherwise, the controller is obliged to name the actual recipients, unless it is impossible to identify those recipients or the controller demonstrates that the data subject's requests for access are manifestly unfounded or excessive within the meaning of Article 12(5) GDPR.* » (§117).

<sup>348</sup> EDPB Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access, Version 2.0, Adopted on 28 March 2023, §116.



## ANNEXES

exécution ; ou b) éviter de faire obstacle aux demandes de renseignements, analyses, enquêtes ou procédures à caractère officiel ou judiciaire, menées aux fins de la présente loi, des mesures prises pour son exécution ou de la directive (UE) 2015/849 et pour ne pas compromettre la prévention et la détection des cas de blanchiment ou de financement du terrorisme ni les enquêtes en la matière. ».

La CNPD réitère ses remarques faites dans son avis du 28 février 2020 relatif au projet de loi n° 7467<sup>349</sup> et observe qu'il ne ressort pas clairement de l'article 3, paragraphe 6bis de la loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme si les limitations au droit d'accès prévues dans cette disposition ont vocation à s'appliquer uniquement aux professionnels ou à tout responsable de traitement impliqué dans un traitement sur base de la loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, à savoir également les autorités nationales, dont notamment la CSSF qui gère le système de recherche.

60. Si tel n'était pas le cas, au vu des mesures de confidentialité évoquées ci-dessus, qui visent à ne pas compromettre l'efficacité des mesures prévues en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, les limitations – si elles sont basées sur l'article 23 du RGPD – et les garanties pour les personnes concernées, devraient être prévues par un texte de loi.

61. A cet égard, on peut citer le considérant 46 de la 4<sup>ème</sup> Directive AML qui énonce qu'en cas d'exceptions ou de limitations au droit d'accès pour éviter de nuire gravement à l'efficacité de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, « La personne concernée a le droit de demander qu'une autorité de contrôle visée à l'article 28 de la directive 95/46/CE ou, le cas échéant, le Contrôleur européen de la protection des données vérifie la licéité du traitement et a le droit de former le recours juridictionnel visé à l'article 22 de ladite directive. »

62. Les limitations – si elles sont basées sur l'article 23 du RGPD – et les garanties pour les personnes concernées, comme par exemple la possibilité d'obtenir un accès indirect aux données les concernant auprès de la Commission nationale pour la protection des données, doivent donc être prévues par un texte de loi.

#### (c) Le droit de rectification

63. Au vu du fonctionnement du système électronique de recherche, la CNPD considère que le droit de rectification ne pourra s'effectuer uniquement auprès de chaque professionnel, l'exactitude des données traitées par la CSSF et les autres autorités étant assurée par l'article 2, paragraphe 2 de la loi modifiée du 25 mars 2020 : « *Les données visées au paragraphe*

<sup>349</sup> Avis de la Commission Nationale pour la Protection des Données du 28 février 2020 relatif au projet de loi n°7467 portant modification de : 1° la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; 2° la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; 3° la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ; 4° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 5° la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ; 6° la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, en vue de la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.



# 6

*1<sup>er</sup> sont adéquates, exactes et actuelles. Le fichier de données visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est mis à jour sans délai après toute modification notifiée au ou constatée par le professionnel. »*

## VII. Quant aux mesures de sécurité

64. La loi modifiée du 25 mars 2020 prévoit que le professionnel met en place, à ses frais, toutes les mesures nécessaires pour assurer l'accès par la CSSF au fichier de données qui est sous sa responsabilité, dont des mesures pour assurer la confidentialité et la sauvegarde du secret professionnel ainsi que la protection contre les accès non autorisés (article 2, paragraphe 4).

65. Il est par ailleurs prévu que la CSSF accède aux données des fichiers au moyen d'une procédure sécurisée et par un personnel désigné (article 7, paragraphe 2). La CSSF devra mettre en place, conformément à des normes technologiques élevées, des mesures techniques et organisationnelles permettant de garantir la sécurité des données accessibles par le système électronique central de recherche afin de veiller à ce que seules les personnes habilitées aient accès aux données accessibles par le système électronique central de recherche (article 9, paragraphe 1).

66. La sécurité étant primordiale dans la création d'un traitement tel que celui mis en place, la Commission nationale salue le rappel aux principes essentiels en matière de sécurité et les précisions apportées dans l'Annexe 1 de la Circulaire CSSF 20/747 relative aux modalités techniques que les professionnels sont appelés à suivre strictement, notamment dans la section « 4.1.3 Sécurité des fichiers ».

67. La CNPD se félicite des dispositions relatives à la limitation du nombre de personnes autorisées à accéder au système électronique central de recherche de données ou à demander la réception des données, et à la formation spécifique de ce personnel, y compris en matière de protection des données à caractère personnel (article 8, paragraphe 3).

68. Concernant le traçage de toutes les personnes ayant demandé accès aux données et de toutes les recherches effectuées sur base de ces données (mesure prévue à l'article 9, paragraphes 2 et 3), la CNPD comprend que ces données seraient couvertes par les mesures de confidentialité s'imposant aux professionnels (en application de l'article 2, paragraphe 4) et que toute demande d'information et d'accès portant sur ce type de données devrait pouvoir être limitée au risque de compromettre la finalité du traitement mis en place (cf. infra). La Commission nationale remarque toutefois que la liste des éléments devant être mentionnés dans les registres (article 9, paragraphes 2 et 3) devraient comprendre également le motif de consultation, la référence du dossier ne suffisant pas afin de garantir le respect des principes de finalité et de proportionnalité.

69. La CNPD rappelle qu'au sein de la CSSF, seuls les employés ayant la finalité du traitement dans leurs compétences sont habilités à traiter les données collectées à cette fin. Dans la mesure où la CSSF poursuit deux finalités différentes, cela implique que d'une part, les accès et la gestion du système de recherche soient gérés par les agents de la CSSF habilités spécialement à cet effet (département de sécurité informatique par

## ANNEXES

exemple) et d'autre part, les recherches de données sur ce système soit effectuées par ses agents habilités en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

### VIII. Quant à la publication des décisions de sanctions de la CSSF

70. La CNPD accueille avec intérêt les dispositions de l'article 5, paragraphe 6 de la loi modifiée du 25 mars 2020 qui prévoient un certain nombre de garanties lorsqu'une décision de sanction par la CSSF contenant des données personnelles est publiée. La loi modifiée du 25 mars 2020 prévoit en effet l'évaluation au cas par cas, par la CSSF, du caractère proportionné de la publication de l'identité des personnes responsables, le recours à l'anonymisation si elle garantit effectivement la protection des données à caractère personnel et une durée maximale de conservation de douze mois des données à caractère personnel dans la publication sur le site internet officiel de la CSSF.

### IX. Quant aux dispositions relatives à la mise en place d'un registre des prestataires de services d'actifs virtuels

71. L'article 11 de la loi modifiée du 25 mars 2020 introduit l'article 7-1 modifiant la loi modifiée du 12 novembre 2004 et prévoyant la mise en place d'un registre des prestataires de services d'actifs virtuels par la CSSF.

72. Il ressort du dernier alinéa de l'article 7-1 (2) que la CSSF tient et met à jour le registre et le publie sur son site internet. Or, cette même disposition prévoit que dans le cas d'une personne physique requérante, ses nom et prénom(s), son adresse privée précise ou son adresse professionnelle précise et son numéro d'identification (national ou étranger) doivent être indiqués dans la demande d'enregistrement<sup>350</sup>. Si le registre public reprenait les données fournies dans la demande d'enregistrement, et aucune justification n'étant avancée dans le commentaire des articles, la CNPD s'interroge sur la nécessité de publier ces données personnelles.

73. En effet, l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre (c) du RGPD prescrit que seules les données adéquates, pertinentes et nécessaires au regard des finalités poursuivies par le responsable du traitement doivent être traitées. Par ailleurs, selon l'article 25, paragraphe 2 du RGPD, le responsable du traitement doit « *mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir que, par défaut, seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires au regard de chaque finalité spécifique du traitement sont traitées* » (protection des données par défaut). Il importe ainsi de limiter au strict nécessaire les informations disponibles au public dès la conception du traitement.

<sup>350</sup> Tel que cela ressort de l'article 7 introduit par la loi du 25 février 2021 portant modification de :

1° la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

2° la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;

3° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;

4° la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ;

5° la loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts.

## 6

74. Au vu de ce qui précède, la CNPD estime dès lors nécessaire de ne pas mentionner l'adresse privée précise et le numéro d'identification dans la liste des informations publiées sur le site internet de la CSSF<sup>351</sup>.

75. L'article 7-1, paragraphes 3 et 3bis<sup>352</sup> prévoient par ailleurs que l'enregistrement dans un tel registre est subordonné à la condition que les personnes qui exercent une fonction de direction au sein de ces entités et les bénéficiaires effectifs desdites entités (qui peuvent être des personnes physiques) ou les personnes physiques qui exercent l'activité de prestataire de services d'actifs virtuels adressent à la CSSF les informations nécessaires pour justifier de leur honorabilité professionnelle.

76. Or, la CNPD se demande quels sont les critères d'appréciation d'une telle « honorabilité » alors qu'aucune précision supplémentaire n'est indiquée dans la loi modifiée du 25 mars 2020. De même qu'elle se demande quelles sont les « informations nécessaires » pour justifier de l'honorabilité professionnelle. L'article 11, paragraphe 3, précise uniquement que « *l'honorabilité s'apprécie sur base de antécédents judiciaires et de tous les éléments susceptibles d'établir que les personnes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> jouissent d'une bonne réputation et présentent toutes les garanties d'une activité irréprochable* ». De telles notions dont celle

d' « antécédents judiciaires » ne sont pas détaillées dans la loi sous avis. D'après le commentaire des articles, la loi modifiée du 25 mars 2020 reprend la formulation de l'article 13 de la loi du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement mais cette dernière ne précise pas davantage ces notions.

77. Concernant la notion d'« honorabilité », il convient d'attirer l'attention des auteurs de la loi sur le fait qu'une notion similaire est présente dans la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (ci-après, la « loi modifiée du 2 septembre 2011 »), le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> décembre 2011 déterminant les modalités de l'instruction administrative prévue à l'article 28 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 (ci-après, le « règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> décembre 2011 »).

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

79. La CNPD estime dès lors nécessaire que les critères d'appréciation de l'honorabilité

<sup>351</sup> Cf. arrêt de la CJUE du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA, affaires jointes C 37/20 et C 601/20.

<sup>352</sup> Paragraphe (3bis) introduit par la loi du 25 février 2021 portant modification de :

1° la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

2° la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;

3° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;

4° la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ;

5° la loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts.

## ANNEXES

telle que visée à l'article 11, paragraphe 3, soient précisés. Les auteurs de la loi pourraient s'ils le souhaitent s'inspirer des dispositions légales précitées concernant la délivrance d'une autorisation d'établissement.

80. En tout état de cause, la Commission nationale regrette que le législateur adopte une approche sectorielle et non une approche globale et transversale de la question de l'appréciation de l'honorabilité. A cet égard, la CNPD renvoie à ses développements dans son avis relatif au projet de loi n°7989<sup>353</sup>.

81. Par ailleurs, il ressort de la dernière partie du paragraphe 3 de l'article 7-1 que « *la CSSF peut demander tous renseignements nécessaires sur les personnes susceptibles de devoir remplir les conditions légales d'honorabilité ou d'expérience professionnelles* ». La CNPD regrette que cet article ne mentionne pas à qui la CSSF peut demander ces renseignements.

### **X. Quant aux dispositions relatives à la mise en place d'une liste prestataires de services aux sociétés et fiduciaires**

82. L'article 7-2, paragraphe 3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 prévoit quant à lui l'établissement par les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation d'une liste des prestataires de services aux sociétés et fiduciaires pour lesquels ils sont compétents. Le commentaire des articles précise que la finalité d'une telle liste est de faciliter la

coordination entre les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation (dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme).

83. La Commission nationale déplore que les finalités de l'établissement de cette liste ne soient pas plus clairement exposées dans la loi modifiée du 25 mars 2020. Par ailleurs, il n'est pas non plus précisé si une telle liste reprendrait toutes les données communiquées lors de la demande d'enregistrement conformément à l'article 7-2, paragraphe 1, si l'accès en serait limité aux autorités de contrôle et aux organismes d'autorégulation et quelle(s) entité(s) serai(en)t responsable(s) du traitement d'une telle liste. La CNPD estime dès lors nécessaire de préciser la loi modifiée du 25 mars 2020 sur ces aspects.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 9 juin 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>353</sup> Voir Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales et au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission de la seconde chance et portant modification de certains autres règlement grand-ducaux, Délibération n°30/AV17/2023 du 7 avril 2023.



## 6

### Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8134 déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc (Délibération n°45/AV25/2023 du 9 juin 2023)

1. Conformément à l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46.1.c) de la directive (UE) n°2016/680 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil 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 ») la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou 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 ».

2. Par ailleurs, l'article 27.2 de la loi du 1<sup>er</sup> 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, transposant l'article 28.2 de la directive susmentionnée en droit national, dispose que la CNPD « est consultée dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal qui se rapporte au traitement. »

3. Par courrier en date du 5 janvier 2023, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur projet de loi n°8134 déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc (ci-après le « projet de loi »).

4. La Commission nationale entend limiter ses observations aux dispositions ayant trait à la protection des données à caractère personnel, à savoir l'article 2, paragraphe 2 ainsi qu'à l'article 4 du projet de loi.

#### Remarque liminaire

5. La Commission nationale comprend à la lecture du projet de loi que la commission des grâces est amenée à collecter et à traiter des données à caractère personnel à l'occasion de demandes de grâce. Il convient de rappeler à cet égard que la tenue d'un fichier de données à caractère personnel collectées et traitées par une autorité administrative doit reposer sur une base légale conformément à l'article 6.3 du RGPD<sup>354</sup>.

<sup>354</sup> L'article 6 paragraphe (3), lu ensemble avec son paragraphe (1) lettres c) et e) , dispose que : « Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

c. le droit de l'Union; ou

d. le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. ».

## ANNEXES

6. Cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

7. De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un État membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».

8. Le considérant 41 du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables,

conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>355</sup>.

9. En vertu des dispositions précitées, ces bases légales devraient établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

10. Ainsi, pour que la licéité du traitement dans le secteur public soit assurée, il faut disposer d'un texte normatif national ou supranational qui peut amener une administration ou un service à devoir traiter des données pour remplir ses missions<sup>356</sup>. S'il ne faut pas qu'un texte prescrive spécifiquement un traitement de données, « la finalité du traitement doit cependant être précise, dans la mesure où le texte amenant l'administration à traiter des données doit permettre aux administrés d'en déduire la nature des données et les fins pour lesquelles celles-ci sont utilisées »<sup>357</sup>.

11. La Commission nationale se félicite dès lors que l'article 4 du projet de loi prévoit l'origine des données traitées (dans son paragraphe 1<sup>er</sup>), leur transmission à d'autres autorités (paragraphe 2), se réfère au principe de minimisation des données

<sup>355</sup> En ce sens, voir M. Besch, « *Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public* », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619. Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

<sup>356</sup> M. Besch, « *Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public* », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619.

<sup>357</sup> *Idem*.

## 6

(paragraphe 3), et prévoit une durée de conservation des données (dans son paragraphe 4). Elle regrette toutefois que le projet de loi ne désigne pas explicitement qui est le responsable du traitement<sup>358</sup>. De plus, les finalités des traitements, bien qu'elles ressortent indirectement de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, mériteraient d'être davantage précisées.

#### **Ad article 2, paragraphe 2**

12. L'article 2.2 du projet de loi prévoit que « le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété par l'avis et toutes autres informations pertinentes relatives à la situation de la personne condamnée de la part :

1° de la Police grand-ducale qui, à cet effet, peut consulter son fichier central ;

2° du Service Central d'Assistance Sociale, et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ;

3° du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée le cas échéant.

Les dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations ».

13. Sur base de cette disposition, la commission des grâces serait donc amenée à accéder aux fichiers de la Police grand-

ducale, du Service Central d'Assistance Sociale, du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée le cas échéant.

14. A l'instar du Conseil d'État dans son avis du 16 mai 2023<sup>359</sup>, la Commission nationale estime cependant qu'il existe des moyens moins intrusifs dans la vie privée des personnes concernées qui permettrait d'atteindre les mêmes objectifs légitimes, à savoir notamment de traiter une demande en grâce.

15. En outre, comme le projet de loi ne détermine pas les conditions que doit vérifier la commission des grâces afin de remettre son avis, il est difficile de savoir ce qu'il faut entendre par « toutes autres informations pertinentes relatives à la situation de la personne condamnée ».

16. Comme le propose à juste titre le Conseil d'État dans son avis précité, les auteurs du projet de loi pourraient s'inspirer de l'article 14 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, et prévoir que la commission des grâces se prononce sur base de rapports motivés de la part de la Police grand-ducale et du procureur général d'État, qui pourront pour ces finalités consulter les fichiers dont ils sont responsables de traitement. La CNPD renvoie à ses avis relatifs au projet de loi 7425<sup>360</sup>.

#### **Ad article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>**

<sup>358</sup> Voir la section du présent avis intitulée « détermination du responsable du traitement ».

<sup>359</sup> Avis du Conseil d'État du 16 mai 2023, numéro 61.302, document parlementaire 8134/05, p. 8.

<sup>360</sup> Avis du 8 juillet 2019, doc. parl. 7425/05, avis complémentaire du 4 février 2021, doc. parl. 7425/09, et deuxième avis complémentaire du 1<sup>er</sup> octobre 2021, doc. parl. 7425/11.



## ANNEXES

17. L'article 4.1 du projet de loi prévoit qu'« afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission des grâces peuvent consulter les jugements et arrêts de condamnation et traiter les informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire National des Personnes Physiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- 4° du fichier central de la Police grand-ducale ;
- 5° du Service Central d'Assistance Sociale ;
- 6° du fichier « amendes » du Procureur général d'État ;
- 7° du fichier « interdictions de conduire » du Procureur général d'État ;
- 8° du fichier « exécution des peines » du Procureur général d'État ;
- 9° du fichier « personnes détenues » du Procureur général d'État ;
- 10° du Registre de Commerce et des Sociétés ;
- 11° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 12° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les transports dans ses attributions ».

18. S'il y a lieu de se féliciter que seules les données à caractère personnel « pertinentes et nécessaires » en relation avec l'objet de la demande de grâce pourront être consultées, il est cependant difficile de comprendre à la seule lecture du projet de loi de quelles catégories de données la commission des grâces a besoin dans chacun de ses fichiers afin de remettre son avis. Le commentaire des articles donne toutefois des indications utiles à cet égard, puisque les auteurs du projet de loi précisent qu'il est indispensable que la commission des grâces « (...) puisse vérifier la ou les adresses indiquées par le demandeur (fichier sub 1°), qu'elle ait un aperçu de toutes les condamnations prononcées à l'égard du demandeur (fichier sub 2°), qu'elle puisse s'informer de l'état actuel d'une procédure judiciaire en cours (fichier sub 3°), qu'elle soit informée si des faits pénaux nouveaux ont été enregistrés à l'égard du demandeur (fichier sub 4°), qu'elle soit informée sur l'ensemble des amendes pénales à charge du demandeur (fichier sub 6°), qu'elle soit informée de la situation actuelle des interdictions de conduire judiciaires prononcées à l'égard du demandeur (fichier sub 7°), qu'elle soit informée de la situation actuelle de l'exécution des peines prononcées contre le demandeur (fichier sub 8°), qu'elle soit informée de la situation de détention en prison du demandeur (fichier sub 9°), qu'elle soit informée des éventuelles activités professionnelles indépendantes du demandeur (fichier sub 10°), qu'elle soit informée sur l'état de paiement des amendes à charge du demandeur (fichier sub 11°), et qu'elle soit informée si le demandeur en grâce pour une interdiction de conduire judiciaire ne se trouve pas par ailleurs sous le coup d'une interdiction de conduire



# 6

*administrative prononcée par le ministre ayant les transports dans ses attributions » (fichier sub 11°).*

19. Afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire<sup>361</sup>, la CNPD estime donc nécessaire de préciser les catégories de données issues des douze fichiers cités qui pourront être consultées par la commission des grâces, non seulement dans le commentaire des articles mais également dans le texte du projet de loi sous objet. A ce titre, elle renvoie, par ailleurs, aux points 13 à 16 du présent avis.

## **Ad article 4, paragraphe 2**

20. Le premier alinéa de l'article 4.2 du projet de loi indique à qui les données visées à l'article 4.1 peuvent être partagées, et pour quelle finalité. Cette disposition applique donc le principe de limitation des finalités, consacré par l'article 5.1.b du RGPD, aux traitements des données par la commission des grâces. La CNPD s'en félicite.

21. Le paragraphe 2, 2<sup>ème</sup> alinéa, dispose que « [l]'introduction d'une demande en grâce vaut consentement de la personne concernée au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1<sup>er</sup>. » Or, la CNPD relève que la base de licéité du traitement effectué en vertu du projet de loi sous objet ne sera pas le consentement de la personne concernée, au sens de l'article 6.1.a du RGPD, mais bien l'obligation légale créée précisément par le projet de loi en

question (article 6.1.c du RGPD) voire la mission d'intérêt public dont sera investie la commission des grâces (article 6.1.e du RGPD).

22. En effet, le consentement de la personne concernée, pour pouvoir valablement être invoqué comme condition de licéité d'un traitement, doit répondre aux conditions de l'article 4.11 du RGPD, c'est-à-dire qu'il doit être libre, spécifique, éclairé et univoque. Or, le fait de subordonner l'introduction d'une demande en grâce à un consentement de la personne au traitement des données visées à l'article 4.1 ne répond pas à l'exigence du caractère libre dudit consentement<sup>362</sup>, quand bien même le traitement de ces données respecterait le principe de limitation des finalités et de minimisation des données. Ainsi, le considérant 43 du RGPD indique qu'il n'est pas probable que des autorités publiques puissent se fonder sur le consentement pour le traitement de données à caractère personnel, dès lors que lorsque le responsable du traitement est une autorité publique, il existe souvent un déséquilibre manifeste des rapports de force entre le responsable du traitement et la personne concernée. De plus, l'article 7.4 du RGPD indique entre autres que le « couplage » du consentement à l'acceptation de conditions générales et la « subordination » de la fourniture d'un service (dans le cas présent, d'un service public) à une demande de consentement au traitement de données à caractère personnel non nécessaires à l'exécution dudit service ne sont en aucun cas souhaitables. Le consentement est présumé

<sup>361</sup> *Idem.*

<sup>362</sup> Comité européen de la protection des données, lignes directrices 5/2020 sur le consentement au sens du règlement (UE) 2016/679, adoptées le 4 mai 2020, en particulier sections 3.1.1 et 3.1.2, pp. 9-14.

## ANNEXES

ne pas avoir été donné librement s'il a été donné dans une telle situation, comme le précise le considérant 43 du RGPD.

23. Par conséquent, la Commission nationale suggère aux auteurs du projet de loi de supprimer le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 4.2.

### Ad article 4, paragraphe 4

24. Le paragraphe 4 de l'article 4 a trait à la durée de conservation des données. Il prévoit en effet que les données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservées au Ministère de la Justice pendant une durée de cinq ans.

25. La CNPD rappelle que selon l'article 5.1.e du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

26. Or, en l'absence d'indications dans le commentaire des articles sur la justification d'une telle durée, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données serait respecté.

27. La CNPD invite donc les auteurs du projet de loi à justifier la fixation d'une durée de conservation des données de cinq ans, au regard du principe de la limitation de la conservation.

28. Par ailleurs, la dernière phrase de l'article 4.4, premier alinéa du projet de loi indique qu'« après l'expiration du délai de cinq

ans, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales ». La Commission nationale comprend donc que les données ne seront pas réellement supprimées à l'issue d'une durée de cinq ans, mais bien transmises aux Archives nationales.

29. Si une telle transmission peut avoir lieu dans le respect des dispositions de la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage, dans ce cas, la durée de cinq ans ne constituera pas la durée de conservation totale des données mais bien une période transitoire. Il conviendra dès lors de déterminer la durée de conservation maximales des données, en conformité avec l'article 6 paragraphe 4 de la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage.

### Détermination du responsable du traitement

30. Il ne ressort pas clairement de l'article 4 du projet de loi qui est le responsable du traitement des données à caractère personnel traitées à l'occasion d'une demande de grâce. En effet, alors que l'article 4.1 se réfère aux « membres de la commission des grâces » et l'article 4.2 à son secrétaire ou son suppléant, l'article 4.2 indique que les données sont conservées « au Ministère de la Justice ».

31. La Commission nationale suggère donc aux auteurs du projet de loi d'intégrer dans l'article 4 du projet de loi un paragraphe qui déterminerait qui agit en qualité de responsable du traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD. Il conviendrait en effet s'il s'agit de la commission des grâces, ou le Ministre de la justice.

# 6

32. Or, si la commission des grâces devait être considérée comme responsable du traitement des données à caractère personnel traitées à l'occasion d'une demande de grâce, se pose tout de même la question pourquoi l'article 4.4 prévoit que les données traitées par la commission des grâces sont conservées « au Ministère de la Justice », et non directement auprès de la commission des grâces. Il s'agirait en effet d'une transmission de données à un tiers qui mériterait davantage d'explications dans le projet de loi.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 9 juin 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal portant organisation des recettes et dépenses liées aux formations organisées par l'Institut national de l'activité physique et des sports et modifiant 1° le règlement grand-ducal du 20 mai 2021 relatif à la détermination et à l'organisation des formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives; 2° le règlement grand-ducal du 16 janvier 1990 portant restructuration des cours de formation des juges et arbitres dans l'intérêt des fédérations et sociétés sportives (Délibération n°47/AV26/2023 du 16 juin 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Par courrier reçu le 6 avril 2023, Monsieur le Ministre des Sports a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation des recettes et dépenses liées aux formations organisées par l'Institut national de l'activité physique et des sports et modifiant 1° le règlement grand-ducal du 20 mai 2021 relatif à la détermination et à l'organisation des formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives ; 2° le règlement grand-ducal du 16 janvier 1990 portant restructuration des cours de formation des juges et arbitres dans l'intérêt des fédérations et sociétés sportives (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal a pour but principal la création d'un cadre réglementaire transparent concernant la gestion des finances, recettes et dépenses des formations proposées par l'INAPS, en assurant la sécurité juridique pour tout acteur intervenant dans le cadre des missions de l'INAPS, tel que défini par l'article 2 du projet de loi n°8090 portant création de l'Institut national de l'activité physique et des sports et modifiant la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports (ci-après le « projet de loi n°8090 »).



# 6

4. Le présent avis limitera ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données, et plus particulièrement les points 4° à 6° de l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal.

## I. Quant à l'article 1<sup>er</sup>, point 4°, du projet de règlement grand-ducal

5. Le point 4° de l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal a pour objet de supprimer l'article 53 du règlement grand-ducal du 20 mai 2021 relatif à la détermination et à l'organisation des formations des cadres techniques et administratifs pour les différentes formes d'activités sportives (ci-après le « règlement grand-ducal du 20 mai 2021 »). Selon le commentaire des articles, cette suppression vise à tenir compte de l'avis de la Commission nationale relatif au projet de loi n°8090<sup>363</sup>. Étant donné que tant le projet de loi n°8090 que le règlement grand-ducal du 20 mai 2021 prévoient la création d'un registre des brevets, la CNPD avait soulevé, dans l'avis précité, la question de l'articulation entre ces deux textes<sup>364</sup>. Elle se félicite dès lors que cette question ait été clarifiée par la suppression de l'article 53 du règlement grand-ducal du 20 mai 2021.

## II. Quant à l'article 1<sup>er</sup>, point 5°, du projet de règlement grand-ducal

6. Le point 5° de l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal précise que le registre des brevets mentionné à l'article 54 du règlement grand-ducal du 20 mai 2021 est

bien celui créé par l'article 5 du projet de loi n°8090. Par ailleurs, le point 3° de l'article 54 du règlement grand-ducal est modifié pour tenir compte du fait que les données des membres des commissions des programmes ne sont pas contenues dans le registre des brevets.

7. La CNPD salue cette modification qui fait suite à une question, soulevée dans son avis précité, quant aux catégories de personnes concernées dont les données personnelles seront traitées par le biais du registre<sup>365</sup>.

## III. Quant à l'article 1<sup>er</sup>, point 6°, du projet de règlement grand-ducal

8. Finalement, le point 6° de l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal prévoit la suppression du premier paragraphe de l'article 55 du règlement grand-ducal du 20 mai 2021 relatif à la désignation du ministre en tant que responsable du traitement. Une telle disposition étant également comprise dans le projet de loi n°8090, cette suppression ne soulève pas d'observation particulière de la part de la CNPD.

9. Elle note toutefois que le paragraphe 2 de l'article 55, qui n'a pas été changé à cet égard par le projet de règlement grand-ducal, dispose que « *[l]e directeur de l'INAPS est chargé en tant que gestionnaire de l'inscription, de la sauvegarde et de la gestion administrative du registre électronique. Le gestionnaire a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 206/679* ».

<sup>363</sup> Délibération n°13/AV7/2023 du 17 février 2023 ; doc. parl. n°8090/02.

<sup>364</sup> *Ibid.*, point 5.

<sup>365</sup> Délibération n°13/AV7/2023 du 17 février 2023 ; doc. parl. n°8090/02, point 6.

## ANNEXES

10. La CNPD tient à rappeler que la notion de responsable du traitement et son interaction avec celle de sous-traitant jouent un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elles déterminent qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits<sup>366</sup>. Les notions de responsable du traitement et de sous-traitant sont des concepts fonctionnels en ce qu'ils visent à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties<sup>367</sup>. Cela implique que la désignation en tant que responsable du traitement ou de sous-traitant par le projet de loi n°8090 et le règlement grand-ducal du 20 mai 2021 devrait concorder avec les activités réellement effectuées par les entités en question. Au vu de ce qui précède, la Commission nationale s'interroge si le

gestionnaire, à savoir le directeur de l'INAPS, ne serait pas à qualifier de responsable (conjoint) du traitement.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 16 juin 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>366</sup> V. en ce sens : Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr)

<sup>367</sup> Ibid., point 12.





# 6

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8079 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur et portant modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; 3° de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg ; 4° de la loi du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg (Délibération n°48/AV27/2023 du 16 juin 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des

*droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Par courrier en date du 3 octobre 2022, Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8079 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur et portant modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; 3° de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg ; 4° de la loi du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg (ci-après le « projet de loi »).

3. En date du 1<sup>er</sup> mars 2023, une série d'amendements gouvernementaux ont été apportés audit projet de loi afin de tenir compte d'observations formulées par les différentes Chambres professionnelles ainsi que des modifications prévues au niveau la commission des aménagements raisonnables de l'enseignement secondaire par le projet de loi n°8169<sup>368</sup> (ci-après les « amendements

<sup>368</sup> Projet de loi portant : 1° modification a) de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées ; b) de la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant organisation du centre de psychosocial et d'accompagnement scolaires ; c) de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; d) de la loi du 20 juillet 2018 portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire ; 2° abrogation de la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers.

## ANNEXES

gouvernementaux »). Une deuxième série d'amendements ont été adoptés le 19 mai 2023 par la Commission parlementaire compétente pour répondre aux observations que le Conseil d'État a formulées dans son avis du 16 mai 2023 (ci-après les « amendements parlementaires »).

4. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous examen a pour objet principal de procéder à une révision du cadre général de l'enseignement supérieur luxembourgeois, ainsi que des dispositions relatives à deux de ses composantes, en l'occurrence aux programmes d'études menant au brevet de technicien supérieur (ci-après le « BTS ») et aux programmes d'études accrédités offerts par des établissements d'enseignement supérieur spécialisés.

5. Le présent avis limitera ses observations aux questions relatives au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel soulevées par le projet de loi tel qu'amendé, et plus particulièrement par le chapitre IV relatif aux aménagements raisonnables ainsi que par le chapitre VIII relatif aux finalités et principes de mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel. La Commission nationale se basera sur le texte coordonné du projet de loi tel qu'annexé aux amendements parlementaires.

### **I. Sur les traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre des aménagements raisonnables**

6. Les articles 15 à 18 du projet de loi ont pour objet de définir et de préciser les modalités

d'aménagements raisonnables dans le cadre des programmes d'études menant au BTS. Tel qu'exposé sous le point 3 du présent avis, des amendements gouvernementaux ont été apportés au projet de loi initial afin de tenir compte des modifications prévues par le projet de loi n°8169.

7. À cet égard, la Commission nationale tient à soulever des incohérences entre le texte coordonné du projet de loi sous avis et le texte des amendements gouvernementaux proprement dits. Plus particulièrement, il résulte de l'amendement 7 concernant l'article 16.1 que le dossier relatif aux aménagements raisonnables comprend, entre autres, « *les rapports d'expertise renseignant sur les besoins de l'étudiant* » tandis que le texte coordonné reprend la formulation du projet de loi initial, à savoir « *les rapports d'expertise renseignant sur les facultés et sur la déficience ou l'incapacité* ». Il y a lieu de clarifier quel libellé les auteurs souhaitent voir adopté, et ce d'autant plus qu'il s'agit de données concernant la santé qui, aux termes du RGPD, bénéficient d'une protection accrue<sup>369</sup>. En application du principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD et sous réserve des développements sous le point 14 du présent avis, la CNPD considère qu'il est préférable de retenir la formulation « *les rapports d'expertise renseignant sur les besoins de l'étudiant* ».

### **A. Sur le traitement de données sensibles**

8. Selon le commentaire relatif à l'amendement gouvernemental 6 concernant

<sup>369</sup> Cf. point 9 du présent avis.

# 6

l'article 15, les dispositions ayant trait aux aménagements raisonnables concernent les étudiants présentant une incapacité ou déficience entravant une progression normale dans les études. Les aménagements raisonnables, comme par exemple une présentation adaptée des questionnaires pour les étudiants atteints d'une déficience visuelle, visent à pallier ces entraves et à faciliter la participation des étudiants aux épreuves d'évaluation.

9. L'article 9 du RGPD confère une protection renforcée aux catégories particulières de données dites « données sensibles », dont notamment les données concernant la santé. Le traitement de telles données est en principe interdit, sauf dans les hypothèses énumérées à l'article 9.2 du RGPD. La Cour de justice de l'Union européenne a adopté une interprétation large de la notion de « catégories particulières de données à caractère personnel » en jugeant que le traitement de données personnelles susceptibles de dévoiler, de manière indirecte, des informations sensibles concernant une personne physique est soumis au régime de protection renforcé prévu par l'article 9 du RGPD<sup>370</sup>. Selon la compréhension de la CNPD, les informations traitées dans le cadre des aménagements raisonnables permettent de donner des indications sur l'état de santé des étudiants concernés de sorte que l'article 9 du RGPD s'applique.

10. En l'occurrence, le traitement de données sensibles est susceptible d'être fondé sur l'article

9.2.g) du RGPD. En vertu de cette disposition, le traitement de données sensibles est possible si le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée. Dans ce contexte, la CNPD se demande si le chapitre VIII intitulé « Finalités et principes de mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel », et plus particulièrement l'article 32, s'applique aux traitements de données effectués dans le cadre des aménagements raisonnables. En effet, les mesures y mentionnées, telles que le système de journalisation prévue par le point 2°, pourraient le cas échéant être considérées comme des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée qui doivent être prévues par le droit de l'Union ou le droit national en vertu de l'article 9.2.g) du RGPD.

## B. Sur le responsable du traitement

11. La notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable du respect des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits<sup>371</sup>.

Il est à noter que le projet de loi contient un

<sup>370</sup> CJUE, arrêt du 1<sup>er</sup> août 2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, C-184/20, EU:C:2022:601, points 120 et s.

<sup>371</sup> V. en ce sens : Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr)

## ANNEXES

chapitre VIII intitulé « Finalités et principes de mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel » qui précise notamment en son article 28.2 que le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions (ci-après le « ministre ») a la qualité de responsable du traitement. Il n'est toutefois pas clair, aux yeux de la CNPD, si les dispositions du chapitre VIII ont vocation à s'appliquer aux traitements effectués dans le cadre des aménagements raisonnables<sup>372</sup>.

De plus, force est de constater que le projet de loi prévoit l'intervention de plusieurs acteurs, comme par exemple la personne de référence, le directeur du lycée et la commission des aménagements raisonnables. Il est dès lors suggéré que les auteurs du projet de loi clarifient le rôle des différents intervenants en précisant qui agit en tant que responsable (conjoint) du traitement, étant entendu que cette désignation devrait concorder avec les activités réellement exercées par les entités en question.

12. Par ailleurs, la Commission nationale salue que l'article 16.1 du projet de loi soumet la personne de référence à une obligation de confidentialité en disposant que la personne de référence assure la confidentialité du dossier. Il est toutefois à regretter que les membres de la commission des aménagements raisonnables ne semblent pas être soumis à la même obligation de confidentialité dans la mesure où l'article 18.2 du projet de loi dispose seulement que « *[[]es délibérations de la commission des aménagements raisonnables sont confidentielles. [...]* ».

### C. Sur les catégories de données traitées

13. L'article 16.1 énumère les éléments compris dans le dossier relatif aux aménagements raisonnables, à savoir :

- 1° les rapports d'expertise renseignant sur les besoins de l'étudiant, voire les rapports d'expertise renseignant sur les facultés et sur la déficience ou l'incapacité<sup>373</sup> ;
- 2° les rapports sur les contacts avec l'étudiant ;
- 3° les compléments aux diplômes, certificats et bulletins mentionnant les aménagements raisonnables dont a bénéficié l'étudiant par le passé ;

ainsi que toute autre pièce ou toute information utiles à la prise en charge de l'étudiant.

14. En l'absence d'explications de la part des auteurs, cette disposition soulève les interrogations suivantes de la part de la CNPD : Qui est l'auteur des « rapports d'expertise » et des « rapports sur les contacts avec l'étudiant » ? Quel est le contenu de ces rapports ? En quoi les documents énumérés sont-ils nécessaires pour la mise en place des aménagements raisonnables ? Par ailleurs, la formulation « *toute autre pièce ou toute information utiles à la prise en charge de l'étudiant* » est peu précise et ne permet pas aux étudiants concernés de savoir quelles données personnelles seront collectées à leur égard. Il y a lieu de rappeler l'importance du principe de minimisation des données prévu

<sup>372</sup> V. également le point 16 du présent avis.

<sup>373</sup> Cf. point 7 du présent avis.

# 6

à l'article 5.1.c) du RGPD en vertu duquel ne doivent être traitées que les données qui sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire (et non seulement utile) au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Le respect du principe de minimisation est d'autant plus important qu'il s'agit de données sensibles fournissant des indications sur l'état de santé des étudiants. Ainsi, les rapports d'expertise mentionnés à l'article 16.1 ne devraient pas contenir des informations relatives à la déficience ou l'incapacité dont est atteinte l'étudiant qui ne sont pas strictement nécessaires au traitement de la demande d'aménagements raisonnables.

## B. Sur l'accès de l'étudiant au dossier

15. Il résulte de l'article 16.1, avant-dernier alinéa, du projet de loi que « [l]'étudiant a accès au dossier et aux informations contenues dans celui-ci. » Selon la compréhension de la CNPD, il s'agit d'un droit distinct du droit d'accès prévu par l'article 15 du RGPD qui confère à la personne concernée le droit d'accéder aux données à caractère personnel qui ont été collectées à son sujet. Ainsi, les dispositions du projet de loi sont sans préjudice du droit d'accès tel que prévu par l'article 15 du RGPD.

## II. Sur le chapitre VIII intitulé « Finalités et principes de mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel »

16. Selon le commentaire des articles, les dispositions du chapitre VIII « fixe[nt] le

cadre de la mise œuvre des traitements des données à caractère personnel des étudiants inscrits dans un programme d'études menant au [BTS] ». La CNPD se demande si ces dispositions sont censées s'appliquer également aux traitements de données effectués dans le cadre des aménagements raisonnables<sup>374</sup>. Dans l'affirmative, il y a lieu d'adapter les dispositions en question, notamment en prévoyant cette finalité à l'article 29 et en mentionnant à l'article 30 les données collectées à cette fin.

## A. Sur le rôle du responsable du traitement

17. La Commission nationale félicite les auteurs du projet de loi d'avoir pris le soin de préciser à l'article 28.2 du projet de loi que le ministre a la qualité de responsable du traitement. Toutefois, il est important de noter que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel en ce qu'il vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties<sup>375</sup>. Cela implique que la désignation en tant que « responsable du traitement » par le projet de loi devrait concorder avec les activités réellement effectuées par l'entité en question. En ce qui concerne les finalités visées aux points 1° à 3° de l'article 29, les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des articles que ces finalités « sont de nature plutôt administrative, en ce qu'elles visent la gestion journalière des programmes d'études menant au BTS par les lycées, ainsi que la validation des notes par le jury d'examen » et

<sup>374</sup> Cf. point 11 du présent avis.

<sup>375</sup> Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, point 12, disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr)

## ANNEXES

que l'article 30.1 « détermine les données pouvant être traitées pour la gestion administrative journalière des programmes BTS par les lycées »<sup>376</sup>.

La Commission nationale s'interroge dès lors si la qualification du ministre en tant que responsable du traitement correspond aux activités réellement exercées par ce dernier.

18. En ce qui concerne la finalité visée au point 5° de l'article 29, à savoir la recherche scientifique ou historique, la Commission nationale s'interroge si ce serait le ministre qui mènerait la recherche en question. L'objectif du projet de loi semblerait plutôt être de permettre au ministre de mettre des données personnelles à la disposition de chercheurs qui en auraient besoin dans le cadre d'un éventuel projet de recherche<sup>377</sup>. Dans ce cas de figure, le ministre ne serait pas à considérer comme le responsable du traitement effectué à des fins de recherche.

19. Au regard de l'importance de la notion de responsable du traitement dans l'application du RGPD<sup>378</sup>, le législateur devrait veiller à la qualification correcte du responsable du traitement, tout en gardant à l'esprit la possibilité d'une éventuelle responsabilité conjointe en application de l'article 26 du RGPD.

### **B. Sur les finalités du traitement de données à caractère personnel, et plus particulièrement les finalités de recherche scientifique ou historique et les finalités statistiques**

20. La Commission nationale note favorablement que l'article 29 énonce les finalités des traitements des données à caractère personnel concernant les étudiants inscrits dans un programme d'études menant au BTS.

21. Outre les finalités liées à la gestion administrative journalière des programmes BTS visées aux points 1° à 3°, le projet de loi sous examen prévoit la mise en œuvre par le ministre de traitements de données relatives aux étudiants à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique ou historique. En effet, les points 4° et 5° disposent que les finalités desdits traitements sont :

*« 4° la mise en œuvre d'analyses statistiques à des fins de pilotage et d'évaluation des politiques publiques, ainsi que de planification, d'évaluation des programmes d'études et de suivi du parcours académique et professionnel de l'étudiant, ou à des fins statistiques publiques ou historiques ;*

*5° la recherche scientifique ou historique dans les conditions prévues par 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 par la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données,*

<sup>376</sup> Soulignements ajoutés par la CNPD.

<sup>377</sup> V. notamment l'article 31, point 3°, du projet de loi.

<sup>378</sup> Cf. point 11 du présent avis.





# 6

*sous réserve que les données soient pseudonymisées au sens de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/679 précité. »*

22. L'article 89.1 du RGPD exige que le traitement de données personnelles à des fins de recherche scientifique ou à des fins historiques ou à des fins statistiques est soumis à des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. En vertu de cette disposition, « [c]es mesures peuvent comprendre la pseudonymisation, dans la mesure où ces finalités peuvent être atteintes de cette manière. Chaque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière ». L'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 ») précise les mesures appropriées additionnelles qui doivent être mises en œuvre par le responsable d'un traitement à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques :

*« Compte tenu 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 d'un traitement mis en œuvre à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques, doit mettre en œuvre les mesures appropriées additionnelles suivantes :*

*1° la désignation d'un délégué à la protection des données ;*

*2° la réalisation d'une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel ;*

*3° l'anonymisation, la pseudonymisation au sens de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/679 ou d'autres mesures de séparation fonctionnelle garantissant que les données collectées à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques, ne puissent être utilisées pour prendre des décisions ou des actions à l'égard des personnes concernées ;*

*4° le recours à un tiers de confiance fonctionnellement indépendant du responsable du traitement pour l'anonymisation ou la pseudonymisation des données ;*

*5° le chiffrement des données à caractère personnel en transit et au repos, ainsi qu'une gestion des clés conformes à l'état de l'art ;*

*6° l'utilisation de technologies renforçant la protection de la vie privée des personnes concernées ;*

*7° la mise en place de restrictions de l'accès aux données à caractère personnel au sein du responsable du traitement ;*

*8° des fichiers de journalisation qui permettent d'établir le motif, la date et l'heure de la consultation et*





## ANNEXES

*l'identification de la personne qui a collecté, modifié ou supprimé les données à caractère personnel ;*

*9° la sensibilisation du personnel participant au traitement des données à caractère personnel et au secret professionnel ;*

*10° l'évaluation régulière de l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles mises en place à travers un audit indépendant ;*

*11° l'établissement au préalable d'un plan de gestion des données ;*

*12° l'adoption de codes de conduite sectoriels tels que prévus à l'article 40 du règlement (UE) 2016/679 approuvés par la Commission européenne en vertu de l'article 40, paragraphe 9, du règlement (UE) 2016/679.*

*Le responsable de traitement doit documenter et justifier pour chaque projet à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques l'exclusion, le cas échéant, d'une ou plusieurs des mesures énumérées à cet article ».*

23. Dans ce contexte, la Commission nationale regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas fait référence à cet article, mais ont choisi de ne reprendre que quelques-unes des mesures y énumérées, comme par exemple la pseudonymisation<sup>379</sup>

ou encore la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données<sup>380</sup>. Ces mesures constituent certes des garanties en matière de protection des données, mais qui ne sauraient être considérées à elles seules comme suffisantes au regard des principes généraux du RGPD ainsi que de l'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018.

24. En outre il y a lieu de rappeler que, conformément à l'alinéa 2 de l'article précité, le responsable du traitement doit « documenter et justifier pour chaque projet à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques l'exclusion, le cas échéant, d'une ou plusieurs des mesures énumérées à cet article. » Cet alinéa est en lien avec le principe de responsabilisation ou d'« accountability » repris à l'article 5.2 du RGPD en vertu duquel tout responsable du traitement doit prendre des mesures appropriées pour garantir, et être à même de démontrer, que le traitement des données à caractère personnel est effectué dans le respect du RGPD et de la législation nationale.

25. En ce qui concerne plus particulièrement la pseudonymisation, il ressort notamment de l'article 89.1 du RGPD que l'anonymisation des données devrait être privilégiée à leur pseudonymisation. La Commission nationale se permet de rappeler à ce sujet que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré) identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire,

<sup>379</sup> Articles 29, point 5°, et 31, point 3°, du projet de loi.

<sup>380</sup> Article 31, point 3°, du projet de loi.

# 6

la pseudonymisation rend possible la réidentification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante : alors que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées, les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement<sup>381</sup>. Le considérant 26 du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* »

26. La Commission nationale considère que l'approche retenue par les auteurs du projet de loi risque de ne pas respecter les règles établies par le RGPD et la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 prévoyant, sous certaines conditions, la possibilité d'un traitement ultérieur à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques<sup>382</sup>.

### C. Sur les catégories de données à caractère personnel

27. La première phrase de l'article 30.1 du projet de loi dispose que « *[l]es données*

*mentionnées à l'article 29 sont collectées par les lycées qui offrent des programmes d'études menant au brevet de technicien supérieur* ». Or, l'article 29 énumère les finalités des traitements effectués en vertu du projet de loi et ne mentionne pas les données qui sont collectées à ce titre. Il y a partant lieu de revoir le libellé de cette phrase. L'article 30.1 énumère par la suite les données traitées pour les finalités visées aux points 1<sup>o</sup> à 3 de l'article 29, à savoir la gestion administrative journalière des programmes BTS<sup>383</sup>.

28. De prime abord, il y a lieu de constater que le projet de loi utilise à plusieurs endroits le terme « matricule national ». La CNPD suppose que les auteurs visent le numéro d'identification attribué conformément à la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques de sorte qu'il serait préférable d'employer ce terme. Ensuite, la CNPD se permet de rappeler le principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD selon lequel les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Les auteurs devraient veiller que l'article 30.1 n'énumère que les catégories de données qui sont nécessaires à la réalisation des finalités visées aux points 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> de l'article 29.

29. Quant à l'article 30.2, il résulte du commentaire des articles que cette disposition a pour objet de déterminer quelles

<sup>381</sup> A toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation, disponible sous : [https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216\\_en.pdf](https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216_en.pdf)

<sup>382</sup> Pour une analyse plus approfondie, il est renvoyé à la délibération n°17/AV10/2023 du 3 mars 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7996/07.

<sup>383</sup> En ce qui concerne la détermination du responsable du traitement, il est renvoyé au point 17 du présent avis.

## ANNEXES

données, parmi celles qui ont été collectées initialement à des fins de gestion administrative journalière des programmes BTS, peuvent être traitées ultérieurement à des fins statistiques ou des fins de recherche scientifique ou historique. Même si la CNPD note favorablement le renvoi, dans le commentaire des articles, au principe de minimisation des données pour expliquer que certaines catégories de données sont exclues, elle réitère ses préoccupations que cette façon de procéder risque d'être contraire aux règles établies par le RGPD et la loi du 1<sup>er</sup> août 2018<sup>384</sup>.

### D. Sur l'accès aux données détenues par d'autres administrations

30. L'article 31 accorde au ministre la possibilité d'accéder à des données<sup>385</sup> détenues par d'autres organismes publics. Le point 1<sup>o</sup> de cet article énumère les données auxquelles le ministre peut accéder pour les finalités visées aux points 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> de l'article 29, à savoir le registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP ») ainsi que les données du Centre commun de la sécurité sociale (ci-après le « CCSS »). Il résulte de la disposition sous examen que le ministre peut accéder au RNPP, et plus précisément aux matricule national, nom, prénom et adresse privée du domicile, cela « en vue de corriger les données collectées par les lycées ou de minimiser le nombre de données demandées à l'étudiant ». Par ailleurs, cet article prévoit que le ministre peut accéder aux données du CCSS, « aux fins de permettre la prise

en charge des accidents scolaires par l'assurance-accidents ». Il est regrettable que les auteurs n'expliquent pas davantage en quoi cet accès serait nécessaire et quelles données détenues par le CCSS sont concrètement visées. Ainsi, la CNPD n'est pas en mesure de se prononcer si cet accès est conforme aux principes du RGPD.

31. Le point 2<sup>o</sup> de l'article 31 précise les données auxquelles le ministre peut accéder pour les finalités visées aux points 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article 29, à savoir les traitements à des fins de recherche scientifique ou à des fins statistiques. Ainsi, le ministre peut accéder à des données du « Service Aide financière », notamment au montant de l'aide financière obtenue et aux établissements d'enseignement supérieur fréquentés en cas de réorientation dans les études. Plus encore, cette disposition accorde au ministre la faculté d'accéder aux données du CCSS, à des fins d'études sur l'intégration du marché du travail. Dans ce cas, le croisement se ferait sur base du matricule national.

32. La Commission nationale estime que les accès prévus par le point 2<sup>o</sup> de l'article constituent une atteinte non-négligeable au droit à l'autodétermination informationnelle des personnes concernées, droit consacré par l'article 31 de la Constitution révisée qui entrera en application le 1<sup>er</sup> juillet 2023. Certes, ce droit n'est pas une prérogative absolue et une ingérence ou limitation peut être justifiée à condition qu'elle<sup>386</sup> :

<sup>384</sup> Cf. points 20 et s. du présent avis.

<sup>385</sup> Selon le libellé du projet de loi, le ministre peut accéder aux « traitements de données ». Or, ceci est de l'avis de la CNPD pas le terme approprié.

<sup>386</sup> Pour une analyse plus détaillée de ces conditions, voir délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7425/09, point I.1.b).

# 6

- soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante ;
- soit nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité ;
- respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données ;
- réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

33. En l'espèce, la Commission nationale s'interroge quant à la prévisibilité et à la proportionnalité du dispositif prévu par le projet de loi. Ainsi, le projet de loi ne précise pas à quelles données du CCSS le ministre peut accéder à des fins d'études sur l'intégration du marché. Or, le CCSS traite un nombre important de données dont certains sont à considérer comme des données sensibles au sens de l'article 9 du RGPD, comme par exemple des données sur la composition du ménage, l'historique marital ou encore des données relatives à la santé<sup>387</sup>. La disposition sous examen risque d'être contraire aux dispositions (supra)nationales consacrant le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles,

34. De manière générale, en ce qui concerne les points 2° et 3° de l'article 31, il est renvoyé aux points 20 et suivants du présent avis. Aux yeux de la CNPD, l'approche retenue par les

auteurs du projet de loi risque d'être contraire aux règles posées par le RGPD et la loi du 1<sup>er</sup> août 2018.

## E. Sur la sécurité des données

35. L'article 32 du RGPD prévoit que le responsable du traitement doit mettre en œuvre les mesures appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque.

36. Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir prévu à l'article 32 du projet de loi la mise en place d'un système d'information comprenant des mesures de sécurité quant à l'accès aux données à caractère personnel. Par ailleurs, l'article 33.1 a trait au stockage des données en disposant que « [l]e ministre prend toutes les mesures pour assurer la confidentialité et la sécurité des données. Les supports informatiques ou autres contenant des données à caractère personnel sont conservés dans un lieu sûr dont l'accès est sécurisé. »

## F. Sur la durée de conservation des données

37. L'article 33.2 du projet de loi prévoit que les données collectées en vue de la réalisation des traitements poursuivant les finalités énoncées au point 1° à 3° de l'article 29 peuvent être conservées « au maximum 5 ans au-delà de la dernière année d'inscription de l'étudiant ou de l'obtention du brevet de technicien technique ».

<sup>387</sup> Pour un aperçu des données traitées par le CCSS, il est renvoyé au document intitulé « Catégories de données traitées par le CCSS vis-à-vis des assurés » disponible sous : <https://ccss.public.lu/fr/support/protection-donnees.html>

## ANNEXES

38. Il ressort du commentaire de l'article que ce délai « *permettra de pouvoir émettre une copie des relevés des notes ou des certificats d'inscription aux étudiants qui le souhaitent. Ce terme coïncide également avec le terme quinquennal prévu à l'article 13, paragraphe 2, pour la validité des modules passés avec succès. De cette validité découle la nécessité de pouvoir accéder à ces données à des fins de gestion et de contrôle* ». Au vu de ces explications, la durée de conservation semble être proportionnée.

39. La Commission nationale note encore favorablement que la disposition sous examen instaure une durée de conservation plus courte pour les données concernant les aménagements raisonnables, celles-ci n'étant pas conservées au-delà de la dernière année d'inscription de l'étudiant.

40. L'article 33.3 du projet de loi a trait à la durée de conservation des « *données concernées par les traitements visés à l'article 29, points 4° et 5°* », c'est-à-dire des données traitées à des fins statistiques ou à des fins

de recherche scientifique ou historique. La CNPD comprend qu'à l'issue d'une durée de 5 ans après la collecte, ces données seront conservées sous forme pseudonymisée pour une période de 15 ans. La Commission nationale renvoie au point 25 du présent avis et réitère ses réserves quant à l'approche adoptée par les auteurs du projet de loi.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 16 juin 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



## 6

**Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations (Délibération n°49/AV28/2023 du 16 juin 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une*

*telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. En date du 10 juin 2009, l'ancien ministre de la Justice, Monsieur Luc Frieden, avait déposé le projet de loi n°6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations (ci-après le « projet de loi ») qui vise à réformer les règles applicables en la matière, notamment en abrogeant la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif. Or, le projet de loi n'avait pas connu de suites pendant cinq ans et ce n'était que le 13 décembre 2018 qu'il a été renvoyé de nouveau à la Commission de la Justice de la Chambre des députés.

3. Le 18 juin 2019, la Commission nationale s'était autosaisie pour rendre son avis sur le projet de loi, tout en précisant qu'elle n'entendait pas commenter l'ensemble du projet de loi qui ferait encore l'objet d'amendements ultérieurs pour lesquels elle serait saisie le moment venu<sup>388</sup>. Cette autosaisine intervenait dans le cadre de nombreuses demandes d'information et réclamations introduites auprès de la CNPD concernant l'obligation des associations sans but lucratif (ci-après les « associations ») de déposer et de publier la liste de leurs membres. Dans cet avis, la Commission nationale saluait le projet de loi en ce qu'il supprime l'obligation de dépôt de la liste des membres d'une association auprès du registre de commerce et des sociétés (ci-après le « RCS »), consultable par des tiers dans le recueil électronique des sociétés et associations (ci-après le « RESA »).

<sup>388</sup> Délibération n°41/2019 du 18 juin 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°6054/07.

## ANNEXES

4. Des amendements gouvernementaux ont été déposés le 26 juillet 2021 sans que l'avis de la CNPD ait été demandé. Par courrier en date du 15 mai 2023, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements parlementaires déclarés recevables par la Conférence des Présidents en date du 11 mai 2023.

5. Au vu du stade avancé du processus législatif - le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire le 26 mai 2023 - le présent avis se limitera à soulever sommairement les points les plus importants en matière de protection des données à caractère personnel, sans prétendre à l'exhaustivité. La Commission nationale se basera sur le texte coordonné du projet de loi tel qu'annexé aux amendements parlementaires.

### Remarques liminaires

6. Comme sous le régime actuel, le projet de loi prévoit l'obligation pour les associations et fondations de déposer certains documents contenant des données à caractère personnel, telles que les nom et prénom, date et lieu de naissance ainsi que l'adresse privée ou professionnelle, auprès du RCS. Par la suite, ces documents sont publiés au RESA où ils peuvent être consultés par des tiers.

7. Ces traitements, et tout particulièrement la mise à disposition de données à caractère personnel à des tiers<sup>389</sup>, constituent une ingérence dans le droit au respect de la vie

privée et le droit à la protection des données à caractère personnel. Une telle ingérence peut être justifiée, notamment à condition qu'elle soit nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Par ailleurs, l'article 5.1.c) du RGPD consacre le principe de minimisation des données selon lequel les données personnelles doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Il en résulte que les auteurs du projet de loi devront s'assurer que les traitements envisagés par le texte sous avis constituent les mesures les moins intrusives dans les droits et libertés des personnes concernées pour atteindre l'objectif légitime poursuivi et que seules sont traitées les données nécessaires au regard des finalités poursuivies.

### Quant au registre des membres des associations

8. L'article 9 du projet de loi remplace l'obligation de déposer une liste des membres au RCS par l'obligation de tenir un registre des membres au siège de l'association, ce qui a été salué par la CNPD dans son avis du 18 juin 2019. Il y a toutefois lieu d'attirer l'attention des auteurs sur des incohérences entre le texte coordonné du projet de loi et le texte des amendements proprement dits : tandis que le projet de loi initial prévoyait que « [f]out membre peut consulter au siège de l'association le registre des membres [...] », les textes coordonnés annexés aux amendements

<sup>389</sup> V. notamment : CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, point 39 et jurisprudence y citée.



# 6

gouvernementaux et aux amendements parlementaires disposent que « [t]out membre peut demander une copie ou consulter au siège de l'association le registre des membres [...] »<sup>390</sup> sans toutefois que cette modification ait été introduite par un amendement proprement dit. Il s'en suit que les documents parlementaires ne contiennent pas d'explications de la part des auteurs qui justifieraient l'introduction de la possibilité de demander une copie du registre des membres.

9. Il résulte du commentaire des articles<sup>391</sup> que la consultation du registre des membres permettra aux membres d'une association de connaître avec précision l'identité des autres membres de l'association, ce que la Commission nationale a considéré comme étant une finalité légitime<sup>392</sup>. Il se pose toutefois la question de savoir s'il est nécessaire de prévoir, en plus, le droit d'en prendre copie, sachant que cela augmente le risque d'un traitement ultérieur incompatible des données personnelles figurant dans le registre des membres. À cet égard, il est intéressant de noter que la loi du 22 juillet 2022 portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques a supprimé, pour des raisons liées à la protection des données personnelles, le droit des citoyens de demander, dans le cadre de l'inspection des

listes électorales, la délivrance d'une copie de ces listes<sup>393</sup>.

10. Dans son avis initial<sup>394</sup>, la CNPD avait encore soulevé la question des personnes pouvant consulter le registre des membres, étant donné qu'il résulte de l'exposé des motifs que ledit registre « peut être consulté par tous les membres (et les tiers) ». Elle comprend que le nouveau paragraphe 4 de l'article 9 a pour objet de garantir l'accès des autorités publiques au registre des membres dans le cadre des mesures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et que le registre ne sera pas accessible au public en général, ce qui est à saluer.

### Quant au contrôle d'honorabilité

11. Le projet de loi tel qu'amendé prévoit un contrôle d'honorabilité pour certaines catégories de personnes, et plus particulièrement pour les membres du conseil d'administration d'une association sollicitant la reconnaissance du statut d'utilité publique<sup>395</sup> ainsi que les fondateurs et les membres du conseil d'administration d'une fondation<sup>396</sup>. Ainsi, le projet de loi sous avis instaure une vérification des antécédents de ces personnes sur base des inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire.

12. Il est à noter que ni l'instruction des demandes en vue de la reconnaissance

<sup>390</sup> Soulignements ajoutés par la Commission nationale.

<sup>391</sup> Doc. parl. n°6054/00, p. 28.

<sup>392</sup> Délibération n°41/2019 du 18 juin 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°6054/07, p.2.

<sup>393</sup> Voir aussi délibération n°28/AV12/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7877/17.

<sup>394</sup> Délibération n°41/2019 du 18 juin 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°6054/07, p.4.

<sup>395</sup> Article 34 du projet de loi.

<sup>396</sup> Article 41 du projet de loi.

## ANNEXES

du statut d'utilité publique en faveur des associations ni l'instruction des demandes en vue de la création d'une fondation ne figurent parmi les cas de figure dans lesquelles le ministre de la Justice peut, en vertu du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander un bulletin N°2 ou N°3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée (ci-après le « règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 »), se voir délivrer le bulletin N°2.

13. La CNPD se demande dès lors s'il est l'intention des auteurs d'adapter le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 afin d'inclure les cas de figure visés par le projet de loi sous avis ou si, par contre, la volonté des auteurs est de permettre au ministre de la Justice d'obtenir la communication du bulletin N°2 indépendamment des conditions posées par la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016. Dans cette dernière hypothèse,

cela devrait être reflété clairement dans le projet de loi afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal<sup>397</sup>. Pour le surplus, le Commission nationale se permet de renvoyer à son avis du 10 février 2021 relatif au projet de loi n°7691 qui traite plus en détail des procédures de contrôle d'honorabilité<sup>398</sup>.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 16 juin 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>397</sup> V. en ce sens M. Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture Larcier, 2019, n°619. V. entre autres CourEDH, arrêt du 4 décembre 2015, Zakharov v. Russie, §§ 228 à 229 ; CourEDH, arrêt du 24 avril 2018, Benedik v. Slovenia, §§ 122 à 125 ; CJUE, arrêt du 22 juin 2021, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), C 439/19, EU:C:2021:504, point 105 et jurisprudence citée.

<sup>398</sup> Délibération n°3/AV3/2021 du 10 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7691/03.

# 6

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8155 relative au vivre-ensemble interculturel et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et relatif au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer : 1° les modalités d'élections des représentants communaux au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel ; 2° l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel ; 3° le montant de l'indemnité par séance plénière et groupe de travail revenant aux membres et aux experts appelés à collaborer aux travaux du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel (Délibération n°51/AV29/2023 du 30 juin 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des

*droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

2. Par courriel en date du 8 février 2023, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8155 relative au vivre-ensemble interculturel et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise (ci-après le « projet de loi ») ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer : 1° les modalités d'élections des représentants communaux au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel ; 2° l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel ; 3° le montant de l'indemnité par séance plénière et groupe de travail revenant aux membres et aux experts appelés à collaborer aux travaux du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet de « mettre en place le cadre général, les instruments et les structures qui permettent d'assurer un vivre-ensemble interculturel harmonieux entre toutes les personnes résidant et travaillant au Luxembourg »<sup>399</sup>. Il vise à remplacer le

<sup>399</sup> Cf. Chapitre IV. de l'exposé des motifs du projet de loi, 1<sup>ère</sup> phrase.

# ANNEXES

concept de « l'intégration » prévu par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la « loi de 2008 ») par le concept du « vivre-ensemble interculturel » afin de mieux pouvoir tenir compte de l'évolution de la situation migratoire du Grand-Duché de Luxembourg. Ainsi, il a un objet plus large que la loi de 2008 car le projet de loi étend les instruments du vivre-ensemble à toute personne résidant ou travaillant au Luxembourg, y compris les Luxembourgeois, et ne met plus l'accent uniquement sur les étrangers.

4. À ces fins, le projet de loi prévoit (i) les instruments du vivre-ensemble interculturel, (ii) la création d'un conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel, (iii) la création des commissions communales du vivre-ensemble interculturel et (iv) des aides financières.

5. Le projet de règlement grand-ducal a trait, entre autres, aux modalités d'élections des représentants communaux au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel et prévoit dans ce contexte la publication des listes de candidats dans son article 3.2 et une liste des membres votants ainsi qu'un procès-verbal des opérations électorales dans son article 4.3.

6. Le présent avis limitera ses observations aux questions relatives à la protection des données des personnes concernées soulevées par les textes sous avis.

## Ad article 4 du projet de loi

7. L'un des instruments du vivre-ensemble interculturel est le pacte citoyen du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « pacte citoyen »). Selon le commentaire des articles, l'adhésion à ce pacte se fait « sur base volontaire et ne pourra en aucun cas être imposée »<sup>400</sup>. Il est encore indiqué que, pour simplifier l'adhésion au pacte et la participation au programme du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « programme »), la gestion se fait par une plateforme électronique qui sera aussi bien disponible sur smartphone via une application que sur une plateforme en ligne.

8. L'article 4 du projet de loi règle la mise en œuvre du pacte citoyen et prévoit, entre autres, des dispositions spécifiques relatives à la protection des données à caractère personnel, ce qui est à saluer. Néanmoins, certains points nécessitent des clarifications.

### 1. Sur les finalités du traitement

9. Selon l'article 4.3 du projet de loi, la demande d'adhésion au pacte citoyen est introduite moyennant une plateforme électronique « qui a pour finalité l'accès au et la gestion du programme ». Contrairement au Conseil d'État<sup>401</sup>, la Commission nationale préconise de maintenir cette disposition dans le projet de loi et de ne pas la reléguer au niveau réglementaire. En effet, les traitements effectués via la plateforme électronique affectent le droit à la protection des données personnelles qui constitue une matière

<sup>400</sup> Cf. Commentaire des articles, Ad article 4.

<sup>401</sup> Doc. parl. n°8155/01, ad article 4, p. 3.

# 6

réservée à la loi formelle<sup>402</sup>. Il est dès lors préférable de faire figurer les éléments importants du traitement, tels que les finalités, dans la loi en projet.

## 2. Sur les catégories de données à caractère personnel

10. L'article 4.4 du projet de loi énumère les catégories de données traitées dans le cadre d'une demande d'adhésion au pacte citoyen et mentionne ainsi que la « *demande doit comporter au moins* :

1° *le nom et le prénom du demandeur ;*

2° *son lieu de résidence ;*

3° *s'il est non-résident au Luxembourg, son lieu de travail ;*

4° *son numéro d'identification national ;*

5° *ses coordonnées de contact. »*

11. Il est louable que les auteurs du projet de loi aient énuméré les catégories de données traitées au sein de la plateforme électronique dans le cadre d'une demande d'adhésion. Cependant, la CNPD constate qu'en ajoutant les termes « au moins » au début de la liste des catégories de données traitées, les auteurs sous-entendent que d'autres données pourraient être traitées dans le cadre de ladite demande, comme l'a également soulevé le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2023<sup>403</sup>. Elle se r

allie aux observations du Conseil d'État à ce sujet et estime que la disposition sous examen devrait indiquer de manière exhaustive les catégories de données à indiquer dans la demande d'adhésion au pacte citoyen.

12. Pour les données à caractère personnel mentionnées explicitement dans ledit texte de l'article 4.4, celles-ci semblent limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément au principe de minimisation des données<sup>404</sup>.

## 3. Sur l'accès au RNPP

13. L'article 4.5 dispose que « *[p]our la vérification des demandes et le calcul de la subvention annuelle prévue à l'article 6, paragraphe 16, point 2°, le ministre a accès au Registre national des personnes physiques* ». Le Conseil d'État estime que cette disposition est superfétatoire, dans la mesure où cet accès constituerait une évidence dans le contexte de l'exécution matérielle de la loi en projet<sup>405</sup>.

14. La Commission nationale peut s'accommoder de la suppression de ce paragraphe dans la mesure où les modalités d'accès au registre national des personnes physiques sont définies par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi que par le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi

<sup>402</sup> Article 11.3 de la Constitution actuellement en vigueur ; article 31 de la Constitution révisée qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

<sup>403</sup> Doc. parl. n°8155/01, ad article 4, p. 3.

<sup>404</sup> Article 5.1.c) du RGPD

<sup>405</sup> Doc. parl. n°8155/01, ad article 4, p. 3.

## ANNEXES

du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

### 4. Sur le responsable du traitement

15. La notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits<sup>406</sup>.

16. Ainsi, la Commission nationale félicite les auteurs du projet de loi d'avoir précisé à l'article 4.6 du projet de loi que le ministre ayant l'Intégration dans ses attributions (ci-après le « ministre ») est le responsable du traitement des données à caractère personnel dans le cadre du pacte citoyen.

17. L'article 4.6 poursuit que le ministre « *peut déléguer, sous sa responsabilité, toute ou partie des obligations qui lui incombent en vertu du traitement des données à caractère personnel* ». La CNPD s'interroge sur le sens à donner à cette disposition. En matière de protection des données, c'est généralement l'organisation en tant que telle, et non une personne au sein de celle-ci, qui agit en tant que responsable du traitement au sens du RGPD. En désignant le ministre comme responsable du traitement, la CNPD comprend que les auteurs du projet de loi ne visent pas le ministre personnellement

mais l'autorité administrative que le ministre représente. Même si, dans les faits, une personne physique particulière au sein de son ministère est désignée pour veiller au respect des règles en matière de protection des données, cette personne ne sera pas le responsable du traitement mais agira pour le compte de l'organisation<sup>407</sup>.

### 5. Sur la durée de conservation

18. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

19. L'article 4.9 du projet de loi précise que les données à caractère personnel sont conservées pendant les trois ans qui suivent la fin du pacte citoyen et le paragraphe 8 du même article mentionne, à cet égard, que le pacte citoyen prend fin après une période d'inactivité de l'adhérent pendant deux ans. Comme l'a déjà soulevé le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2023<sup>408</sup>, le commentaire de l'article et le projet de loi restent muets quant aux raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi à fixer la durée de conservation des données concernées à trois ans. Pour cette raison, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de limitation de la conservation est respecté.

<sup>406</sup> Cf. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr)

<sup>407</sup> Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr), p. 11.

<sup>408</sup> Doc. parl. n°8155/01, ad article 4, p. 4.

# 6

## Ad article 6 du projet de loi

20. L'article 6 du projet de loi a trait au pacte communal du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « pacte communal ») qui est signé entre le ministre et les communes. Il résulte du paragraphe 12 que les communes introduisent les demandes d'adhésion au pacte communal moyennant une plateforme électronique. Il est encore précisé que la plateforme électronique est mise en place et gérée sous l'autorité du ministre de sorte que la Commission nationale en déduit que le ministre est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD.

Le paragraphe 12 indique encore que cette plateforme électronique « a pour finalité l'accès au et la gestion du pacte communal ». Contrairement au Conseil d'État<sup>409</sup>, la Commission nationale préconise de maintenir le paragraphe 12 dans le projet de loi et de ne pas le reléguer au niveau réglementaire. Tel qu'exposé au point 9 du présent avis, le droit à la protection des données personnelles constitue une matière réservée à la loi formelle de sorte qu'il est préférable de faire figurer les éléments importants du traitement, tels que les finalités, dans la loi en projet.

21. Le paragraphe 13 énonce les éléments que la demande d'adhésion au pacte communal doit comporter, dont notamment une liste des personnes proposées pour être membres du comité de pilotage et, le cas échéant, le nom du coordinateur pacte communal. À l'instar du Conseil d'État, la CNPD estime qu'il

y a lieu d'omettre les termes « au moins » et renvoie à ses développements sous le point 11 du présent avis.

22. Il est encore à regretter que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explications quant aux raisons pour lesquelles la demande d'adhésion doit contenir ces données personnelles. De plus, il n'est pas clair, aux yeux de la CNPD, quelles informations doivent figurer sur la liste des personnes proposées pour être membres du comité de pilotage. Suffirait-il d'indiquer le nom des personnes ? À cet égard, il y a lieu de rappeler l'importance du principe de minimisation des données selon lequel les données personnelles doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées<sup>410</sup>.

## Ad article 10.2 du projet de loi

23. Aux termes de l'article 10.2 du projet de loi, « *[[]es communes transmettent au ministre les noms et coordonnées de contact des membres de la commission [communale du vivre-ensemble interculturel]* ». Les auteurs expliquent dans le commentaire des articles que cette transmission serait nécessaire en vue des élections au conseil national.

24. La CNPD suppose que les auteurs visent les élections au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « conseil supérieur ») et recommande de mentionner cette finalité dans le texte de la loi en projet, et non seulement dans le commentaire de l'article en question.

<sup>409</sup> Doc. parl. n°8155/01, ad article 6, p. 5.

<sup>410</sup> Article 5.1.c) du RGPD.



## ANNEXES

### **Ad article 3.2 du projet de règlement grand-ducal**

Le projet de règlement grand-ducal précise les modalités d'élection des représentants communaux au conseil supérieur. L'article 3.2 dispose que les « *listes des candidats sont publiées aussitôt passé le délai pour la présentation des candidatures* ». La CNPD estime que ce paragraphe manque de précision quant à des éléments essentiels, comme par exemple les données exactes ayant vocation à figurer dans lesdites listes des candidats, l'endroit où celles-ci seront publiées (sur internet, dans les locaux de la commune, etc.) ou encore la question étroitement liée au lieu de publication, à savoir qui aurait accès à ces données.

25. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal devraient s'assurer que les principes de minimisation et de proportionnalité soient respectés, tant en ce qui concerne les données traitées que le cercle des destinataires.

### **Ad article 4.3 du projet de règlement grand-ducal**

26. Il ressort de l'article 4.3 du projet de règlement grand-ducal que, le jour de

l'élection des représentants communaux au conseil supérieur, « *il est dressé une liste des membres votants ainsi qu'un procès-verbal des opérations électorales par le président du bureau électoral* ». La CNPD s'interroge sur la nécessité de dresser une liste des membres votants et sur le contenu du procès-verbal des opérations électorales. Elle recommande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de clarifier la finalité d'une telle liste de membres votants, de préciser les données exactes ayant vocation à y figurer et de préciser également le contenu et la finalité du procès-verbal des opérations électorales.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 30 juin 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



# 6

**Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 (Délibération n°52/AV30/2023 du 30 juin 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Le 21 juillet 2022, la Commission nationale a rendu son avis<sup>411</sup> sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 (ci-après le « projet de loi »).

3. Par courrier en date du 31 mars 2023, Monsieur le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements gouvernementaux qui ont été approuvés par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du même jour (ci-après les « amendements »).

4. La Commission nationale constate avec regret que lesdits amendements ne tiennent aucunement compte des observations formulées dans son avis du 21 juillet 2022 de sorte qu'elle se voit obligée de les réitérer intégralement.

<sup>411</sup> Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04.

## ANNEXES

5. Les amendements visent notamment à apporter des précisions sur les modes d'attribution des logements destinés à la location abordable ainsi que sur les données personnelles ayant vocation à figurer dans le registre national des logements abordables (ci-après le « RENLA »). La CNPD souhaite néanmoins attirer l'attention des auteurs sur certaines incohérences qui persistent à ses yeux.

### I. Sur les personnes et les logements susceptibles de figurer dans le RENLA

6. La CNPD notait dans son avis du 21 juillet 2022 des incohérences entre les différentes dispositions du projet de loi, engendrant des incertitudes quant aux finalités du RENLA ainsi que quant aux personnes et logements susceptibles de figurer dans ce registre nouvellement créé.

7. L'amendement 52 apporte des clarifications dans la mesure où il résulte désormais explicitement du nouvel article 74 que non seulement les logements destinés à la location abordable mais également les logements destinés à la vente abordable et à la vente à coût modéré, ainsi que les acquéreurs et les membres de leur communauté domestique, sont répertoriés dans le RENLA. Or, quelle est la finalité, c'est-à-dire l'objectif poursuivi, par le traitement des données des acquéreurs et de leur communauté domestique dans le RENLA ? À cet égard, force est de constater qu'il ne ressort pas du projet de loi que le RENLA serait utilisé dans le cadre de la détermination de l'éligibilité des acquéreurs, voire dans le cadre de l'attribution des logements destinés à la vente abordable ou à coût modéré.

La Commission nationale s'interroge dès lors pourquoi il serait nécessaire de répertorier les données des acquéreurs et des membres de leur communauté domestique dans le RENLA. Elle rappelle que le traitement envisagé constitue une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel, droit consacré expressément par l'article 31 de la Constitution révisée. Conformément à l'article 37 de la Constitution révisée, une telle limitation doit être prévue par une loi et ne peut être apportée que si elle est nécessaire dans une société démocratique et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

8. Il est par ailleurs à noter que le nouvel article 75, qui énumère les catégories de données à caractère personnel traitées via le RENLA, ne mentionne ni les acquéreurs ni les membres de leur communauté domestique. Quelles sont donc les données qui seraient traitées pour ces catégories de personnes ? Se pose également la question de savoir pourquoi l'alinéa 3 du nouvel article 75 dispose que le ministre (sans évoquer le bailleur social voire le promoteur social qui sont pourtant, aux termes du nouvel article 74.3, à qualifier ensemble avec le ministre de responsables conjoints) traite les données des demandeurs-locataires, des candidats-locataires et des locataires, sans mentionner les acquéreurs ou les membres de la communauté domestique.

9. Enfin, la Commission nationale ne peut pas se rallier à l'avis du Conseil d'État qui préconise de supprimer le nouvel article 75 au motif qu'il n'apporterait aucune plus-value normative par rapport à l'application du

# 6

RGPD<sup>412</sup>. Aux termes du considérant 45 et de l'article 6.3 du RGPD, le droit national peut préciser les types de données à caractère personnel qui font l'objet du traitement. Les auteurs devront toutefois veiller à ce que cette disposition énumère de manière exhaustive, et pour chaque catégorie de personnes concernées, les catégories de données traitées par le biais du RENLA et que les principes du RGPD, notamment le principe de minimisation, soient respectés.

## II. Sur les responsable(s) du traitement

10. L'amendement 52 ajoute, au nouvel article 74.3, le promoteur social à la liste des responsables conjoints du traitement des données personnelles dans le cadre du RENLA. Se pose toutefois la question de savoir pour quels traitements effectués via le RENLA le promoteur social serait à considérer comme responsable conjoint du traitement. En effet, tel qu'exposé au point 7 du présent avis, il ne ressort pas du projet de loi que des données personnelles sont traitées via

le RENLA pour déterminer l'éligibilité des acquéreurs ou pour attribuer des logements destinés à la vente abordable ou à coût modéré. Pour le surplus, la Commission nationale renvoie à son avis du 21 juillet 2022 dans lequel elle avait déjà attiré l'attention des auteurs sur l'importance de la détermination correcte du responsable du traitement.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 30 juin 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>412</sup> Avis du Conseil d'État du 26 mai 2023, doc. parl. n°7937/12, p. 30.

## ANNEXES

### Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au 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 Service de renseignement de l'État ;

3° du Code pénal (Délibération n°57/AV31/2023 du 7 juillet 2023)

#### Introduction

1. Conformément à l'article 8 de loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre (e) de la directive (UE) n°2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après désignée la « Directive »), dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après la « la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la

« Commission nationale » ou 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 ».

2. L'article 36, paragraphe 4 du RGPD dispose que « [I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

3. Le 16 mars 2021, la CNPD a avisé 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 Service de renseignement de l'État ; et 3° du Code pénal (ci-après le « projet de loi »).

4. Le 6 mars 2023, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense de la Chambre des Députés a adopté les amendements relatifs au projet de loi (ci-après les « amendements »).

5. Par courrier en date du 5 mai 2023, Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure a invité la Commission nationale à avisé les amendements parlementaires.

#### Les finalités de l'accès à des fichiers d'autres administrations

6. Dans son avis du 16 mars 2023, la Commission nationale avait noté avec regret



# 6

que, suivant les dispositions du projet de loi, les membres de la Police grand-ducale peuvent accéder aux bases de données visées « à des fins administratives », c'est-à-dire une finalité additionnelle aux accès au motif de police administrative, et non autrement définie. La CNPD accueille favorablement le remplacement des termes « à des fins administratives » par une référence à un accès possible aux fichiers d'autres administrations pour « d'autres fins prévues par des lois spéciales », répondant ainsi à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État.

## **La liste des accès à des fichiers d'autres administrations**

7. Le projet initial prévoyait deux listes différents de fichiers accessibles aux membres de la Police grand-ducale. La Commission nationale comprend que, suite à l'avis du Conseil d'État, les auteurs des amendements ont supprimé la liste des fichiers dont l'accès des membres de la Police est prévu et réglementé par des lois spéciales existantes. Les auteurs des amendements expliquent que « [d]ans l'intérêt de la sécurité juridique, les fichiers dont l'accès de la Police est prévu par des lois spéciales existantes ne font plus partie de la liste ».

8. La CNPD prend note de l'extension de la liste des fichiers accessibles aux membres de la Police grand-ducale, prévue à l'article 43, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi, au registre des cartes d'identité. La Commission nationale comprend également l'inclusion audit paragraphe des fichiers dont l'accès est certes prévu par une loi spéciale, mais pour lesquels les lois spéciales sont muettes sur

les conditions d'accès par les membres de la Police grand-ducale.

## **Le motif de consultation des fichiers d'autres administrations**

9. Tel que prévu par les amendements, l'article 43, paragraphe 4, point 2 *in fine*, de la loi prévoit au sujet de la journalisation que les « informations relatives aux membres de la Police ayant procédé à la consultation [...] sont enregistrées et conservées pendant un délai d'au moins cinq ans afin que le motif de la consultation puisse être retracé ». Les auteurs des amendements suppriment ainsi « le motif de la consultation » de la liste des informations enregistrées et prévoient que celui-ci « puisse être retracé » sur base des autres informations. Les auteurs n'expliquent pas le choix de revenir vers la formulation dudit passage à l'article 43 de la loi tel qu'en vigueur. La Commission nationale est d'avis que le fait que le motif « puisse être retracé » ne correspond pas à l'article 24 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale, qui indique que les « journaux des opérations de consultation et de communication permettent d'établir le motif [...] ». Par ailleurs, la CNPD note que, suite aux amendements, l'article 43quater, paragraphe 3, point 4, de loi prévoit que les profils et modalités d'accès sont déterminés sur base du « motif d'accès » et que « [l]a Police détermine des motifs d'accès spécifiques selon le type de mission légale de la Police ou des autres administrations dans le cadre de laquelle un traitement des données est requis ». Au sujet dudit article 43quater les auteurs des amendements expliquent que « tous les membres de la Police et les membres d'autres administrations détachés à la Police

## ANNEXES

sont dans tous les cas tenus d'indiquer le motif de la consultation des données en fonction de la mission légale qu'ils exécutent ». Afin de respecter l'article 24 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale, la Commission nationale estime nécessaire d'adapter l'article 43 afin d'inclure à nouveau le motif de la consultation dans la liste des informations enregistrées.

**Le contrôle et la surveillance du respect des conditions d'accès aux données par les membres de la Police grand-ducale**

10. La CNPD prend note de la suppression du paragraphe 8 de l'article 43 concernant le contrôle et la surveillance des conditions d'accès par la CNPD alors que le Conseil d'État, tel que cité par les auteurs des amendements, estime que ce contrôle « est déjà largement couvert par les missions générales que la loi a attribuées à la CNPD ».

11. En effet, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale, le responsable du traitement, en l'occurrence la Police grand-ducale, est soumis au principe de responsabilisation tel que défini à l'article 3, paragraphe 4, de ladite loi. Ce principe d'« accountability » impose au responsable du traitement d'être « en mesure de démontrer que [les paragraphes 1<sup>er</sup>, 2 et 3 dudit article] sont respectées ». Par ailleurs, en application de l'article 24, paragraphe 2, de ladite loi, il revient au responsable du traitement de mettre en place des procédures d'autocontrôle.

12. Dans un second temps, la CNPD peut, sur base de ses missions et pouvoirs telles que définies aux articles 8 et 14 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD ainsi qu'en application de l'article 24, paragraphe 3, de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale, contrôler et surveiller le respect des conditions d'accès aux différents fichiers par les membres de la Police grand-ducale.

**La qualité du contrôle de la CNPD en matière d'opérations de traitements de données effectuées pour les missions de police judiciaire**

13. Les auteurs des amendements font écho de l'avis du Conseil d'État, et incidemment de l'avis commun des Parquets de Luxembourg et de Diekirch et du Parquet général, dans lequel le « Conseil d'État se rallie aux interrogations formulées par les autorités judiciaires dans leurs avis et qui portent sur l'étendue d'un tel contrôle, notamment dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction judiciaire couverte par le secret de l'instruction prévu à l'article 8 du Code de procédure pénale. Comment cette autorité de contrôle pourrait-elle apprécier concrètement la nécessité et la proportionnalité de l'accès aux traitements de données ? »

14. Or, le contrôle des opérations de traitements de données effectuées par les membres de la Police grand-ducale, d'abord par le responsable du traitement lui-même et ensuite par l'autorité de contrôle ne peut pas être qualifié de « purement formel » simplement par le fait qu'un élément du contrôle, parmi d'autres, s'appuie sur





# 6

l'existence d'un acte de procédure émis par un magistrat dont la validité est soumise à d'autres procédures de contrôle.

15. En effet, d'après la compréhension de la CNPD, les observations du Conseil d'État se limitent aux missions de police judiciaire et ne concernent en principe pas le contrôle des accès aux données à caractère personnel au motif d'une mission de police administrative ou d'une mission découlant d'une loi spéciale.

16. Ensuite, le contrôle par la CNPD exercé à l'égard de la Police sur base de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale n'est pas exclusif. Par conséquent, le magistrat en charge de l'enquête, respectivement les juridictions, veillent également, principalement sur base des dispositions du code de procédure pénale, à la proportionnalité et à la nécessité des données collectées dans le cadre d'une enquête pénale par les membres de la Police grand-ducale. Toutefois, la CNPD ne peut se rallier à la conclusion que « *le contrôle de la CNPD risque d'être de nature purement formaliste* » ou que le contrôle devrait relever de l'Autorité de contrôle judiciaire.

17. Concernant la question du partage des compétences entre la Commission nationale et l'ACJ, il convient de noter que l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD prévoit que la « *CNPD n'est pas compétente pour contrôler les opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs*

*fonctions juridictionnelles* ». Or, les traitements de données visés par la disposition sous examen sont effectués par les membres de la Police grand-ducale sur base des missions qui sont attribuées à la Police grand-ducale. Ces traitements ne sont pas effectués par « *des juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public [...] dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles* ». Même agissant sur instruction d'un magistrat, les membres de la Police grand-ducale ne se confondent pas avec les juridictions de l'ordre judiciaire et n'exercent pas de fonctions juridictionnelles. Les modalités organisationnelles et de sécurité sont par ailleurs définies par la Police grand-ducale et par les administrations mettant en œuvre les bases de données visées par la disposition sous examen sans qu'aucune autorité judiciaire n'y participe.

18. Les interrogations des autorités judiciaires et du Conseil d'État concernant le caractère efficace ou adéquat du contrôle par la CNPD portent ainsi uniquement sur les cas de figure où les membres de la Police grand-ducale agissent dans le cadre de leurs missions de police judiciaire couvertes par le secret de l'instruction prévu à l'article 8 du Code de procédure pénale. Les différents avis semblent sous-entendre que la Police grand-ducale devrait dans ces cas opposer ledit secret de l'instruction à la CNPD agissant dans l'exercice de ses missions de contrôle.

19. L'article 8 du Code de procédure pénale prévoit que

« (1) *Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure*

## ANNEXES

*au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète.*

*(2) Sous réserve des dérogations découlant en droit interne notamment des engagements internationaux en matière de coopération internationale, toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.*

*(3) Le procureur général d'État ou le procureur d'État peut rendre publiques des informations sur le déroulement d'une procédure, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction. [...] »*

20. Les lois du 1<sup>er</sup> août 2018 instaurent le contrôle par la CNPD des opérations de traitement de données effectuées par la Police grand-ducale. Par conséquent, en prévoyant un contrôle des opérations de traitements de données effectuées dans le cadre des missions de police judiciaire par la Commission nationale, le législateur a prévu, du moins ponctuellement et de manière incidente, la possibilité pour la CNPD de connaître l'existence d'une enquête pénale et de sécurité nationale et des éléments minimaux nécessaires à exercer de manière efficace ses missions de contrôle, par exemple des instructions données par une autorité judiciaire aux membres de la Police grand-ducale pouvant étayer le motif indiqué lors d'un accès des données à caractère personnel.

21. La CNPD renvoie à l'article 16 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative aux traitements

de données en matière pénale qui prévoit l'exercice des droits de la personne concernée et vérification par l'autorité de contrôle lorsque ces droits sont limités pour « éviter de gêner des enquêtes, des recherches ou des procédures officielles ou judiciaires [...] 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 ». L'article 16 précitée prévoit ainsi que « [d]ans les cas visés à l'article 12, paragraphe 3, à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, et à l'article 15, paragraphe 4, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de l'autorité de contrôle compétente ». Dans le contexte d'un tel exercice indirect des droits de la personne concernée, la Commission nationale sera amené à « toutes les vérifications nécessaires ou à un examen ».

22. Il n'est pas inhabituel qu'un responsable du traitement doit effectuer des opérations de traitement de données suite à une obligation légale ou à une injonction reçue d'une autorité administrative ou judiciaire. Par conséquent, en cas de doutes sur la licéité d'un accès à des données à caractère personnel, la Police grand-ducale pourra présenter les explications pertinentes, y compris en prouvant un lien avec une enquête pénale afin de permettre à la CNPD de procéder aux vérifications nécessaires. Ainsi, le contrôle de la CNPD n'est pas purement formel même si elle ne vérifie pas la licéité et l'opportunité de l'instruction émise par une autorité judiciaire dans le cadre d'une enquête pénale permettant de justifier les opérations de traitements de données effectuées par les membres de la Police grand-ducale.



# 6

23. Par ailleurs, la CNPD renvoie au secret professionnel auquel est tenu toutes les personnes exerçant ou ayant exercé une activité pour la CNPD, en application de l'article 42 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la CNPD. La Commission nationale rappelle que son contrôle vise en premier lieu à assurer le respect du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées et fait partie ainsi des garanties, dans une société démocratique, nécessaires pour justifier l'ingérence dans leurs droits fondamentaux. Par conséquent, il s'agit plus de garanties supplémentaires dans une société démocratique pour les personnes concernées.

### **Les garanties particulières pour le traitement des données dites « sensibles »**

24. Les auteurs des amendements relèvent que « [d]ans son avis du 18 février 2021, le Parquet général note que l'article 43-1 (devenant l'article 43quater), paragraphe 2 ne réserve pas de traitement spécifique ni n'accorde des garanties particulières aux données dites « sensibles » prévues par l'article 9 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 ». Dans son avis du 16 mars 2021, la CNPD a estimé « qu'il conviendrait de renforcer les garanties appropriées, par exemple en s'inspirant davantage de la loi belge, en particulier de l'article 44/2, paragraphe 2. D'une part, cette disposition encadre davantage les finalités pour lesquelles ce type de données peuvent être traitées et d'autre part prévoit des règles strictes pour ce qui est de leur utilisation, de leur accès et des règles de sécurité supplémentaires à

*mettre en place par le responsable de traitement ».*

25. Or, bien que les auteurs citent l'avis du 18 février 2021 du Parquet général, la CNPD constate avec regret que les auteurs ont omis d'inclure davantage de garanties particulières dans l'article 43quater. La Commission nationale renvoie, pour le surplus, à ses explications concernant la nécessité d'encadrer davantage les traitements spécifiques visées par ledit article par des dispositions légales spécifiques.

### **L'accès par des membres d'une autre administration**

26. Les auteurs des amendements proposent de modifier l'article 43quater, paragraphe 3, point 3°, afin de mettre les membres d'une autre administration détachés à la Police sur « *un pied d'égalité les membres avec les membres de la Police pour accéder aux données* ». Par ailleurs, il est précisé que « [l]a Police détermine des motifs d'accès spécifiques selon le type de mission légale [...] des autres administrations ». L'article 43quinquies, paragraphe 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, prévoit dorénavant que « [l]a partie active contient les données auxquelles [...] les membres d'administrations détachés à la Police grand-ducale et les membres de administrations visées au paragraphe 6 ont besoin d'accéder dans le cadre de leurs missions légales [...] ». Ledit paragraphe 6 vise explicitement qu'un accès peut être accordé « *aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises ayant la qualité d'officier de police judiciaire* », « *pour l'exercice de leurs missions de police judiciaire [...]* » et les

## ANNEXES

amendements apportent des modifications concernant la détermination des accès des membres de l'Inspection générale de la Police. La Commission nationale n'a pas d'observation à formuler à sujet.

27. Par ailleurs, l'alinéa 3 dudit paragraphe 6 prévoit dorénavant que « *les membres de l'Autorité nationale de sécurité chargés des enquêtes de sécurité* » peuvent se voir accorder un accès direct à une partie des données contenus dans le fichier central, « *à l'exception des procès-verbaux et rapports dont la personne fait l'objet* ». La CNPD prend note des explications des auteurs des amendements et des conditions dans lesquelles la consultation des données peut se faire par lesdits membres de l'ANS. La Commission nationale accueille favorablement ces modifications en ce qu'elles apportent un degré de prévisibilité et de clarté suffisante tout en permettant à l'ANS d'effectuer ses missions relatives aux enquêtes de sécurité.

### **Les durées de conservation dans les fichiers particuliers**

28. L'article 43<sup>quater</sup>, paragraphe 4, du projet de loi tel que résultant des amendements prévoit que

*« (4) Sans préjudice des dispositions de l'article 43<sup>quinquies</sup>, la durée de conservation des données est définie par le responsable du traitement. Les données qui relèvent des missions de police administrative ou de toute autre mission dont la Police est investie par la loi sont supprimées au plus tard au moment de la suppression des mêmes données dans la partie active du fichier*

*central, sauf si une disposition légale spécifique prévoit une durée plus longue. Les données qui relèvent des missions de police judiciaire sont supprimées au plus tard au moment du transfert des mêmes données dans la partie passive du fichier central, sauf si une disposition légale spécifique prévoit une durée plus longue ».*

29. La Commission nationale prend note de ces clarifications, permettant de définir des durées de conservations différentes en fonction des différentes missions dont la Police est investie. Elle renvoie aux développements dans son avis initial.

30. Par ailleurs, l'article 43<sup>quinquies</sup>, paragraphe 15, du projet de loi tel que résultant des amendements prévoit que

*« les rapports relatifs à des personnes disparues, adressés aux autorités judiciaires et qui ne concernent pas une enquête en cours ou une infraction déterminée, sont conservés pendant une durée de quatre-vingts ans ».*

31. La CNPD comprend les explications fournies par les auteurs des amendements. Elle rappelle simplement que la personne concernée, à supposer qu'elle se manifeste à nouveau, pourrait le cas échéant demander la suppression de ces rapports. La Police grand-ducale pourrait prévoir des durées de conservation plus courtes dans ce cas de figure.

### **La possibilité d'ordonner l'effacement de données à caractère personnel dans la partie passive du fichier central**



# 6

32. L'article 43<sup>quinquies</sup>, paragraphe 13, point 2°, du projet de loi tel que résultant des amendements prévoit la possibilité, pour le Procureur d'État du tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel le requérant réside, l'effacement des informations, données à caractère personnel, procès-verbaux ou rapports de la partie passive du fichier central. La CNPD accueille favorablement cet ajout, complétant ainsi le dispositif applicable à la partie active du fichier central et aux fichiers particuliers.

Pour le surplus, la Commission nationale renvoie à son avis du 16 mars 2021.

Ainsi décidé à Belvaux  
en date du 7 juillet 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



## ANNEXES

**Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7977 relative à l'obligation scolaire et portant modification : 1° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves (Délibération n°58/AV32/2023 du 7 juillet 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une*

*proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. En date du 5 août 2022, la CNPD a rendu un avis sur le projet de loi n°7977 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire (ci-après l'« avis initial »)<sup>413</sup>.

3. Par courrier en date du 23 mai 2023, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements gouvernementaux au projet de loi, qui ont été approuvés par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 12 mai 2023 (ci-après les « amendements gouvernementaux »). Lesdits amendements gouvernementaux modifient, entre autres, l'intitulé du projet de loi sous avis en « *Projet de loi relative à l'obligation scolaire et portant modification : 1° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves* » (ci-après le « projet de loi »).

4. La CNPD tient notamment à réitérer, voire préciser, deux de ses observations émises dans son avis initial.

<sup>413</sup> Voir délibération n°34/AV17/2022 du 5 août 2022 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7977/06.

# 6

## I. Définition de l'enseignement à distance, à domicile ou sous forme hybride

5. La Commission nationale avait constaté dans son avis initial que ni le texte du projet de loi, ni le commentaire des articles ne fournissaient d'explications concernant les modalités concrètes de l'enseignement à distance, sous forme hybride ou sous forme d'un enseignement à domicile de sorte qu'elle ne pouvait pas se prononcer sur les éventuelles conséquences en matière de protection des données.<sup>414</sup>

6. Le Conseil d'État a de même estimé dans son avis du 23 décembre 2022 sur le projet de loi que « [...] les termes « à distance » et « sous forme hybride » ne sont nullement définis dans la loi en projet ni dans d'autres lois concernant l'enseignement. »<sup>415</sup>

En qui concerne plus particulièrement l'enseignement à domicile, le Conseil d'État avait estimé dans ledit avis que « l'enseignement à domicile fait l'objet, pour l'enseignement fondamental, de l'article 21 de la modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental [...] Or, pour l'enseignement secondaire, le Conseil d'État constate qu'un cadre légal régissant l'enseignement à domicile ne semble pas exister. En l'absence de dispositions légales explicites à cet égard, l'enseignement à domicile au niveau secondaire est exclu. »<sup>416</sup>

7. Par l'amendement 3, les auteurs visent dans ce contexte à remplacer le libellé

de l'article 12 initial, qui devient l'article 5 nouveau du projet de loi, prévoyant au paragraphe 2 ce qui suit : « Il est également satisfait à l'obligation scolaire par un enseignement à domicile réalisé suivant les conditions déterminées par la loi. »

8. Par ailleurs, le commentaire de l'amendement 3 précise que « [l]e projet de loi établit l'obligation scolaire et les principes qui la régissent. Les termes « à distance » et « sous forme hybride » sont relatifs au fonctionnement des cours, activités et stages obligatoires et seront définis dans les différentes lois organiques. »

9. La Commission nationale comprend que les différentes lois organiques seront modifiées afin de définir les modalités de l'enseignement à distance, sous forme hybride et à domicile. Elle recommande d'ores et déjà aux auteurs des futures lois précitées qu'au cas où des traitements de données à caractère personnel seraient opérés dans le cadre de l'enseignement à distance, sous forme hybride ou à domicile, de les détailler dans le corps du texte des différents projets de loi pour des raisons de sécurité juridique en faveur de tous les acteurs impliqués. La CNPD se prononcera dès lors le moment venu sur d'éventuelles dispositions en matière de protection des données.

## II. Le contrôle mensuel de l'obligation scolaire par le ministre

10. L'article 16.1 du projet de loi initial, voire le nouvel article 9.1 du projet de loi sous

<sup>414</sup> Avis initial, p. 2 à 4.

<sup>415</sup> Avis du Conseil d'État du 23 décembre 2022, doc. parl. n°7977/08, p. 7 (ci-après « avis du Conseil d'État »).

<sup>416</sup> Avis du Conseil d'État, p. 8.



## ANNEXES

avis prévoit que le « *contrôle du respect de l'obligation scolaire incombe au ministre, qui l'exerce de façon continue, et au moins une fois par mois.* » Dans son avis initial la CNPD avait néanmoins constaté que le texte restait silencieux quant aux modalités concrètes dudit contrôle, tandis que le commentaire des articles précisait que la disposition en cause, c'est-à-dire l'article 16 du projet de loi initial, permettrait au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions (ci-après le « ministre ») un « *contrôle systématique, plus régulier et informatisé, en autorisant la comparaison des différents fichiers des élèves gérés par le ministre avec le registre national des personnes physiques ; le but étant de centraliser la procédure de contrôle de l'obligation scolaire. Le ministre utilise à cette fin les moyens prévus par loi modifiée du 8 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel.* »

La CNPD avait remarqué dans ce contexte dans son avis initial que la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves (ci-après la « loi modifiée du 18 mars 2013 ») permettrait déjà au ministre d'accéder dans la poursuite de la finalité du contrôle du respect de l'obligation scolaire aux données du registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP ») pour obtenir les informations d'identification des élèves et de leurs représentants légaux. Par contre, la possibilité de croiser lesdites données du RNPP avec les différents fichiers des élèves gérés par le ministre n'était pas explicitement prévu dans la loi.

11. Elle constate que dorénavant l'article 9.2 nouveau du projet de loi, modifié par l'amendement 6, prévoit que « *[l]e contrôle [du respect de l'obligation scolaire par le ministre] est réalisé par le croisement des données du registre national des personnes physiques concernant les mineurs sous obligation scolaire avec celles prévues à l'article 8.* » Ledit article 8, modifié par l'amendement 5, dispose que « *[l]es établissements visés à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1° à 3°, transmettent au ministre les données nécessaires au contrôle du respect de l'obligation scolaire par l'intermédiaire d'un système informatique mis à disposition par le ministre.* »

Le commentaire dudit amendement précise que par « données nécessaires » sont visées celles « *définies par la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves.* »

12. La Commission nationale suppose qu'il s'agit des données à caractère personnel listées aux articles 3.2 et 3.3.a) (tel que modifié par le projet de loi) de la loi modifiée du 18 mars 2013 dont le traitement par le ministre poursuit précisément, entre autres, comme finalité « *le contrôle du respect de l'obligation scolaire* ». <sup>417</sup> Néanmoins, pour des raisons de sécurité juridique, elle recommande aux auteurs du projet de loi de faire un renvoi exprès, dans le corps de la loi en projet, aux dispositions pertinentes de la loi modifiée du 18 mars 2013.

<sup>417</sup> Prévu par l'article 3.1 premier point de la loi modifiée du 18 mars 2013.

## 6

13. Il est encore à noter que l'article 14 nouveau du projet de loi, tel que modifié par l'amendement 12, vise à modifier l'article 4.1, point 7°, de la loi modifiée du 18 mars 2013 afin de permettre l'accès du ministre aux « *fichiers exploités pour le compte des administrations communales aux fins du contrôle du respect de l'obligation scolaire, aux fins du contrôle de l'assiduité scolaire et aux fins de la planification de l'organisation scolaire* ». Il n'est pas clair, aux yeux de la CNPD, quels fichiers sont exactement visés, d'autant plus qu'il résulte de l'exposé des motifs que « *[l]e présent projet de loi prévoit que le contrôle du respect de l'obligation scolaire ne serait plus du ressort des communes, mais incomberait exclusivement au ministre de l'Éducation nationale, et ceci dès le début de l'obligation scolaire* ». Selon la compréhension de la CNPD, les administrations communales n'interviendront plus dans le cadre du contrôle de l'obligation scolaire de sorte qu'elles ne devraient en principe plus exploiter de fichiers pour cette finalité.

14. La CNPD se demande dans ce contexte si le ministre va croiser manuellement par échantillons les données du RNPP avec les données transmises par les établissements ou si, par contre, un croisement automatisé est prévu permettant, par exemple, de détecter automatiquement si les données d'un mineur sous obligation scolaire contenues au RNPP ne se trouvent pas parmi lesdites données transmises par les établissements ? La CNPD se demande également comment le ministre entend détecter les mineurs ne tombant plus sous l'obligation scolaire dans le cas où ils auraient déjà obtenu un diplôme ou certificat

comme prévu par l'article 4.2 nouveau du projet de loi.

15. Elle se rallie par ailleurs à l'avis du Conseil d'État qui a relevé que « *le ministre peut certes contrôler l'inscription d'un mineur ainsi que sa présence physique, mais que le contrôle des présences « à distance » ainsi que « sous forme hybride », voire dans le cadre de l'enseignement à domicile, n'est pas suffisamment encadré.* »<sup>418</sup>

16. Finalement, il est à saluer que les auteurs ont apporté certaines précisions quant aux traitements de données effectués dans le cadre du contrôle de l'obligation scolaire des mineurs ayant signé un contrat de travail. En ce qui concerne plus particulièrement l'article 12.4 nouveau du projet de loi, modifié par l'amendement 10, celui-ci prévoit que le mineur d'au moins seize ans « *ayant signé un contrat de travail bénéficie d'une dispense de l'obligation scolaire pour la durée de ce contrat de travail* » et que « *la demande écrite, accompagnée d'une copie du contrat de travail, est présentée par les personnes titulaires de l'autorité parentale au ministre au plus tard huit jours avant le début de la dispense sollicitée.* » L'alinéa 3 du nouvel article 12.4 du projet de loi précise que le « *contrôle est réalisé par le croisement des données du fichier exploité pour le compte de l'Inspection générale de la sécurité sociale avec les données des mineurs bénéficiant d'une dispense de l'obligation scolaire.* »

D'après le commentaire de l'amendement 10, le « *contrôle de l'obligation scolaire se fait selon les nouvelles dispositions prévues dans la loi modifiée du 18 mars 2013 relative*

<sup>418</sup> Avis du Conseil d'État, p. 10.

## ANNEXES

*aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves et le nouvel article 9. »*

17. Par l'amendement 12, des modifications supplémentaires de la loi modifiée du 18 mars 2013 sont en effet introduites, prévoyant, entres autres, que pour contrôler le respect de l'obligation scolaire, le ministre peut accéder au « *fichier exploité pour le compte de l'Inspection générale de la sécurité sociale, renseignant sur les périodes d'affiliation des mineurs bénéficiant d'une dispense de l'obligation scolaire pour la durée de leur contrat de travail* »<sup>419</sup> et que le ministre est autorisé à communiquer des données personnelles relatives aux élèves « *à l'Inspection générale de la sécurité sociale, aux fins de la communication des certificats d'affiliation des mineurs bénéficiant d'une dispense de l'obligation pour la durée de leur contrat de travail* »<sup>420</sup>.

18. La Commission nationale a néanmoins des difficultés à saisir les modalités concrètes du contrôle de l'obligation scolaire par le ministre dans ce contexte spécifique, cela d'autant plus que le commentaire des articles ne contient aucune explication quant à ces modifications. Elle se demande notamment si

les « *données des mineurs bénéficiant d'une dispense de l'obligation scolaire* » comme mentionnées à l'alinéa 3 du nouvel article 12.4 du projet de loi sont sauvegardées dans le même fichier qui contient les données transmises par les établissements? Si tel est le cas, est-ce que cela veut dire que le ministre va d'abord croiser les données des mineurs contenues au RNPP avec les données transmises par lesdits établissements et uniquement s'il constate qu'un mineur bénéficie d'une dispense de l'obligation scolaire qu'il va procéder au croisement avec le fichier précité exploité par l'Inspection générale de la sécurité sociale ?

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 7 juillet 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>419</sup> Article 4.1, point 9) de la loi modifiée du 18 mars 2013, tel que modifié par le projet de loi sous avis.

<sup>420</sup> Article 6, point 13, de la loi modifiée du 18 mars 2013, tel que modifié par le projet de loi sous avis.

## 6

**Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 (Délibération n°59/AV33/2023 du 7 juillet 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des*

*droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

2. Le 21 juillet 2022, la Commission nationale a rendu son avis<sup>421</sup> sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 (ci-après le « projet de loi »). Suite au dépôt d'amendements gouvernementaux le 6 avril 2023, la CNPD a adopté son avis complémentaire en date du 30 juin 2023<sup>422</sup>.

3. La Commission du Logement a adopté deux séries d'amendements les 3 et 5 juillet 2023. Étant donné que certains des amendements parlementaires adoptés le 3 juillet 2023 concernent des dispositions ayant fait l'objet de commentaires dans ses avis précédents, la CNPD s'autosaisit afin de faire part de ses observations ci-après.

<sup>421</sup> Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04.

<sup>422</sup> Délibération n°52/AV30/2023 du 30 juin 2023, doc. parl. n°7937/14.

## ANNEXES

Elle se basera sur le texte coordonné du projet de loi tel qu'annexé aux amendements parlementaires du 5 juillet 2023.

### III. Sur le contrôle d'honorabilité effectué dans le cadre des demandes d'agrément

4. Dans son avis du 21 juillet 2022, la Commission nationale formulait des observations critiques au sujet du contrôle d'honorabilité prévu par l'article 35 du projet de loi. Elle note favorablement que les amendements parlementaires apportent certaines clarifications, notamment en faisant figurer l'honorabilité professionnelle parmi les conditions d'agrément et en précisant quelle personne fait l'objet du contrôle d'honorabilité. D'autres incertitudes et incohérences persistent toutefois. Ainsi, la CNPD estime que l'ajout des termes « dans les conditions prévues au chapitre 3 » à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 35 n'est pas de nature à répondre aux préoccupations exprimées dans son avis initial<sup>423</sup>.

### IV. Sur les finalités du RENLA

5. Force est de constater que les amendements sous revue visent à réduire considérablement, voire supprimer le rôle du registre national des logements abordables (ci-après le « RENLA ») lors de l'attribution des logements destinés à la location abordable. Selon la compréhension de la CNPD, il est désormais prévu que le RENLA n'est utilisé qu'afin de vérifier l'éligibilité du demandeur-

locataire<sup>424</sup> et que le RENLA n'intervient plus (notamment par l'établissement d'une liste prioritaire) lors de l'attribution proprement dite des logements qui se fait exclusivement sur base d'une évaluation par enquête sociale. Or, il y a lieu de se demander si ce changement de paradigme est reflété suffisamment dans le texte sous revue. À titre d'exemples, l'article 1<sup>er</sup>, point 4<sup>o</sup> mentionne toujours « l'attribution harmonisée et équitable des logements destinés à la location abordable via un registre national des logements abordables » tandis que les intitulés des articles 53 et 54 continuent à évoquer la « procédure d'attribution [...] via le registre ».

6. Déjà dans son avis du 21 juillet 2023, la Commission nationale constatait que la loi en projet restait assez vague quant aux finalités poursuivies par le RENLA et que le commentaire des articles fournissait beaucoup plus de précisions qui devraient être reprises dans le texte de la loi en projet<sup>425</sup>. Suite aux amendements apportés au projet de loi, les incertitudes quant aux finalités et quant au fonctionnement du RENLA se sont amplifiées dans la mesure où les explications fournies dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du projet de loi initial ne semblent plus être d'actualité. Se pose notamment la question de savoir si le RENLA constitue toujours une liste nationale d'attente d'un logement abordable tel que prévu dans le projet de loi initial. La CNPD se doit d'insister sur

<sup>423</sup> Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04, point II.

<sup>424</sup> Le texte de la loi en projet utilise le terme « candidat-locataire ». Or, l'article 3, point 2<sup>o</sup>, du projet de loi définit le candidat-locataire comme « la ou les personnes physiques qui remplissent les conditions d'éligibilité à un logement abordable au sens de l'article 55 », de sorte que le terme « demandeur-locataire » semble plus approprié.

<sup>425</sup> Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04, point IV.1.

# 6

l'importance de définir clairement les finalités du RENLA dans le texte de la loi en projet.

## V. Sur l'accès des centres de recherches publics aux données personnelles détenues par d'autres organismes

7. Par l'amendement 47, les auteurs entendent modifier le nouvel article 94 (ancien article 96) qui, dans sa teneur initiale, conférait au ministre ayant le Logement dans ses attributions (ci-après le « ministre ») le pouvoir d'autoriser à des tiers d'accéder à des bases de données détenues par d'autres organismes. Dans son avis initial<sup>426</sup>, la CNPD demandait aux auteurs du projet de loi de revoir ladite disposition pour être contraire au RGPD tandis que le Conseil d'État s'y opposait formellement pour insécurité juridique<sup>427</sup>.

8. Ainsi, le nouvel article 94 est amendé pour prendre la teneur suivante : « Les centres de recherche publics régis par la loi [modifiée] du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics, dans le cadre de missions de recherche d'intérêt public, ont accès aux données à caractère personnel pseudonymisées figurant dans les bases de données d'administrations, en ce inclus le registre, de promoteurs sociaux, de bailleurs sociaux et d'organismes exerçant la gestion locative sociale aux fins d'évaluations des résultats de la politique publique, d'études ou d'enquêtes scientifiques d'intérêt public dans le domaine du logement abordable. »

9. La Commission nationale note favorablement que la disposition sous revue ne prévoit plus que le ministre peut autoriser des tiers à accéder aux données personnelles détenues par d'autres organismes. Le nouvel article 94 tel qu'amendé continue toutefois à soulever des interrogations importantes en matière de protection des données.

10. Se pose notamment la question de savoir comment la disposition sous revue est censée interagir avec l'article 4.4 de la loi modifiée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics qui dispose que « [p]our la réalisation des missions visées aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 3, et sous réserve que le projet de recherche s'inscrive dans le contexte de la recherche scientifique dans l'intérêt public, les centres de recherche publics peuvent, avec l'accord de l'autorité administrative concernée, accéder aux données à caractère personnel traitées par celle-ci, à condition que ces données soient préalablement pseudonymisées au sens de l'article 4, paragraphe 5, du [RGPD]. Ces données ne peuvent pas être traitées dans le cadre d'un autre projet de recherche et doivent être anonymisées au plus tard trois mois après la fin du projet de recherche. »

11. La Commission nationale s'était autosaïsie pour exprimer ses réserves et préoccupations au sujet de l'insertion de ce paragraphe par le projet de loi n°7996, devenu la loi du 7 juin 2023 portant modification de la loi du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche

<sup>426</sup> Ibid., point VI.

<sup>427</sup> Avis du Conseil d'État du 26 mai 2023, doc. parl. n°7937/12, p. 35.

## ANNEXES

publics<sup>428</sup>. Or, l'article 94 du projet de loi tel qu'amendé va encore plus loin en ce que l'accès des centres de recherche n'est pas soumis à l'accord des organismes concernés qui peuvent également être des acteurs privés. La CNPD renvoie à son avis du 3 mars 2023 relatif au projet de loi n°7996<sup>429</sup> et rappelle que l'article 89 du RGPD ainsi que les articles 63 à 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données s'appliquent aux traitements de données personnelles à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 7 juillet 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>428</sup> Délibération n°17/AV10/2023 du 3 mars 2023, doc. parl. n°7996/07.

<sup>429</sup> Ibid.





## 6

**Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (Délibération n°60/AV34/2023 du 14 juillet 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement 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 le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou

*d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

2. En date du 7 avril 2023, la CNPD a rendu son avis<sup>430</sup> sur le projet de loi n°7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (ci-après le « projet de loi ») et au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission de la seconde chance et portant modification de certains autres règlement grand-ducaux.

3. Le 19 mai et le 8 juin 2023, deux séries d'amendements parlementaires au projet de loi ont été adoptées, suivies d'un nouvel amendement parlementaire en date du 5 juillet 2023. Monsieur le Ministre des Classes moyennes a invité la CNPD à se prononcer sur les amendements respectifs, le plus récemment par courrier du 6 juillet 2023.

4. Les amendements visent notamment à apporter des précisions concernant l'appréciation de l'honorabilité ainsi que la communication de données entre le ministre et diverses administrations. Le présent avis se base sur le texte coordonné du projet de loi tel qu'annexé à l'amendement parlementaire du 5 juillet 2023.

#### **IV. Sur l'appréciation de l'honorabilité**

5. Dans son avis du 7 avril 2023, la Commission nationale relevait le manque de

<sup>430</sup> Délibération n°30/AV17/2023 du 7 avril 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. 7989/14.

## ANNEXES

précision de plusieurs notions employées par l'article 6 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (ci-après la « loi modifiée du 2 septembre 2011 ») tel que modifié par le projet de loi initial. Elle note favorablement que l'amendement parlementaire du 5 juillet 2023 apporte des clarifications pour rendre le texte plus clair et prévisible pour les administrés.

### V. Sur les communications de données prévues par le projet de loi

6. L'amendement 14 du 19 mai 2023 prévoit un article 18 nouveau qui remplace les précédents articles 30 à 35 du projet de loi initial, dont l'objet était d'encadrer la communication de données entre le ministre et diverses administrations afin de contrôler si les conditions d'octroi des autorisations d'établissement, telles que prévues par la loi modifiée du 2 septembre 2011, sont remplies.

7. La Commission nationale salue les efforts des auteurs d'avoir reformulé ces articles en apportant des précisions quant à certaines notions et quant au mécanisme d'échanges d'informations mis en place entre ces acteurs. En effet, il est désormais prévu que les autorités administratives informent le ministre, notamment pour constater certains manquements spécifiques, et non plus que le ministre doive « s'informer régulièrement » auprès de ces dernières. Se pose toutefois la question de la cohérence du mécanisme prévu, plus particulièrement au regard du fait que l'article 32.2 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 prévoit un accès direct du

ministre à des fichiers tenus par d'autres autorités administratives tandis qu'il résulte des articles 32bis à 32nonies qu'il appartient aux autorités administratives d'informer le ministre des éléments pertinents.

8. Par ailleurs, la CNPD accueille favorablement les modifications apportées à l'article 32quinquies nouveau de la loi modifiée du 2 septembre 2011. Le projet de loi prévoyait initialement la communication de toutes les communications pénales inscrites au casier judiciaire n°3. Suite aux amendements parlementaires déposés le 19 mai 2023, le projet de loi sous revue dispose désormais que le ministère public informe le ministre des condamnations définitives jugées particulièrement graves qui sont énumérées à cet article.

Pour le surplus, la Commission nationale renvoie à son avis du 7 avril 2023.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 14 juillet 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



# 6

**Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers (Délibération n°61/AV35/2023 du 14 juillet 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que  
« [I]es États membres consultent l'autorité de

*contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

2. Le 8 février 2023, la CNPD a avisé le projet de loi n°8112 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers (ci-après le « projet de loi »)<sup>431</sup>.

3. Le 4 mai 2023, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics a adopté une série d'amendements relative au projet de loi (ci-après les « amendements »).

4. Par courrier en date du 22 mai 2023, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet de ces amendements.

5. Dans la mesure où le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal transposent en droit national la directive 2014/45/UE, et accompagnent le règlement (UE) 2019/631 et le règlement d'exécution (UE) 2019/392, la Commission nationale renvoie en ce qui concerne le cadre légal du règlement d'exécution aux observations formelles du 14 janvier 2021 du Contrôleur européen de la protection des données sur le contrôle et la

<sup>431</sup> Délibération n°12/AV6/2023 du 8 février 2023, document parlementaire 8112/03.

## ANNEXES

communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers conformément au règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n°1014/2010, (UE) n°293/2012, (UE) 2017/1152 et (UE) 2017/1153<sup>432</sup> et limitera ses observations aux dispositions légales concernant la mise en œuvre concrète de ces instruments au Luxembourg. Elle limitera en outre ses observations dans le cadre du présent avis complémentaire, aux modifications apportées aux aspects déjà commentés dans le cadre de son avis précité du 8 février 2023.

6. Dans son avis initial, la Commission nationale a soulevé que les données collectées lors du contrôle technique sont à considérer comme des données à caractère personnel au sens de l'article 4, point 1, du RGPD, étant donné qu'elles peuvent être reliées, notamment par le biais du numéro d'identification du véhicule (VIN), à une personne physique identifiée ou identifiable telle que le propriétaire ou le détenteur du véhicule<sup>433</sup>. Ainsi, les opérations appliquées

par les organismes de contrôle techniques aux données techniques ainsi qu'aux informations quant à l'état fonctionnel et technique du véhicule constituent des traitements de données à caractère personnel au sens de l'article 4, point 2, du RGPD et sont partant soumises au RGPD.

7. Dans la mesure où le traitement s'effectuera conformément à une obligation légale, la CNPD a rappelé la contrainte particulière de l'article 6.3 du RGPD<sup>434</sup>, selon lequel cette base légale devrait établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les entités auxquelles les données peuvent, le cas échéant, être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

8. Il y a lieu de saluer la volonté des auteurs des amendements d'avoir voulu préciser les catégories de données qui sont extraites du véhicule par l'utilisation du système OBD. De plus, quatre nouveaux alinéas ont pour vocation de créer une base légale pour le

<sup>432</sup> Disponibles sous : [https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/comments/edps-formal-comments-draft-commission-implementing-1\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/comments/edps-formal-comments-draft-commission-implementing-1_en).

<sup>433</sup> Voir en ce sens : Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 01/2020 sur le traitement des données à caractère personnel dans le contexte des véhicules connectés et des applications liées à la mobilité, points 29 et 62, disponibles sous : [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-012020-processing-personal-data-context\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-012020-processing-personal-data-context_en).

<sup>434</sup> L'article 6.3, lu ensemble avec son paragraphe (1) lettres c) et e), dispose que : « Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

e. le droit de l'Union; ou

f. le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. ».

# 6

fichier de données à caractère personnel relatif au contrôle technique, dont les finalités sont précisées. En effet, il s'agit d'une part de permettre la gestion des opérations de contrôle technique et le calcul des durées de validité du contrôle technique, et d'autre part, de répondre aux obligations de communication des données relatives aux émissions de CO<sub>2</sub> imposées par le règlement d'exécution (UE) 2021/392 précité.

9. Par ailleurs, les amendements précisent que le Ministre ayant les transports dans ses attributions a la qualité de responsable du traitement, au sens de l'article 4 point 7 du RGPD, tandis que la société nationale de contrôle automobile (« SNCA ») et le centre des technologies d'information de l'État (« CTIE ») ont la qualité de sous-traitants au sens de l'article 4 point 8 du RGPD. La CNPD rappelle à cet égard que ces qualifications impliqueront le respect de l'article 28 du RGPD en matière de sous-traitance, notamment la conclusion d'un contrat ou un autre acte juridique qui liera la SNCA et le CTIE avec le Ministre, et qui devra prévoir l'ensemble des éléments visés à l'article 28.3 du RGPD.

10. Enfin, le projet de loi tel qu'amendé prévoit que les données relatives au contrôle technique sont conservées pour une durée de dix années après la mise hors circulation du véhicule. D'après le commentaire des amendements, cette durée s'aligne sur la durée de conservation des données de la banque de données nationale des véhicules routiers visée à l'article 4, paragraphe 7, alinéa 3 de la loi modifiée du 14 février

1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Cet alignement des durées de conservation paraît cohérent aux yeux de la CNPD.

11. Dès lors, le projet de loi tel qu'amendé prévoit les types de données traitées, les finalités du traitement de ces données, les entités auxquelles les données sont communiquées et pour quelles finalités, la qualification des parties impliquées (responsable du traitement et sous-traitants), et la durée de conservation de données. Ces précisions répondent ainsi aux contraintes de l'article 6.3 du RGPD.

12. Finalement, la CNPD réitère ses remarques, déjà exprimées dans son avis du 8 février 2023, concernant l'anonymisation des données qui seront transmises à la Commission européenne par le Ministre.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 14 juillet 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne ; 3° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire (Délibération n°67/AV36/2023 du 21 juillet 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

2. L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant

*être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

3. Par ailleurs, conformément à l'article 8.3° de ladite loi du 1<sup>er</sup> août 2018, transposant en droit national l'article 46.1.c) de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, 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* ».

4. Par courrier en date du 1<sup>er</sup> avril 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7991 portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne ; 3° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire (ci-après le « projet de loi »). Par courrier en date du 10 février 2023, Monsieur le Ministre aux Relations avec le Parlement a, sur demande de Madame la Ministre de





# 6

la Justice, invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique déposés à la même date. Le présent avis avise le projet de loi en tenant compte des modifications introduites par les amendements gouvernementaux, dont la modification de l'intitulé du projet de loi.

5. Le projet de loi s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus large du droit de la jeunesse, constituée de trois projets de loi<sup>435</sup> et d'un projet de règlement grand-ducal<sup>436</sup>. Le projet de loi sous examen a notamment pour objectif d'instituer un droit pénal pour mineurs et vise, selon l'exposé des motifs, à consacrer, « *tout en puisant ses sources dans la procédure pénale luxembourgeoise, [...] au niveau législatif les grands principes en matière de garanties procédurales spécifiques pour mineurs tels que prévus par la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989* » (ci-après la « Convention »), ratifiée au Luxembourg par une loi du 20 décembre 1993. Incidemment, le projet de loi entend transposer les aspects relatifs au nouveau régime pénal pour mineurs prévus par la directive UE/2016/800 du Parlement Européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont

des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales (ci-après la « directive UE/2016/800 ») et de la directive 2013/48/UE du parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (ci-après la « directive 2013/48/UE »).

6. Le présent avis limitera ses observations aux questions relatives au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel soulevées par le projet de loi.

7. Il convient de noter que l'autorité de contrôle judiciaire, instituée par l'article 40 de la loi du 1<sup>er</sup> 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, est l'autorité compétente pour contrôler les opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Ces opérations de traitement de données ne relèvent donc pas de la compétence de la CNPD, en vertu de l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale

<sup>435</sup> Outre le projet de loi sous examen, il s'agit du projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles et portant modification : 1° du Code du travail; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 4° de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 5° de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 6° de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1° de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2° de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille ainsi que de projet de loi n° 7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

<sup>436</sup> Projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs.



## ANNEXES

pour la protection des données et du régime général sur la protection des données et de l'article 39 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale. En dehors de cette exception, la Commission nationale demeure l'autorité compétente pour contrôler et vérifier le respect des dispositions de la loi précitée ainsi que du RGPD. Alors qu'elle comprend que certaines dispositions du projet de loi sous objet ont trait à des traitements relevant de la compétence de l'autorité de contrôle judiciaire, la CNPD n'entend cependant pas opérer de distinction arbitraire dans le présent avis en fonction du responsable du traitement traitant les données en cause et entend se prononcer sur l'ensemble des dispositions ayant trait au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel soulevées par le projet de loi. Pour les remarques applicables aux juridictions dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, il y a donc lieu de tenir également compte de l'avis de l'ACJ adopté en date du 24 mai 2023.

8. La CNPD note que, selon l'exposé des motifs, la structure du projet de loi sous examen « est directement calquée sur celle du Code de procédure pénale » et que le « *cheminement procédural du moment de la commission des faits constitutifs de l'infraction jusqu'à l'exécution des peines suit celui du Code de procédure pénale dont les dispositions s'appliquent aux mineurs sauf si le présent projet de loi en dispose autrement* ». En même temps, les auteurs avancent que le projet de loi comporte un « *important chapitre préliminaire qui reprend les grands principes et garanties procédurales de la Convention* » et que les dispositions du projet de loi sous objet insèrent « à chaque fois que cela est

*nécessaire des garanties supplémentaires pour le mineur et de garantir ainsi à tous les stades de la procédure pénale que les droits de l'enfant sont respectés* ».

9. À titre liminaire, la Commission nationale note que plusieurs autorités compétentes au sens de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale participent, à des stades différents, à la procédure pénale et qu'il n'est pas toujours évident de déterminer avec clarté quelle autorité compétente est à considérer comme responsable du traitement de données. Par conséquent, la CNPD invite le législateur à préciser, dans la mesure du possible, les différents responsables du traitement dans le projet de loi.

### **Le champ d'application *ratione personae***

#### **9. La détermination de l'âge du mineur âgé entre treize et dix-huit ans**

10. L'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit qu'il s'applique « *aux mineurs âgés entre treize et dix-huit ans soupçonnés ou poursuivis dans le cadre d'une procédure pénale* » au moment de la commission des faits. La CNPD note que l'âge de la responsabilité pénale a été abaissée par voie des amendements de quatorze à treize ans d'après les auteurs « *conformément à la suggestion des autorités judiciaires qui estiment qu'il s'agit d'un âge 'charnière' étant donné qu'il s'agit de l'âge à partir duquel le mineur fréquente l'enseignement secondaire* ».

11. L'article 2, paragraphe 4, deuxième phrase, du projet de loi précise que « *[l]orsqu'il ne peut être établi que le mineur est âgé de plus de treize ans ou s'il peut être établi que le mineur n'a pas atteint l'âge de*



## 6

treize ans, la présente loi ne s'applique pas ». Les auteurs expliquent que ledit paragraphe « trouve ses origines à l'article 11 – Evaluation de l'âge de la loi type de l'ONU [qui] dispose que 'lorsqu'il y a incertitude sur l'âge de l'enfant, le tribunal pour enfants ordonne une évaluation de son âge aussitôt que possible' ». L'article 10, paragraphe premier, du projet de loi prévoit qu'« [e]n cas d'incertitude quant à l'âge du mineur, le ministère public ordonne une évaluation de l'âge sous forme d'une expertise sur base de toutes les informations et tous les documents disponibles ». La CNPD félicite les auteurs d'avoir introduit une présomption de minorité en prévoyant à l'article 10, paragraphe premier, du projet de loi que « [p]endant la durée de l'expertise, le mineur est soumis aux dispositions de la présente loi ». La CNPD note avec intérêt que le commentaire des articles précise que « [l]e régime des co-expertises et des contre-expertises tel que prévu dans le Code de procédure pénale sont applicables en l'occurrence ». Elle se demande néanmoins s'il ne conviendrait pas d'apporter cette précision dans la disposition elle-même et d'insérer également des garanties procédurales supplémentaires tenant à préserver l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment le droit d'être entendu du mineur dans le déroulement de cette expertise. La Commission nationale se demande par ailleurs si la disposition en question ne devrait pas préciser de quelle manière les différentes parties peuvent soulever l'« incertitude quant à l'âge du mineur » auprès du ministère public et de quels moyens de recours elles disposent si le ministère public n'ordonne pas une évaluation au motif que le ministère public est d'avis que le mineur est dans la tranche d'âge couvert par le présent projet de loi.

12. La CNPD regrette que l'exposé des motifs et le commentaire des articles restent muets sur les données collectées et les méthodes non-médicales ou médicales à utiliser pour fonder cette expertise. En particulier, elle soulève que, en matière d'évaluation de l'âge d'une personne, la disposition devrait préciser dans quels cas de figure des procédures médicales peuvent être effectuées et par conséquent quelles données de santé peuvent être traitées. La Commission nationale rappelle à cet égard que l'article 9 de la Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après la « loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale ») prévoit que :

« [...] le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont autorisés uniquement en cas de nécessité absolue, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée, et uniquement :

- a) [...] lorsqu'ils sont autorisés [...] en application [...] d'une autre disposition du droit luxembourgeois
- b) pour protéger les intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique [...] »

13. Ainsi, la CNPD recommande de prévoir que, pour la détermination de l'âge du

## ANNEXES

mineur, la collecte de données concernant la santé ne soit possible uniquement qu'en dernier recours. Ainsi, elle estime qu'une expertise médicale ne soit que requise lorsque d'autres moyens moins intrusifs n'ont pas donné de résultats concluants. Prenant en compte le principe d'exactitude des données et la marge d'erreur inhérente aux différentes méthodes médicales d'évaluation d'âge, la Commission nationale se demande s'il ne serait pas judicieux de préciser que l'expertise portant sur la détermination de l'âge du mineur ne peut pas s'appuyer exclusivement sur les résultats d'un examen médical. Elle estime que l'expertise devrait dans tous les cas prendre en compte des éléments non-médicaux<sup>437</sup>. Elle recommande également d'inscrire dans la loi l'interdiction d'examens de maturité sexuelle pour déterminer l'âge. À cet égard, elle note que la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (ci après la « FEDAS ») préconise dans son avis de proscrire « certains actes médicaux invasifs [...] pour garantir l'intégrité et l'intérêt supérieur du mineur » et appelle les auteurs du projet de loi à préciser les méthodes d'évaluation<sup>438</sup>.

#### 10. La détermination de la maturité intellectuelle des majeurs âgés entre dix-huit et vingt-et-un ans

14. L'article 2, paragraphe 5, du projet de loi prévoit que les « dispositions de la présente loi peuvent également s'appliquer aux majeurs âgés entre dix-huit et vingt-

et-un ans, lorsqu'ils n'ont pas la maturité intellectuelle pour comprendre la portée de leurs actes au moment des faits ». Le deuxième alinéa dudit paragraphe prévoit que « [s]i elle a des doutes quant à la maturité intellectuelle du jeune majeur [...] l'autorité judiciaire compétente peut ordonner une expertise ». Par ailleurs, l'article 29, paragraphe 3, du projet de loi prévoit également que le juge d'instruction peut ordonner une expertise.

15. La CNPD comprend que la collecte de données de santé, principalement sur l'état psychologique des jeunes majeurs, semble inhérente à l'établissement de ladite expertise et renvoie aux développements précédents sur l'application de l'article 9 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale.

16. La Commission nationale se demande si le jeune adulte peut plaider un manque de « maturité intellectuelle » ou si le doute ne peut qu'être soulevé par l'autorité judiciaire compétente ou le juge d'instruction.

#### 11. La transmission du dossier d'enquête à la victime relatif à des faits imputés à un mineur de moins de 13 ans

17. La CNPD note que, en vertu de l'article 2, paragraphe 4, du projet de loi, les autorités judiciaires compétentes et les agents de police judiciaire peuvent procéder à une enquête et adresser, en cas d'enquête, « une copie du dossier [...], sur demande, à

<sup>437</sup> Voir notamment Conseil de l'Europe, Direction générale de la démocratie, *L'évaluation de l'âge des enfants migrants, une approche fondée sur les droits de l'homme - L'évaluation de l'âge des enfants migrants - Une approche fondée sur les droits de l'homme Guide à l'usage des responsables*, Décembre 2019. Voir également Bureau européen d'appui en matière d'asile, *Guide pratique de l'EASO sur l'évaluation de l'âge*, 2019 2<sup>e</sup> éd.

<sup>438</sup> Avis de la Fédération des acteurs du secteur social au Luxembourg (FEDAS Luxembourg a.s.b.l.), Doc. parl. 7991/05, p. 4.

## 6

la victime et à la partie civile » même si « le mineur n'a pas atteint l'âge de treize ans ». En effet, les auteurs du projet de loi expliquent que « Cette disposition vise à sauvegarder les droits de la victime, notamment son droit à demander une indemnisation de son préjudice. En effet, si aucune enquête n'est diligentée à l'encontre d'un mineur de moins de 14 ans, il s'avérera difficile pour la victime de rapporter la preuve de son dommage. Il est rappelé que la responsabilité civile des parents du mineur pourra toujours être recherchée, indépendamment de l'âge du mineur ». La CNPD comprend l'intérêt de cette transmission à la victime et à la partie civile. Elle note que, en prévoyant la délivrance du dossier « sur demande », les auteurs des amendements ont pris en compte le premier avis commun de la Cour d'appel, du Parquet Général, des Parquets de Diekirch et de Luxembourg et des Tribunaux d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg du 19 septembre 2022 (ci-après l'« avis des autorités judiciaires »), qui soulèvent qu'« il serait préférable de préciser que la copie du dossier est délivrée sur demande de la victime (ou partie civile). En effet, le texte, tel qu'il est rédigé, pourrait s'interpréter en une obligation systématique de faire parvenir une copie du dossier à la partie lésée, ce qui ne correspond pas forcément au souhait de chaque victime concernée »<sup>439</sup>.

18. La Commission nationale rappelle que, malgré le préjudice créé pour lequel la responsabilité civile peut légitimement être recherchée, l'utilisation faite par la victime

de ladite copie doit respecter la dignité du mineur et son droit à la vie privée. Ainsi, les destinataires de ladite copie devraient en particulier éviter de communiquer des éléments du dossier au public permettant d'identifier le mineur ou de révéler la personnalité du mineur, en application entre autres de l'article 49 du projet de loi.

## 12. Le manque de maturité intellectuelle pour comprendre la portée de ses actes au moment des faits du jeune majeur entre dix-huit et vingt-et-un ans

19. L'article 2, paragraphe 5, premier alinéa, du projet de loi indique de plus que « s'il a des doutes quant à la maturité intellectuelle du jeune majeur pour comprendre la portée de ses actes au moment des faits, le tribunal pénal pour mineurs peut ordonner une expertise auprès d'un expert agréé ». La CNPD se demande de quelle manière le tribunal pénal pour mineurs peut être saisi. Elle renvoie à cet égard à l'avis des autorités judiciaires qui estiment que « [c]et alinéa n'a pas de sens, alors que le Tribunal pénal pour mineurs est en principe incompetent pour les jeunes majeurs âgés de dix-huit à vingt-et-un ans pour lesquels une expertise prouvant ce manque de maturité n'a pas encore été faite au préalable lors de la phase de l'instruction »<sup>440</sup>. La Commission nationale note que conformément à l'article 31, paragraphe 3, du projet de loi, le juge d'instruction peut « ordonner une expertise auprès d'un expert agréé » en cas de détention préventive s'il « a des doutes quant à la maturité intellectuelle du jeune

<sup>439</sup> Doc. parl. 7991/01, p. 26.

<sup>440</sup> Doc. parl. 7991/02, p. 27.

# ANNEXES

majeur entre dix-huit et vingt-et-un ans pour comprendre la portée de ses actes au moment des faits ». Tout comme le soulèvent les autorités judiciaires dans leur avis, la CNPD s'interroge sur la définition de « manque de maturité intellectuelle du jeune majeur pour comprendre la portée de ses actes au moment des faits ».

## Le droit à l'information

### 1. L'information du mineur

20. Les articles 4 et 5 du projet de loi consacrent le droit à l'information du mineur et le cas échéant des représentants légaux, de la personne d'accompagnement<sup>441</sup> et de l'administrateur ad hoc. Les deux articles transposent notamment les articles 4 et 5 de la directive UE/2016/800 précitée. La CNPD accueille favorablement que, d'après l'article 4, paragraphe 4, du projet de loi, les informations visées audit article sont données par écrit et oralement, « dans une langue que le mineur comprend et dans un langage simple et accessible ». Elle rappelle que les communications avec les personnes concernées en application de l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale, sont fournies « à la personne concernée d'une façon concise, compréhensible et aisément accessible, en des termes clairs et simples ».

21. La CNPD note que l'article 4 de la directive UE/2016/800 prévoit que le mineur soit informé de son « droit à une évaluation

personnalisée, comme le prévoit l'article 7 » de ladite directive. Or, elle s'interroge sur l'absence de référence à ce droit dans les deux articles précités du projet de loi. Le droit à l'information général dont bénéficie le mineur en vertu de l'article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale devrait être complété par la transposition de cette disposition spécifique à la procédure pénale pour mineur.

22. L'article 4, paragraphe 3, du projet de loi dispose que « [d]ès sa privation de liberté, le mineur est informé du droit à la limitation de la privation de liberté suivant les dispositions de l'article 31 paragraphe 4 et au recours à des mesures de diversions ». La CNPD suggère de mentionner explicitement « le droit au réexamen périodique de la détention » conformément aux exigences de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), iii), de la directive UE/2016/800.

### 2. L'information des représentants légaux

23. L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi indique que les « représentants légaux sont informés, dans un délai raisonnable [...] ». Comme le soulève l'Ombudsman dans ses fonctions de contrôle externe des lieux privatifs de liberté (ci-après le « CEPL »), il conviendra de clarifier le « délai raisonnable » et d'instaurer un délai maximal pour tenter de contacter les représentants légaux<sup>442</sup>.

24. Le ministère public peut empêcher la « communication desdites informations

<sup>441</sup> D'après l'article 3, 4<sup>e</sup>, du projet de loi : « agent du Service central d'assistance sociale, servie de droit pénal pour mineurs, section accompagnement, qui accompagne le mineur dans la procédure pénale ».

<sup>442</sup> Doc. parl. 7991/04, p. 2.

## 6

aux représentants légaux » suivant l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi, lorsqu'il estime que celle-ci

*« 1° est contraire à l'intérêt supérieur du mineur ;*

*2° n'est pas possible, parce que, après que des efforts raisonnables ont été déployés, aucun représentant légal ne peut être joint ou que son identité est inconnue ;*

*3° pourrait, sur la base d'éléments objectifs et factuels, compromettre de manière significative la procédure pénale. »*

25. La Commission nationale se demande si le mineur peut contester l'« *appréciation du ministère public* ». Le cas échéant, elle suggère de préciser dans cette disposition la voie de recours adéquate pour une meilleure sécurité juridique.

26. L'article 5, paragraphe 4, du projet de loi prévoit en outre que les « *représentants légaux sont informés, sans retard indu, à chaque fois que le mineur est privé de liberté ainsi que des motifs de la privation de liberté* ». Les auteurs du projet de loi indiquent que ce paragraphe permet de se conformer à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2013/48 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales. La directive prévoit une information d'office des représentants légaux « *dans les meilleurs délais* » alors que le projet de loi

prévoit une information « *sans retard indu* ». L'article 19, paragraphe 3, du projet de loi prévoit également, en cas de privation de liberté en lien avec des crimes et délits flagrants, que les représentants légaux en sont informés « *sans retard indu* ». L'article 7-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, in fine, de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne, tel qu'il ressort de la modification proposée par l'article 72 du projet de loi, prévoit que « *[l']officier de la police informe, sans retard indu, les représentants légaux du mineur de la privation de liberté ainsi que des motifs de celle-ci* ». La CNPD suggère de définir la notion de « sans retard indu » dans les deux dispositions précitées. À l'instar des autorités judiciaires dans leur avis<sup>443</sup>, la Commission nationale se demande s'il ne faudrait pas compléter les trois dispositions pour clarifier les conséquences de l'impossibilité de contacter les représentants légaux.

27. L'article 29, paragraphe 4, de la loi modifiée du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire, tel que modifié par l'article 73, point 6°, du projet de loi, prévoit également que lorsqu'une « *décision de placement au régime cellulaire [...] est prise par le directeur de l'administration pénitentiaire* » concerne un mineur, « *une copie de la décision est envoyée à ses représentants légaux* ». La CNPD se demande si, et de quelle manière, cette disposition s'applique aux « *majeurs âgés entre dix-huit et vingt-et-uns ans* » entrant dans le champ d'application du présent projet de loi et

<sup>443</sup> Doc. parl. 7991/02, pp. 63, 96.



## ANNEXES

suggère de clarifier ce point, par exemple en définissant le terme « mineur » tel qu'il est à comprendre dans le contexte de la loi du 20 juillet 2018 précitée. En effet, l'article 2, paragraphe 5, 3<sup>e</sup> alinéa, du projet de loi prévoit que « [s]auf disposition contraire, toute référence au mineur s'entend comme incluant tout majeur entre dix-huit et vingt-et-un an qui n'a pas la maturité intellectuelle pour comprendre la portée de ses actes au moment des faits », sans qu'il ne soit clair si cette disposition s'applique également dans le contexte de la loi du 20 juillet 2018 précitée.

### 3. L'information de l'administrateur ad hoc et de la personne d'accompagnement

28. Suite aux amendements, l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que le

*« mineur est accompagné par un administrateur ad hoc lorsque la présence du représentant légal :*

*1° est contraire à l'intérêt supérieur du mineur ;*

*2° n'est pas possible parce que, après que des efforts raisonnables ont été déployés, aucun représentant légal ne peut être joint; ou*

*3° compromettrait de manière significative la procédure pénale, sur la base d'éléments objectifs et factuels. »*

29. La CNPD suggère que, lorsqu'un administrateur ad hoc est désigné, celui-ci reçoive les informations destinées initialement aux représentants légaux. Elle se demande si l'administrateur ad hoc a le « droit d'accéder

*au dossier du mineur »*. Enfin, la Commission nationale se demande pourquoi l'article 5, paragraphe 4, et l'article 26 du projet de loi ne prévoient pas l'information, le cas échéant, de l'administrateur ad hoc en cas de privation de liberté du mineur.

30. La Commission nationale note qu'à défaut, l'administrateur ad hoc n'a potentiellement pas tous les éléments à sa disposition pour défendre l'intérêt supérieur du mineur. Il se pose toutefois la question du rôle dévolu à cet administrateur ad hoc, notamment si cette personne peut, au nom et pour compte du mineur, entreprendre des démarches afin de sauvegarder ses intérêts.

31. La Commission nationale s'interroge, à l'instar des autorités judiciaires, quant au rôle qu'aura l'administrateur ad hoc dans la procédure pénale. Ainsi, le projet de loi ne clarifie pas quand et comment un administrateur ad hoc est nommé et quelles qualifications que cet administrateur ad hoc devrait avoir. Elle se demande s'il faut comprendre qu'il s'agit de l'administrateur ad hoc visé à l'article 89 portant sur la « nomination d'un administrateur ad hoc » du projet de loi n°7994 qui prévoit que « [q]uand les intérêts du ou des personnes titulaires de l'autorité parentale sont en opposition avec ceux du mineur, le tribunal de la jeunesse peut, à la demande de l'État, du mineur ou d'office nommer un administrateur légal ». En outre, la CNPD se demande si l'administrateur ad hoc est à considérer comme un professionnel qui conclure « à l'application de la présente loi » au sens de l'article 15, du projet de loi et est par conséquent soumis au secret professionnel visé audit article. En tout état de cause, elle rappelle que l'administrateur ad





# 6

hoc est soumis aux dispositions du RGPD et devra veiller en particulier à la confidentialité des données reçues dans l'exercice de ses fonctions, tenant en particulier compte de la vulnérabilité de la personne concernée.

32. L'article 5, paragraphe 3, du projet de loi prévoit que

*« Tous les actes de procédure notifiés au mineur sont également notifiés à ses représentants légaux, sauf dans les cas visés au paragraphe 2. Si une personne d'accompagnement a été désignée, une copie en est adressée à celle-ci. »*

33. La CNPD comprend que la transmission se fait à un agent du SCAS et que le SCAS est en charge dès lors de mettre en œuvre un traitement de données à caractère personnel de ces informations, structurés suivants les missions de la « *personne d'accompagnement* ». Elle se demande comment la constitution de ce dossier s'articule avec le dossier que le SCAS établit au sujet du même mineur en application de ses autres missions. En outre, à considérer que la « *personne d'accompagnement* » est supposée veiller aux intérêts supérieurs du mineur mis en cause, la CNPD s'interroge sur le respect du secret professionnel entre la personne d'accompagnement et des autres agents du SCAS potentiellement en contact avec le mineur. Elle se demande par ailleurs quelles durées de conservation s'applique aux données ainsi récoltées par le SCAS, en particulier lorsque le ministère public revient sur son appréciation initiale nécessitant la présence d'une personne d'accompagnement.

34. L'article 20, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que « *[l]es représentants légaux du mineurs ou la personne d'accompagnement sont présents lors du prélèvement* ». Ainsi, la CNPD comprend que la disposition prévoit que, alternativement, les représentants légaux ou la personne d'accompagnement sont présents lors du prélèvement de cellules humaines. Il peut ainsi être supposé, malgré le silence du commentaire des articles à ce sujet, qu'il s'agit d'une part d'une garantie procédurale pour le mineur de prévoir la présence d'un adulte veillant à ses intérêts et d'autre part, une limitation du nombre de personnes présentes pour des raisons liées au respect de la vie privée du mineur. La CNPD se demande pourquoi cette disposition ne prévoit pas la possibilité de la présence de l'administrateur ad hoc, lorsqu'un tel administrateur a été désigné, en tant qu'alternative à la présence des représentants légaux ou de la personne d'accompagnement. Elle se demande par ailleurs si le mineur peut s'opposer à la présence de ces personnes lors du prélèvement.

## L'échange d'informations

### **1. Le secret professionnel partagé**

35. Dans son avis relatif au projet de loi n°7994, la Commission nationale « *reconnait qu'un échange d'informations entre les professionnels peut faciliter une prise en charge à la fois globale et continue des bénéficiaires. Néanmoins, les dispositions prévoyant un tel échange doivent être, d'une part, prévisibles quant à leurs répercussions pour les personnes concernées et, d'autre part, proportionnelles à l'objectif poursuivi* ».

## ANNEXES

36. L'article 15, du projet de loi relatif au « *secret professionnel et communication d'informations* » prévoit que « [...] tous les professionnels qui concourent à l'application de la présente loi sont tenus au secret professionnel dans les conditions prévues à l'article 458 du Code pénal ». La communication d'informations se limite aux « *informations strictement nécessaires à la prise en charge du mineur* ». Sous réserve de garanties procédurales, l'article sous revue permet également la transmission d'informations « *à toute personne auprès de laquelle le mineur est placé* » et les « *services intervenant à charge du mineur au titre de la protection de la jeunesse* ».

37. Elle note que la FEDAS indique, au sujet de l'« *introduction d'un secret professionnel partagé et la possibilité de communication d'informations* » que « [c]es dispositions sont essentielles pour la continuité d'une information nécessaire à la mise en place d'une prise en charge adaptée dans le contexte judiciaire [et qu'e]lles lèvent les obstacles trop longtemps posés par l'article 38 de la loi 10 août 1992 [...] qui empêchait tout forme de communication d'information sous peine de poursuite judiciaire ».

38. Dans son avis, le CEPL estime que « [s]i les informations sont indispensables pour assurer la sécurité du mineur ou des personnes avec lesquelles il est en contact, la transmission de ces informations ne doit pas constituer une simple faculté, mais doit être une obligation légale. D'un autre côté l'échange doit se limiter aux informations strictement nécessaires ».

39. Dans leur avis commun, les autorités judiciaires soulève que le « *paragraphe (3) [de l'article 15] devrait affiner la question de l'échange des informations en précisant que ne sont pas transmis vers une administration des dossiers entiers ou partiels contenant des rapports ou procès-verbaux de police ou documents de justice, couverts le cas échéant par le secret de l'instruction, mais juste des informations utiles et nécessaires à l'accomplissement de leur mission tirées de ces pièces* ». De même, les autorités judiciaires font remarquer que « *le commentaire de l'article fait également référence à l'établissement scolaire du mineur, alors que le texte n'en fait pas état. Une reformulation semble donc s'imposer afin de préciser quels professionnels peuvent s'échanger, sous quelle forme, concernant un mineur soupçonné ou poursuivi du chef d'une infraction pénale* »<sup>444</sup>.

## 2. La transmission de données à la commission de recueil des informations préoccupantes

40. La CNPD peut suivre les auteurs des amendements qui ont ajouté, à l'article 2, paragraphe 4, alinéa 3, du projet de loi, l'obligation de saisine de la « *commission de recueil des informations préoccupantes* », créée en vertu du projet de loi n°7994, « *si les faits susceptibles d'avoir été commis par le mineur âgé de moins de treize ans emportent une peine [...] dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement* ».

41. L'article 10, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que

<sup>444</sup> P. 48.

# 6

« Si l'examen conclut que le mineur a moins de treize ans ou s'il ne peut être déterminé si le mineur a atteint l'âge de treize ans, il ne peut être soumis aux dispositions de la présente loi le Ministère public saisit la commission de recueil des informations préoccupantes qui peut accéder, sur demande sommairement motivée, aux informations et pièces des dossiers d'enquête ou d'instruction indispensables pour l'exercice de sa mission.

Le Ministère public transmet, s'il estime la communication nécessaire, endéans un délai qui ne peut dépasser deux semaines, un bref rapport de situation à la commission de recueil des informations préoccupantes. Ce rapport ne contient aucune donnée d'un tiers et n'est transmis que si l'enquête le permet et si les mesures d'aide à l'enfance s'avèrent nécessaires. »

42. La CNPD accueille favorablement que la communication de données se limite aux « informations et pièces [...] indispensables pour l'exercice de [la] mission » de la CRIP. La Commission nationale comprend que la saisine de la CRIP se limite aux affaires visées à l'article 2 susmentionné.

### 3. La transmission de données à l'Office national de l'enfance

43. L'article 39 du projet de loi relatif à l'échange d'informations prévoit que « les informations et pièces des dossiers d'enquête ou d'instruction indispensables pour l'exercice de sa mission peuvent être communiquées à l'Office national de l'Enfance sur demande sommairement motivée ».

44. De plus, l'article 48, paragraphe 3, du projet de loi prévoit que

« Après qu'une peine non-privative de liberté a été prononcée, les autorités judiciaires transmettent, s'il existe un besoin de protection, une copie du jugement du mineur ou les informations ayant un lien avec la protection de la jeunesse à l'Office national de l'enfance »

45. Par ailleurs, l'article 21, paragraphe 4, 2° alinéa, du projet de loi prévoit que « Le ministère public, après avoir pris une mesure de diversion, adresse les informations utiles et nécessaires relatives au mineur à l'Office national de l'enfance ».

46. Il convient de prendre en compte l'avis du Conseil d'État du 22 juillet 2022 relatif au projet de loi n°7882 portant 1° introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ; et 2° modification du Code de procédure pénale, en ce qui concerne plus particulièrement la transmission de « certaines informations pénales par le Parquet général et les parquets aux administrations ainsi qu'à d'autres personnes de droit public et privé [...] notamment en relation avec l'utilisation que le destinataire de l'information pourra en faire ». Dans cet avis, le Conseil d'État relève que les dispositions légales prévoyant une telle transmission devraient contenir plus de précisions sur les données à communiquer compte tenu des finalités poursuivies par le traitement desdites données mis en œuvre par le destinataire, des garanties en matière de suppression des informations et des garanties en matière de

## ANNEXES

transparence<sup>445</sup>. Le Conseil d'État estime dans cet avis que la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale « dispose, en son article 3, paragraphe 2, qui constitue la retranscription de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive (UE) 2016/680, que les traitements effectués pour l'une des finalités énoncées à l'article 1<sup>er</sup> de cette loi autres que celles pour lesquelles les données ont été collectées ne sont autorisés que s'ils sont nécessaires et proportionnés à cette finalité. Il en résulte que pour qu'une atteinte à des droits protégés puisse être admise et ne pas être considérée comme excessive, il faut qu'elle soit strictement encadrée par diverses garanties ».

47. La Commission nationale comprend l'approche choisie par les auteurs des amendements de prévoir d'une part la possibilité aux autorités judiciaires compétentes de transmettre des données à l'Office national de l'enfance, tout en limitant la transmission d'informations à ce qui est nécessaire à l'ONE pour l'exercice de ses missions. Ainsi, les dispositions relatives à la transmission d'informations à l'ONE semblent, suite aux amendements, prendre en compte le principe de minimisation découlant à la fois de l'article 5, paragraphe premier, lettre c), du RGPD et de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c), de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale et de la limitation des finalités. Toutefois, il conviendrait de préciser les durées de conservation à respecter par l'ONE relatives aux informations transmises par les autorités pénales.

### Registre spécial

48. L'article 57 du projet de loi remplace l'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse concernant le registre spécial pour mineurs. L'article 57 du projet de loi désigne le procureur général d'État en tant que responsable du traitement et définit les finalités pour lesquelles les autorités « *habilitées à prendre connaissance* » peuvent obtenir accès aux inscriptions dans le registre spécial, c'est-à-dire les jugements, arrêts et décisions à l'égard des mineurs prises en vertu du présent projet de loi, à l'exception des mesures de diversion décidées par le ministère public. La CNPD félicite les auteurs d'avoir apporté ces clarifications, permettant ainsi de mieux se conformer à la législation en matière de la protection des données à caractère personnel.

49. La CNPD note que, aux termes de l'article 57, paragraphe 3, du projet de loi, l'« accès aux informations [...] ne peut être effectué que pour les seules finalités suivantes :

*1° Dans le cadre d'une enquête, d'une instruction en cours ou d'une procédure au fond relative à un crime ou un délit commis par le mineur ;*

*2° dans le cadre d'une mesure de diversion, d'une peine privative de liberté ou d'une peine non privative de liberté ;*

*3° dans le cadre d'une mesure de réinsertion. »*

<sup>445</sup> Doc. parl. 7882/03, p. 8.

## 6

50. Par ailleurs, l'article 57, paragraphe 4, point 5, du projet de loi inclut, dans les autorités pouvant obtenir accès, « le ministre de la justice dans le cas prévu à l'article 24, paragraphe 2, deuxième phrase, de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions » et « l'administration pénitentiaire dans le cadre de l'article 17 de la loi sur l'administration pénitentiaire ». Ainsi, dans le cadre de l'octroi d'autorisations sur les armes et munitions, la disposition de ladite loi du 2 février 2022 prévoit que, « [l]orsque le requérant est âgé de moins de vingt-et-un ans au moment de l'introduction de la demande, le ministre est autorisé à consulter également le registre spécial prévu par l'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ». L'article 17, tel que modifié par le présent projet de loi, prévoit que « l'administration pénitentiaire peut, sur demande motivée, solliciter auprès du procureur général d'État un extrait du registre spécial pour mineurs ». La CNPD se demande si, pour une meilleure prévisibilité de la loi, ces deux finalités ne devraient pas être inscrites à l'article 57, paragraphe 3, du projet de loi sous examen.

51. Comme le soulèvent les autorités judiciaires dans leur avis commun, il convient de veiller à la cohérence entre le projet de loi n°7882 portant introduction des dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JUCHA » et portant modification du Code de procédure pénale et le présent projet de loi.

52. L'article 6 du projet de loi n°7882A, dans sa version actuelle suivant les amendements gouvernementaux du 16 janvier 2023, prévoit

que l'application « JUCHA » comporte un module « dossiers jeunesse » qui

« (1) [...] peut contenir les informations, documents et données relatifs à des dossiers ouverts pour des faits pouvant être qualifiés d'infractions pénales commis par des mineurs ou pour des faits relatifs à des mineurs en danger.

(2) L'accès à ce module ne peut être accordé qu'aux magistrats compétents en matière de jeunesse et aux membres du personnel de l'administration judiciaire affectés aux services afférents.

(3) L'accès aux informations, documents et données visées au paragraphe 1<sup>er</sup> n'est plus possible, sauf autorisation du procureur général d'État, du procureur d'État ou du juge de la jeunesse directeur, au plus tard trois ans à partir du jour où le mineur concerné atteint l'âge de la majorité, sauf les données relatives à des mesures ou condamnations exécutoires au-delà de la majorité. L'accès n'est plus possible, sauf autorisation du procureur général d'État, du procureur d'État ou du juge de la jeunesse directeur, au plus tard six mois après la fin d'exécution de la mesure ou de la condamnation. Ces demandes d'accès doivent être spécialement motivées.

(4) Le module « dossiers jeunesse » contient encore les informations, documents et données nécessaires aux fins de la mise en œuvre du registre spécial créé par l'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

## ANNEXES

*(5) Par dérogation aux paragraphes 1<sup>er</sup> à 4, l'accès et la conservation des informations, documents et données inscrits au registre spécial se fait conformément à l'article 15 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. »*

53. Les auteurs des amendements semblent avoir pris en compte l'avis précité. Le projet de loi initial prévoyait que les « *jugements, arrêts et décisions [...] sont supprimés [...]* », la disposition telle que modifiée par les amendements prévoit dorénavant que les « *jugements, arrêts et décisions [...] sont archivés [...]* ». Or, il y a une différence fondamentale entre une suppression et un archivage, dans la mesure où les données à caractère personnel contenues dans les inscriptions relatives à ces jugements, arrêts et décisions restent soumises aux dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018, respectivement au RGPD, même une fois archivées. D'après le commentaire de l'amendement n°62, « *les délais sont ajustés afin de les synchroniser* » avec le projet de loi n°7882. Néanmoins, la Commission nationale regrette que les auteurs n'expliquent pas pourquoi ces inscriptions dans le registre spécial devraient être archivées au lieu d'être supprimées. Par ailleurs, les auteurs des amendements n'expliquent pas le sort réservé à ces « *archives* ». La Commission nationale rappelle que, en application du principe de limitation des finalités, les données figurant dans le registre qui sont « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes* », ne doivent pas être « *traitées d'une manière incompatible avec ces finalités* ». Ainsi, il convient de clarifier

pour quelles finalités les inscriptions archivées peuvent être utilisées lorsque la personne concernée est devenue majeure, en prenant en compte que ces inscriptions concernent uniquement des antécédents judiciaires de la personne concernée lorsqu'elle était encore mineure. À cet égard, il convient de différencier cet accès de l'utilisation des antécédents ou inscriptions dans les autres modules de l'application « *JUCHA* », qui concernent des faits survenus à l'âge adulte des personnes concernées. Pour les inscriptions archivées, il conviendra de préciser quelles autorités peuvent soumettre des « *demandes [...] spécialement motivées* » aux inscriptions archivées et de préciser pour quels motifs cet accès peut être accordé.

### La délégation des services du SCAS

54. L'article 58, paragraphe 3, deuxième alinéa, du projet de loi prévoit que le service de droit pénal pour mineurs auprès du Service central d'assistance sociale peut décider de mettre en place une délégation de la mise en œuvre des peines non privatives de liberté et des mesures de diversion au profit d'un organisme. Le commentaire des articles précise que cette délégation « *concerne notamment les services compétents en matière de lutte contre la toxicomanie (par exemple IMPULS) ou encore en matière de violence (par exemple le service 'Riicht eraus')* ». Il semble que cette délégation ne crée en général pas de relation de sous-traitance au sens de l'article 21 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale entre le SCAS et l'organisme délégataire, puisque les services compétents visés définissent les moyens du traitement

# 6

de données à caractère personnel, alors que les finalités sont définies à l'article 58 du projet de loi, visant la mise en œuvre des peines non privatives de liberté et des mesures de diversion. La Commission nationale rappelle que ces organismes doivent dès lors définir les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque au sens notamment de l'article 28 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale.

Ainsi décidé à Belvaux  
en date du 21 juillet 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire





## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d’avocat (Délibération n°68/AV37/2023 du 21 juillet 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

2. L'article 36.4 du RGPD dispose que « [I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être

*adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

3. Par ailleurs, conformément à l'article 8.3° de ladite loi du 1<sup>er</sup> août 2018, transposant en droit national l'article 46.1.c) de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, 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 ».

4. Par courrier en date du 1<sup>er</sup> avril 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7992 relatif aux droits des mineurs victimes et témoins dans le cadre de la procédure pénale et portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. (ci-après le « projet de loi »).

5. Le projet de loi s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus large du droit de la



jeunesse, constituée de trois projets de loi<sup>446</sup> et d'un projet de règlement grand-ducal<sup>447</sup>. Le projet de loi sous examen a notamment pour objectif d'instituer un droit pénal pour mineurs et vise, selon l'exposé des motifs, à consacrer, « *tout en puisant ses sources dans la procédure pénale luxembourgeoise, [...] au niveau législatif les grands principes en matière de garanties procédurales spécifiques pour mineurs tels que prévus par la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989* » (ci-après la « Convention »), ratifiée au Luxembourg par une loi du 20 décembre 1993. Incidemment, le projet de loi entend transposer les aspects relatifs au nouveau régime pénal pour mineurs prévus par la directive UE/2016/800 du Parlement Européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales (ci-après la « directive UE/2016/800 ») et de la directive 2013/48/UE du parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (ci-après la « directive 2013/48/UE »).

6. Le présent avis limitera ses observations aux questions relatives au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel soulevées par le projet de loi.

7. Il convient de noter que l'autorité de contrôle judiciaire, instituée par l'article 40 de la loi du 1<sup>er</sup> 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, est l'autorité compétente pour contrôler les opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Ces opérations de traitement de données ne relèvent donc pas de la compétence de la CNPD, en vertu de l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données et de l'article 39 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 en matière pénale. En dehors de cette exception, la Commission nationale demeure l'autorité compétente pour contrôler et vérifier le respect des dispositions de la loi précitée ainsi que du RGPD. Alors qu'elle comprend que certaines dispositions du projet de loi

<sup>446</sup> Outre le projet de loi sous examen, il s'agit du projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles et portant modification : 1. du Code du travail; 2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 6. de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille ainsi que du projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs et portant modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne ; 4° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire.

<sup>447</sup> Projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs.

## ANNEXES

sous objet ont trait à des traitements relevant de la compétence de l'autorité de contrôle judiciaire, la CNPD n'entend cependant pas opérer de distinction arbitraire dans le présent avis en fonction du responsable du traitement traitant les données en cause et entend se prononcer sur l'ensemble des dispositions ayant trait au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel soulevées par le projet de loi. Pour les remarques applicables aux juridictions dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, il y a donc lieu de tenir également compte de l'avis de l'ACJ adopté en dat du 24 mai 2023.

### Le champ d'application *ratione personae*

8. D'après l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, ce-dernier « *s'applique aux mineurs victimes et aux mineurs témoins d'une infraction pénale* ». La Commission nationale soulève que, contrairement au projet de loi n°7991 qui s'applique aux « *majeurs lorsqu'ils n'ont pas la maturité intellectuelle pour comprendre la portée de leurs actes au moment des faits* », le projet de loi sous considération n'a pas vocation à s'appliquer aux majeurs victimes « *lorsqu'ils n'ont pas la maturité intellectuelle pour comprendre la portée* » des actes dont ils sont victimes au moment des faits.

9. La CNPD se demande si le projet de loi s'applique également lorsque l'auteur présumé ne peut pas être tenu pénalement responsable de ses actes, en particulier lorsque l'auteur présumé n'a pas atteint l'âge de la responsabilité pénale au sens du projet de loi n°7991. La CNPD s'interroge ainsi si la détermination de cette irresponsabilité pénale vis-à-vis d'une infraction aura un

impact sur les droits procéduraux consentis aux mineurs victimes et aux mineurs témoins d'une infraction pénale.

### L'obligation de dénonciation

10. L'article 3 du projet de loi prévoit que « *toute personne qui acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit à l'encontre d'un mineur en donne avis au procureur d'État et transmet, sans délai, à ce magistrat tous les renseignements [...] qui y sont relatifs [...] nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant* ». La CNPD salue l'introduction de cette disposition qui introduit une protection plus étendue aux mineurs que l'article 23 du Code de procédure pénale, permettant à toute personne, en particulier à tout professionnel travaillant avec des mineurs détenteur d'un secret professionnel, « *de dénoncer des infractions d'une certaine gravité commises à l'encontre d'un mineur* » au ministère public sans craindre des poursuites pénales en relation avec son secret professionnel. La CNPD renvoie à son avis sur le projet de loi n°7994 concernant l'interaction entre cette disposition et les dispositions quant aux signalements à la commission de recueil des informations préoccupantes.

### L'audition de l'enfant témoin

#### 4. L'accompagnement du mineur

11. L'article 4 du projet de loi prévoit que le mineur peut être accompagné « *[/]ors de toute audition, déposition ou audience* », par ses représentants légaux et sa « *personne de confiance* ». La CNPD note que



## 6

dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi expliquent que « [n]éanmoins, l'accompagnement par les représentants légaux sera exclu si le mineur s'est vu nommer un administrateur ad hoc en application des dispositions de droit commun existantes ». L'article 15 du projet de loi prévoit que, d'une part, le « mineur peut demander à déposer hors de la présence de ses représentants légaux » et d'autre part que « l'autorité judiciaire compétente peut décider qu'il n'est pas dans l'intérêt supérieur du mineur d'être accompagné par ses représentants légaux ». Par ailleurs, il est à noter que, d'après les modifications intervenant en vertu de l'article 17 du projet de loi, l'article 48-1, paragraphe 5, et l'article 79-1, alinéa 5, du Code de procédure pénale prévoient que le procureur d'État ou le juge d'instruction peut exclure les « représentants légaux, [le] conseil, ou [la] personne de confiance » du mineur lors de son audition par une « décision contraire motivée prise [...] dans l'intérêt du mineur ou de la manifestation de la vérité ». Toutefois, il semble problématique de prévoir, tel qu'il ressort de la formulation proposée par le projet de loi des dispositions précitées du Code de procédure pénale, l'exclusion du conseil du mineur d'une audition.

12. La CNPD note que d'après l'article 2, point 5°, du projet de loi, l'administrateur ad hoc est nommé « par l'autorité judiciaire légalement saisie en cas de constat d'une opposition d'intérêts entre le mineur et les représentants légaux quant à son intérêt supérieur dans le cadre de la présente loi ». Elle suggère de prévoir qu'un administrateur ad hoc est également désigné « lorsque l'enfant victime n'est pas accompagné ou est séparé de sa famille », tel que préconisé par l'article

24, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b) de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

13. La Commission nationale suggère d'ajouter explicitement la possibilité d'être accompagné par son administrateur ad hoc à la place des représentants légaux lorsqu'une telle décision a été prise à leur égard en vertu des dispositions précitées du Code de procédure pénale ou de l'article 15 du projet de loi. Elle propose par ailleurs de prévoir à l'article 15 du projet de loi la possibilité d'exclure la « personne de confiance » dans les mêmes conditions que pour ce qui est de l'exclusion des représentants légaux.

14. Comme indiqué, le mineur peut être accompagné par une « personne de confiance » de son choix en application des articles 4 et 5 du projet de loi. L'article 5 du projet de loi définit les « missions de la personne de confiance », à savoir de « fournir au mineur une assistance morale adaptée [...] » et d'« accompagner le mineur à toute audition ou déposition [...] ». Il n'est pas précisé si ladite personne de confiance peut refuser cette désignation par le mineur. Les auteurs du projet de loi indiquent dans le commentaires des articles que la « notion de personne de confiance s'inspire directement de la notion de 'personne de soutien' prévue aux articles 15 et suivants de la [loi type sur la justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels] », élaboré par les l'Office des nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) en coopération avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Bureau

## ANNEXES

international des droits de l'enfant, (ci-après la « loi type de l'ONU »). Or, contrairement aux articles 15 à 17 de la loi type de l'ONU, ce-dernier reste largement muet sur la procédure à suivre pour désigner la personne de confiance et ne définit pas clairement les compétences et fonctions de ladite personne. Ainsi, dans la ladite loi type, par « *personne de soutien* » « *on entend une personne spécialement formée pour aider un enfant pendant tout le processus de justice afin de prévenir le risque de contrainte, de revictimisation ou de victimisation secondaire* » et l'article 15 dudit instrument préconise que

*« [d]ès le début de l'enquête et pendant tout le processus de justice, les enfants victimes et témoins reçoivent le soutien d'une personne dotée de la formation et des compétences professionnelles requises pour assister les enfants d'âge et de milieux différents et communiquer avec eux en vue de prévenir tout risque de contrainte, de revictimisation et de victimisation secondaire ».*

15. D'ailleurs, la loi type de l'ONU fait écho au paragraphe 24 des Lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels adoptées par la résolution 2005/20 du 22 juillet 2005 du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, également invoquées par les auteurs, qui indique que « *Les enfants victimes et témoins devraient, dès le dépôt du rapport initial et pour tout le temps nécessaire, recevoir l'aide de personnes de soutien comme les spécialistes des questions relatives aux enfants victimes et/ou témoins* ».

16. La CNPD suggère dès lors que les auteurs

du projet de loi clarifient davantage la procédure, les compétences et le rôle de la personne de confiance.

### 5. L'examen d'aptitude à témoigner

17. L'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi prévoit la possibilité pour l'autorité judiciaire compétente d'ordonner une expertise portant sur l'aptitude à témoigner du mineur « *[l]orsqu'il existe un doute sur la capacité du mineur victime ou témoin à comprendre le déroulement de la procédure pénale ou les questions qui lui sont posées ou à comprendre l'importance de dire la vérité* ». La disposition ne prévoit pas de quel type d'examen ni sur quels critères l'autorité judiciaire compétente devrait se baser pour ordonner une telle expertise. Le commentaire des articles se réfère à la loi type de l'ONU mais la disposition sous examen ne reprend ni les garanties procédurales ni les garanties de fond que celle-ci préconise. À cet égard, la CNPD suggère d'amender l'article 7 du projet de loi, en particulier en précisant que « *[l] n'est pas ordonné d'examen psychologique ou psychiatrique pour évaluer la compétence de l'enfant à moins qu'il ne soit établi qu'il y a des raisons convaincantes de le faire* » et que « *[l]es questions sont posées d'une manière adaptée à l'enfant, compte tenu de son âge et de sa maturité, et ne portent pas sur les questions en cause mais tendent seulement à déterminer si l'enfant est apte à comprendre des questions simples et à y répondre véridiquement* ».

18. Le paragraphe 2 dudit article prévoit ensuite que

*« Lorsque l'examen de l'aptitude à témoigner conclut à la nécessité d'une*



# 6

*prise en charge du mineur victime ou témoin, l'autorité judiciaire compétente transmet une copie du dossier au juge de la jeunesse, qui propose des mesures d'aide, de soutien, et de protection ou un examen médical ou psychologique au mineur, à ses parents ou à ses représentants légaux, conformément à la loi du jj/mm/aaaa portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles »*

19. La CNPD se demande s'il ne conviendrait pas d'adapter ce paragraphe et de prévoir la saisine de l'ONE, dans la logique du projet de loi n°7994, à la place de la saisine du juge de la jeunesse. L'ONE pourrait alors analyser les besoins du mineur avant de saisir le juge de la jeunesse, suivant les procédures prévues dans ledit projet de loi. Toutefois, la Commission nationale demande aux auteurs de préciser les pièces à transmettre au juge de la jeunesse ou à l'ONE. En effet, la transmission devrait se limiter aux éléments nécessaires à une prise en charge par l'ONE et ne devrait en principe pas porter sur l'intégralité du dossier pénal notamment eu égard au respect du secret de l'instruction et du principe de minimisation des données. En effet, ledit dossier pénal contient généralement des informations et documents qui ne concernent pas le mineur en question, par exemple des documents en lien avec l'auteur présumé ou des personnes tierces. À cet égard, il conviendrait d'adapter le présent projet de loi à la lumière des amendements apportés au projet de loi n°7991.

20. La Commission nationale se demande par ailleurs si les autorités judiciaires pourraient demander une analyse de la nécessité de la prise en charge du mineur

victime ou mineur témoin en dehors des cas ou un examen d'aptitude à témoigner est effectué.

## **6. L'enregistrement de l'audition d'un mineur**

21. L'article 17 du projet de loi modifie l'article 48-1, paragraphe 3, du Code de procédure pénale en prévoyant, d'après les auteurs du projet de loi, un « champ d'application plus large en ce qui concerne l'enregistrement obligatoire des auditions de mineurs victimes ou témoins de certaines infractions » et en écartant la possibilité « pour le ministère public de refuser de procéder à un enregistrement ». De même, l'article 158-1 du Code de procédure pénale est modifiée pour limiter le nombre d'audition du mineur victime ou du mineur témoin. Ces modifications visent toutes à éviter la victimisation secondaire du mineur.

## **7. La prestation de serment et les fausses déclarations par un enfant témoin**

22. Aux termes de l'article 16 du projet de loi, l'article 225 du Code pénal prévoirait que « *[l]es dispositions [...] relatives aux fausses déclarations [les articles 215 à 224 du Code pénal] ne sont pas applicables* » aux enfants de moins de quinze ans, au lieu de seize ans tel qu'actuellement applicable. Les auteurs du projet de loi indiquent que la modification permet d'aligner la limite d'âge à l'article 156 du Code de procédure pénale qui prévoit que « *[l]es enfants au-dessous de l'âge de quinze ans sont entendus sans prestation de serment* ». La CNPD note que l'article 22, paragraphe 2, de la loi type de l'ONU préconise que « *[u]n enfant témoin ne peut être poursuivi pour faux témoignage* », sans



## ANNEXES

distinction d'âge entre les mineurs visés et demande par conséquent aux auteurs de préciser les raisons de cette divergence. Le cas échéant, il conviendrait d'adapter l'article 156 du Code de procédure pénale pour l'aligner sur l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi type de l'ONU qui prévoit que

*« 1. Le président du tribunal ou le juge peut décider que l'enfant témoin ne sera pas tenu de déposer sous serment, par exemple si l'enfant n'est pas apte à comprendre les conséquences d'un serment. En pareils cas, le Président du tribunal ou le juge peut proposer à l'enfant de promettre de dire la vérité. Dans l'un ou l'autre cas, le tribunal entend le témoignage de l'enfant. »*

### Les mesures de protection

#### **8. L'élection du domicile auprès d'une personne de confiance**

23. D'après l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1° et 5°, du projet de loi, les autorités judiciaires peuvent, en cas de « *danger grave pour le mineur en raison de son témoignage ou de son audition* », « *ordonner une élection de domicile auprès d'une personne de confiance* » et « *ordonner qu'il ne soit fait mention dans aucun acte de procédure en matière pénale, ni dans aucune pièce de la procédure, du domicile ou de la résidence du mineur ou de l'état civil du mineur* ».

24. En ce qui concerne le point 1°, la CNPD se demande s'il convient de comprendre qu'il s'agit de la même personne de confiance visé à l'article 5 du projet de loi. Il est à noter que, même si l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi indique que « *[d]ans la*

*mesure du possible, le mineur est assisté par la même personne de confiance [...]* », ce-dernier « *peut choisir à tout moment une autre personne de confiance* ». Par ailleurs, la CNPD s'interroge si la personne de confiance peut refuser cette élection de domicile à son domicile privé et la divulgation de ladite adresse à la personne poursuivie, notamment en prenant en compte le danger grave identifié pour justifier cette décision. Ainsi, la CNPD se demande s'il ne conviendrait pas de prévoir une élection de domicile auprès du conseil du mineur, alors qu'il s'agit d'une adresse a priori professionnelle.

25. Concernant le point 5°, il conviendra de veiller à ce que cette élection de domicile soit reflétée dans tous les actes transmis à la personne dont émane le « *danger grave* » pour que la mesure ne soit pas vidée de son sens par la transmission par inadvertance de l'adresse réelle du mineur. Ainsi, comme le soulèvent les autorités judiciaires dans leur avis commun du 19 septembre 2022,

*« L'omission de l'adresse du mineur au dossier fait seulement du sens si elle est appliquée dès le tout début de la procédure, donc dès le premier procès-verbal policier qui mentionne le mineur victime ou témoin. L'adresse devrait être omise dans ce procès-verbal, mais communiquée aux autorités judiciaires sous pli fermé ».*

#### **9. La protection de la vie privée du mineur**

26. L'article 2, paragraphes 3 à 5 de la loi type de l'ONU, consacré aux principes généraux applicables pendant le processus de justice, préconise que :





# 6

« 3. Toute mesure pouvant constituer une intrusion dans la vie privée de l'enfant est limitée au minimum nécessaire, telle que définie ou par la loi, pour réunir les éléments de preuve répondant à des normes élevées et assurer le déroulement équitable de la procédure.

4. La vie privée d'un enfant victime ou témoin doit être protégée.

5. Les informations de nature à divulguer la qualité de témoin ou de victime de l'enfant ne sont publiées qu'avec l'autorisation expresse du tribunal. »

27. La CNPD demande à ce que la protection de la vie privée de l'enfant victime et de l'enfant témoin soit plus amplement mis en avant dans la procédure pénale. Ainsi, il serait préférable que les actes de procédure impliquant un mineur témoin ou un mineur victime n'indiquent pas systématiquement son identité, son adresse et d'autres informations pouvant l'identifier et que ces informations ne soient que rendues accessibles aux autres parties à la procédure dans la mesure du strict nécessaire. La Commission nationale renvoie d'ailleurs à l'article 1<sup>er</sup> de la loi type de l'ONU sur l'intérêt supérieur de l'enfant, qui prévoit que « [...] bien que les droits des accusés et des condamnés doivent être préservés, tout enfant, surtout s'il est victime ou témoin, a droit à ce que son intérêt supérieur soit pris en considération à titre prioritaire ».

28. La Commission nationale note avec intérêt les dispositions introduites visant à limiter le nombre des auditions des mineurs victimes et témoins par le recours à des enregistrements sonores ou audiovisuelle

par les diverses modifications du Code de procédure pénale introduites par l'article 17 du projet de loi. Elle rappelle que des moyens techniques et organisationnels adéquats doivent être mis en place pour garantir la sécurité et la confidentialité de ces enregistrements.

## 10. Les conditions de l'audition du mineur victime ou du mineur témoin

29. La CNPD accueille favorablement que l'article 190 du Code de procédure pénale est complétée par un paragraphe prévoyant que « [d]ans la mesure du possible, les salles d'attente utilisées par des mineurs victimes ou témoins ne doivent pas être visibles ou accessibles pour les prévenus. Une salle d'audience peut être spécialement désignée à cet effet par le président du tribunal », reprenant ainsi l'article 24 de la loi type de l'ONU consacré à cette question. En veillant ainsi à limiter, lors des audiences, le contact entre les mineurs victimes et témoins et les prévenus, les risques de victimisation secondaire peuvent ainsi être réduits.

30. Elle note que l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité semble aller plus loin, du moins pour les mineurs victimes, exigeant que « [l]es États membres établissent les conditions permettant d'éviter tout contact entre la victime et les membres de sa famille, le cas échéant, et l'auteur de l'infraction dans les locaux où la procédure pénale se déroule, à moins que la procédure pénale n'impose un tel contact ».



## ANNEXES

### Le droit à l'information

31. Les articles 11 et 14 du projet de loi consacrent le droit à l'information du mineur victime ou mineur témoin d'obtenir des informations sur ses droits procéduraux, notamment du droit d'être accompagnés, la possibilité de bénéficier de mesures de protection et de la possibilité de la nomination d'un administrateur *ad hoc*.

32. La Commission nationale accueille favorablement que le projet de loi prévoit la communication de ces informations également aux représentants légaux du mineur et à sa personne de confiance, et ceci au fur et à mesure de l'avancement de la procédure. Par ailleurs, la CNPD note que le

procureur général d'État informe le mineur d'office lorsque la personne condamnée est remise en liberté ou en cas d'évasion.

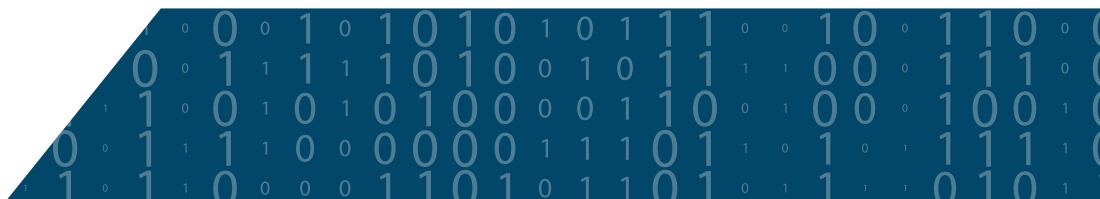
Ainsi décidé à Belvaux  
en date du 21 juillet 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



## 6

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs (Délibération n°69/AV38/2023 du 21 juillet 2023)**

Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par ailleurs, conformément à l'article 8.3° de ladite loi du 1<sup>er</sup> août 2018, transposant en droit national l'article 46.1.c) de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de

poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, la CNPD « *conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles* ».

Par courrier en date du 1<sup>er</sup> avril 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal a pour objet « *de fixer les règles relatives au régime pénitentiaire du nouveau centre pénitentiaire pour mineurs* » prévus en application du projet de loi n°7991 portant introduction d'un droit pénal pour mineurs qui « *a pour conséquence que le[s] mineurs prévenus et condamnés ne peuvent plus être incarcérés dans un centre pénitentiaire pour majeurs mais bénéficient désormais d'un régime pénitentiaire autonome qui tient compte de leurs besoins spécifiques tel que leur âge, leur degré de maturité ainsi que leur état physique et mental* ».

Il ressort encore de l'exposé des motifs que « *le régime pénitentiaire [pour mineurs] reprend dans ses grandes lignes le projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires [...]* ».

## ANNEXES

La Commission nationale limitera ses observations aux questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel, soulevées par le Chapitre VII (articles 126 à 131) et les articles 103 et 121 du projet de règlement grand-ducal.

La Commission nationale constate que le projet de règlement grand-ducal, pour ce qui est des dispositions susmentionnées, est quasiment identique au projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires précité. Ainsi, elle renvoie aux développements dans son avis relatif au projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires, adoptée par sa délibération n°32/AV27/2021 du 1<sup>er</sup> octobre 2021, et en particulier à la section 4.A de cet avis consacré aux données relatives aux mineurs traitées par l'administration pénitentiaire. En effet, comme déjà relevé dans cet avis, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le considérant (50) de la directive 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 énonce que « *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* ».

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 21 juillet 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



# 6

## Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal relatif à la location de logements destinés à la location abordable prévue par la loi relative au logement abordable (Délibération n°77/AV39/2023 du 1<sup>er</sup> septembre 2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « *[I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. En date du 21 novembre 2022, la Commission nationale a rendu un avis sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la location de logements abordables prévue par la loi du # relative au logement abordable<sup>448</sup>. Par courrier du 24 juillet 2023, le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements apportés audit projet de règlement grand-ducal.

3. Il y a lieu de rappeler que le texte sous avis est un règlement d'exécution du projet de loi n° 7937 relative au logement abordable (ci-après le « projet de loi ») et concerne essentiellement l'attribution des logements destinés à la location abordable par le bailleur social. Or, cette procédure d'attribution a été amendée à plusieurs reprises afin de tenir compte des demandes des acteurs de terrain. Dans son deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi, la CNPD était amenée à constater qu'en comparaison avec ce qui était prévu dans le texte initial, le rôle du registre national des logements abordables (ci-après le « RENLA ») a été considérablement réduit, voire supprimé. Ainsi, le principe selon lequel les logements destinés à la location abordable sont attribués en se basant sur la liste prioritaire générée par le RENLA a été progressivement abandonné, d'abord pour les logements dédiés, ensuite pour les logements tous publics. Selon la compréhension de la Commission nationale, il est désormais prévu que le RENLA n'intervient que lors de la vérification de l'éligibilité du demandeur-locataire.

<sup>448</sup> Délibération n°54/AV26/2022 du 21 novembre 2022 de la Commission nationale pour la protection des données.

## ANNEXES

4. En ce qui concerne plus particulièrement l'amendement 6 visant à modifier l'article 5 du projet de règlement grand-ducal, les auteurs expliquent qu'il convient de supprimer la référence à la liste prioritaire, aussi appelée liste réduite. Par ailleurs, cet amendement ajoute une phrase indiquant que le bailleur social « *saisit le résultat de l'évaluation des critères d'attribution effectuée conformément aux articles 3 et 4 dans l'outil informatique mis à disposition par l'État [c'est-à-dire le RENLA]* ». La CNPD s'interroge ce qu'il faut entendre exactement par « *résultat de l'évaluation des critères d'attribution* ». Pourquoi est-il nécessaire de saisir ce résultat dans le RENLA ?

5. De manière générale, la Commission nationale a du mal à saisir la plus-value normative que le projet de règlement grand-ducal est censé apporter. Elle réitère

également les observations relatives aux incertitudes entourant les finalités et le fonctionnement du RENLA qu'elles avaient notamment formulées dans son deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi<sup>449</sup>.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 1<sup>er</sup> septembre 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>449</sup> Délibération n°59/AV33/2023 du 7 juillet 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7937/20, point 6.

# 6

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions en fixant les modalités de la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en matière d'armes et munitions, et en déterminant les données auxquelles ces fonctionnaires ont accès dans l'exercice de leurs missions en relation avec les armes et munitions (Délibération n°86/AV40/2023 du 22 septembre 2023)**

1. Conformément à l'article 8 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, transposant l'article 46.1.c) de la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques 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 la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD »), « conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques

à l'égard du traitement des données personnelles ».

Par ailleurs, l'article 27.2 de la loi du 1<sup>er</sup> 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, transposant l'article 28.2 de la directive susmentionnée en droit national, dispose que la CNPD « est consultée dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal qui se rapporte au traitement. »

2. En date du 12 juillet 2023, Madame la Ministre de la Justice a invité la CNPD à se prononcer sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions en fixant les modalités de la formation professionnelle spéciale des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises en matière d'armes et munitions, et en déterminant les données auxquelles ces fonctionnaires ont accès dans l'exercice de leurs missions en relation avec les armes et munitions (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. La Commission nationale avait rendu trois avis<sup>450</sup> relatifs au projet de loi n°7425 qui allait devenir la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions. Or, le projet de règlement grand-ducal soulève des interrogations similaires à celles déjà évoquées au sujet de l'article 55 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions.

<sup>450</sup> Délibération n°42/2019 du 8 juillet 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7425/05 ; délibération n°2/2021 du 4 février 2021, doc. parl. n°7425/09 ; délibération n°29/AV24/2021 du 1<sup>er</sup> octobre 2021, doc. parl. n°7425/11.



## ANNEXES

4. La Commission nationale limitera ses observations aux dispositions du projet de règlement grand-ducal ayant trait à la protection des données personnelles, à savoir l'article 6.

### I. Quant aux fichiers visés

5. L'article 55.5, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions dispose ce qui suit : « Dans l'exercice de leurs fonctions prévues par le présent article, les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises y visés ont accès direct, par un système informatique, au fichier des armes. Les données à caractère personnel du fichier accessibles en vertu du présent article sont déterminées par règlement grand-ducal. »

6. Selon la compréhension de la CNPD, cette disposition donne accès aux fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises au fichier des armes visé à l'article 15 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions. Cet accès n'est toutefois pas intégral et un règlement grand-ducal précisera les catégories de données pouvant être accédées.

7. Or, par l'article 6 du projet de règlement grand-ducal, les auteurs semblent vouloir

accorder un accès à deux fichiers différents : d'une part, le fichier des armes prohibées mentionné à l'article 10<sup>451</sup> du règlement grand-ducal du 22 juillet 2008 portant exécution de l'article 48-24 du Code d'instruction criminelle et de l'article 34-1 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police et, d'autre part, le fichier des armes visé à l'article 15 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions.

8. La Commission nationale regrette que le libellé de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal fasse resurgir des incertitudes qu'elle croyait résolues suite aux amendements apportés au projet de loi n°7425. En effet, dans son avis du 8 juillet 2019, la CNPD constatait que le texte initial du projet de loi se référait tant au « fichier des armes » qu'au « fichier des armes prohibées », voire au « fichier du Service des armes prohibées », et recommandait d'uniformiser la terminologie ou, dans le cas où seraient visés des fichiers différents, de l'indiquer expressément dans le projet de loi<sup>452</sup>. Faisant suite à cette observation de la Commission nationale, la terminologie a été uniformisée par des amendements parlementaires adoptés le 27 mai 2020<sup>453</sup>.

<sup>451</sup> « En ce qui concerne le fichier des armes prohibées du ministre ayant la Justice dans ses attributions, les autorités judiciaires visées aux articles 48-24 et 51-1 du Code d'instruction criminelle, ainsi que les fonctionnaires visés aux articles 34-1 et 77-1 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ont accès aux données à caractère personnel suivantes :

1. les noms, prénoms, adresses, profession, dates et lieux de naissance des personnes étant titulaires d'une autorisation en matière d'armes;
2. les marques, modèles, calibres et numéros de série des armes autorisées;
3. les dates d'acquisition et de vente de chaque arme ainsi que l'historique de ses propriétaires et détenteurs successifs;
4. les motifs ainsi que l'historique des dates de délivrance et d'expiration des autorisations d'armes délivrées, expirées, refusées, retirées ou révoquées;
5. les informations relatives aux armes volées, détournées ou égarées. »

<sup>452</sup> Délibération n°42/2019 du 8 juillet 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7425/05,

<sup>453</sup> Doc. parl. n°7425/07, amendement n°55, p. 42.

# 6

9. La CNPD comprend dès lors que l'article 10 du règlement grand-ducal du 22 juillet 2008, en évoquant le fichier des armes prohibées du ministre de la Justice, vise le même fichier que celui mentionné à l'article 15 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions de sorte que le point 1<sup>o</sup> de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal pourrait être supprimé. De même, ne s'ensuit-il pas qu'en cas de divergence entre les catégories de données ayant vocation à figurer dans le fichier des armes, l'article 15.2 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions devrait prévaloir sur l'énumération faite à l'article 10 du règlement grand-ducal du 22 juillet 2008 ?

## II. Quant aux catégories de données

10. Tel qu'expliqué sous le point 6 du présent avis, il était de la compréhension de la CNPD que l'accès des fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises au fichier des armes n'est pas intégral mais limité à certaines catégories de données à déterminer par règlement grand-ducal, cela conformément au principe de minimisation des données consacré à l'article 3.1.c) de la loi du 1<sup>er</sup> 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<sup>454</sup>.

11. Dans son avis du 8 juillet 2019, la CNPD regrettait que le projet de loi n°7425 « ne soit pas accompagné d'un projet de règlement grand-ducal qui viendrait préciser les

*catégories de données auxquelles pourraient accéder les agents de l'Administration des douanes, de sorte qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de minimisation des données est respecté. »*

12. À la lecture de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal, force est de constater que celui-ci n'apporte aucune précision quant aux catégories de données auxquelles les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises peuvent accéder. Se pose dès lors la question de savoir si le projet de règlement grand-ducal est conforme, d'une part, à la loi en exécution de laquelle il serait pris et, d'autre part, au principe de minimisation des données.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 22 septembre 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>454</sup> « Les données à caractère personnel visées par la présente loi sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

## ANNEXES

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8133 relatif au mandat de protection future portant modification : 1° du Nouveau Code de procédure civile, et 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire (Délibération n°88/AV41/2023 du 20 octobre 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Par courrier en date du 5 janvier 2023, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8133 relatif au mandat de protection future portant modification : 1° du Nouveau Code de procédure civile, et 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet d'introduire une mesure de protection des personnes majeures de type conventionnel, à savoir le mandat de protection future. Le régime de cette mesure se base sur le principe de l'autonomie de la volonté et le respect des libertés individuelles, et permet à une personne d'organiser sa protection personnelle ou patrimoniale de manière encadrée, notamment via l'inscription du mandat de protection future au répertoire civil tenu par le Parquet général.

4. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi s'inscrit dans la mise en œuvre du deuxième Plan d'Action National de mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées 2019-2024, élaboré dans le cadre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées et de son Protocol facultatif, signée le 30 mars 2007 et ratifiée le 28 juillet 2011 (ci-après la « CRDPH »). Il est relevé dans l'exposé des motifs que les pays limitrophes ont implémenté les principes prévus par la CRDPH, dans le cadre de l'introduction des différentes mesures, dont le mandat de protection future.

5. La Commission nationale formulera ci-après ses observations uniquement quant aux problématiques relatives à la protection

# 6

des données à caractère personnel soulevées par ce projet de loi.

## Remarques liminaires

6. La Commission nationale se félicite que le projet de loi entend conférer une base légale aux traitements de données effectués en vertu du projet de loi sous examen. Le texte sous examen manque toutefois de précision quant à des éléments essentiels, notamment en ce qui concerne les types de données à caractère personnel ayant vocation à figurer dans les attestations de l'inscription du mandat de protection future, voire dans les attestations de la prise d'effet de ce mandat, ou encore les destinataires de ces attestations<sup>455</sup>.

7. En effet, l'article 8 de la Convention européenne des droits à l'homme garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») accordent à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale ainsi que le droit à la protection des données personnelles la concernant. Ces droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues puisque la possibilité d'une ingérence ou d'une limitation est prévue tant par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme que par l'article 52.1 de la Charte. Cette ingérence ou limitation peut être justifiée à condition qu'elle<sup>456</sup> :

- soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant

à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante ;

- soit nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité ;
- respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données ;
- réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

8. En outre, l'article 6.3 du RGPD prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Il résulte de cette disposition que :

« *Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :*

*a) le droit de l'Union; ou*

*b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis. Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions*

<sup>455</sup> Voir points 21 et s. du présent avis.

<sup>456</sup> Pour une analyse plus détaillée de ces conditions, voir délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7425/09, point I.1.b).

## ANNEXES

*spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi. »*

Le considérant (41) du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>457</sup>.

Par ailleurs, le considérant (45) du RGPD énonce que « *lorsque le traitement est effectué conformément à une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ou lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, le traitement devrait avoir un fondement dans le droit de l'Union ou dans le droit d'un État membre. [...] Il devrait*

*également appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un État membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. Il devrait, également, appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un État membre de déterminer si le responsable du traitement exécutant une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique devrait être une autorité publique ou une autre personne physique ou morale de droit public ou, lorsque l'intérêt public le commande, y compris à des fins de santé, telles que la santé publique, la protection sociale et la gestion des services de soins de santé, de droit privé, telle qu'une association professionnelle. »*

9. En droit interne, l'article 31 de la Constitution dispose que « *[t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. »* Aux termes de l'article 37 de la Constitution, « *[t]oute limitation de l'exercice des libertés*

<sup>457</sup> En ce sens, voir M. Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture Larcier, 2019, n°619. V. entre autres CourEDH, arrêt du 4 décembre 2015, Zakharov c. Russie, §§ 228 à 229 ; CourEDH, arrêt du 24 avril 2018, Benedik v. Slovaquie, §§ 122 à 125.

# 6

*publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».*

## **Le traitement de données dites « sensibles » par le répertoire civil**

10. Le mandat de protection future et les traitements de données effectués dans ce contexte touchent à la vie privée des personnes concernées en ce qu'ils donnent des indications sur la situation personnelle et les liens affectifs du mandant, voire du mandataire, ainsi que sur la situation patrimoniale du mandant.

11. De plus, le projet de loi prévoit des traitements portant sur des catégories particulières de données, dites « données sensibles », au sens de l'article 9 du RGPD, à savoir les données concernant la santé, mais aussi, le cas échéant, les données concernant l'orientation sexuelle, ainsi que les convictions religieuses ou philosophiques. Le traitement de ce type de données à caractère personnel est en principe interdit, sauf dans les hypothèses énumérées à l'article 9.2 du RGPD. La Cour de justice de l'Union européenne a adopté une interprétation large de la notion de « catégories particulières de données à caractère personnel » en jugeant que le traitement de données personnelles susceptibles de dévoiler, de manière indirecte, des

informations sensibles concernant une personne physique est soumis au régime de protection renforcé prévu par l'article 9 du RGPD<sup>458</sup>. En l'occurrence, le traitement de données sensibles pourrait éventuellement être fondé sur l'article 9.2.g) du RGPD. En vertu de cette disposition, le traitement de données sensibles est possible si le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée.

12. Le texte sous examen prévoit que les traitements de données sont effectués par le biais du répertoire civil qui, quant à lui, est régi par les articles 1126 à 1130 du Nouveau Code de procédure civile (ci-après le « NCPC »). Or, ces dispositions, introduites par règlement grand-ducal du 31 décembre 1982 et inchangées depuis lors, ne prévoient pas de mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée tel qu'exigé par l'article 9.2.g) du RGPD. De manière générale, la Commission nationale s'interroge quant à la nécessité de prévoir une réforme plus large du répertoire civil pour le rendre conforme aux exigences du RGPD. Il y a également lieu de s'interroger si le règlement grand-ducal du 31 décembre 1982 ayant introduit les articles 1126 à 1130 dans le NCPC est conforme à la Constitution révisée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2023,

<sup>458</sup> CJUE, arrêt du 1<sup>er</sup> août 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, points 120 et s.

## ANNEXES

et plus particulièrement à l'article 31, lu ensemble avec l'article 45.2, selon lequel la protection des données à caractère personnel est une matière réservée à la loi.

### Application du RGPD à la relation entre le mandant et le mandataire, voire le contrôleur

13. La Commission nationale observe à titre accessoire que les règles du RGPD ne s'appliquent pas seulement aux traitements de données effectués par le biais du répertoire civil mais sont également susceptibles de régir la relation entre le mandant et le mandataire, voire le contrôleur. À cet égard, il est important que les auteurs du projet de loi apportent des clarifications quant à l'obligation de conservation de certains documents à charge du mandataire et du contrôleur. Tel que mis en exergue dans l'avis commun des autorités judiciaires<sup>459</sup>, le texte sous examen n'est pas clair quant aux documents devant être conservés, à la personne chargée de la conservation ainsi qu'à la durée de conservation, ce qui engendre également des incertitudes en matière de protection des données.

### Exercice par le mandataire des droits conférés par le RGPD

14. Force est de constater que le champ d'application du mandat de protection future est plus étendu que celui des

mesures de protection judiciaire. En effet, la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle ne s'appliquent qu'aux seuls biens de la personne majeure à protéger tandis que la nouvelle mesure créée par le projet de loi est susceptible de s'appliquer à la personne du mandant<sup>460</sup>. La CNPD en déduit que le mandat de protection future pourrait prévoir une stipulation autorisant le mandataire d'exercer les droits dont le mandant dispose en vertu du RGPD ou d'autres textes applicables en matière de protection des données.

15. Dans ce contexte, se pose la question de savoir quels éléments de preuve un responsable de traitement peut alors demander afin de s'assurer que le mandataire représente valablement la personne concernée, et d'éviter le risque de faire un traitement de données illicite. Faut-il comprendre qu'une attestation de la prise d'effet du mandat telle que mentionnée à l'article 9, alinéa 5, du projet de loi constitue un, voire le seul moyen de preuve de la légitimité du mandataire à faire des demandes (par exemple : une demande d'accès aux données personnelles en vertu de l'article 15 du RGPD) au nom du mandant ? Le fait d'être un responsable de traitement ayant besoin de vérifier ladite condition du mandataire suffirait-il toutefois à remplir la condition d'« un intérêt légitime » mentionnée au même article du projet de loi ?<sup>461</sup>

<sup>459</sup> Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet général, du Parquet de Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 12 mai 2023, doc. parl. n°8133/01, p. 19 et s.

<sup>460</sup> Articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi. V. aussi : Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet général, du Parquet de Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 12 mai 2023, doc. parl. n°8133/01, p. 9.

<sup>461</sup> Voir aussi le point 22 du présent avis.



# 6

## Inscription du mandat de protection future au répertoire civil

16. L'article 8, alinéa 1, du projet de loi prévoit que « [l]e mandat de protection future doit être inscrit au répertoire civil tenu par le Parquet général. » Dans ce cadre, l'original du mandat de protection future et, le cas échéant, le certificat médical doivent être transmis au Parquet général à des fins de conservation au répertoire civil et d'inscription au fichier selon les modalités prévues aux articles 1126 et 1127 du NCPC. Or, l'article 1126 du NCPC reste inchangé par le projet de loi et ne mentionne par conséquent pas expressément les mandats de protection future. L'article 1127 du NCPC, quant à lui, dispose que la publicité des documents conservés au répertoire civil est assurée par une inscription dans un fichier au nom de la personne protégée.

17. Selon la compréhension de la CNPD, sont conservés au répertoire civil l'original du mandat de protection future ainsi que, dans le cas d'un mandat établi sous seing privé, le certificat médical attestant la capacité du mandant de conclure un tel mandat. Qu'en est-il toutefois du certificat médical circonstancié prévu à l'article 10.2° du projet de loi et à la délivrance duquel est subordonnée la prise d'effet du mandat de protection future ? Est-il également conservé au répertoire civil ou, par contre, restitué au mandataire après que le préposé a inscrit la prise d'effet du mandat de protection future ? Par ailleurs, quel est l'objectif poursuivi par la communication de ce certificat au préposé :

s'agit-il de permettre au préposé de vérifier si les conditions requises pour la prise d'effet du mandat de protection future sont remplies ?

18. De manière générale, il y a lieu de noter que la notion de « finalité », c'est-à-dire l'objectif poursuivi par le traitement, occupe une place primordiale au sein du RGPD. Aux termes de l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. De plus, d'autres principes prévus par le RGPD, tels que les principes de minimisation des données<sup>462</sup> ou de limitation de conservation<sup>463</sup> s'apprécient au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées. Par conséquent, il est important que les finalités des différents traitements instaurés par le projet de loi soient clairement définies, ce qui, aux yeux de la CNPD, n'est pas le cas en l'espèce.

19. La CNPD rappelle par ailleurs que le certificat médical circonstancié contient des informations très détaillées sur l'état de santé du mandant, étant donné qu'il décrit avec précision l'altération des facultés du mandant, donne tout élément d'information sur l'évolution prévisible de cette altération et précise les conséquences de cette altération sur la nécessité d'une représentation. Or, le répertoire civil n'est réglementé que de manière très succincte dans le Titre XVI du Livre I du NCPC consacré au répertoire civil. Il semble partant nécessaire d'encadrer plus strictement et explicitement

<sup>462</sup> Article 5.1.c) du RGPD.

<sup>463</sup> Article 5.1.e) du RGPD.

## ANNEXES

le fonctionnement du répertoire civil, au risque de ne pas respecter les conditions de l'article 9.2.g) du RGPD, qui permet de mettre en place un traitement de données sensibles pour des motifs d'intérêt public<sup>464</sup>. Compte tenu du fait que le commentaire de l'article 8 indique que les auteurs du projet de loi se sont fortement inspirés du modèle belge, la Commission nationale constate que le législateur belge a prévu la création d'un registre central destiné à regrouper spécifiquement les contrats et documents relatifs aux mandats de protection extrajudiciaire<sup>465</sup>.

20. La Commission nationale estime que l'encadrement juridique tel qu'il résulte du projet de loi est lacunaire et s'interroge plus particulièrement sur la durée de conservation d'un mandat inscrit au répertoire civil. La loi en projet devrait préciser la durée de conservation, en prenant en compte les différents cas de figure qui pourraient se présenter (révocation du mandat de protection future, rétablissement des facultés personnelles du mandant, renonciation au mandat de protection future par le mandataire, ...). Il paraît par ailleurs utile d'indiquer clairement qui est le responsable des traitements effectués par le biais du répertoire civil. S'agit-il du Parquet général auprès duquel le répertoire civil est tenu ? Ou s'agit-il du répertoire civil qui serait, le cas échéant, à considérer comme entité distincte et donc comme responsable du traitement ?

### Publicité des données personnelles inscrites au répertoire civil

21. En ce qui concerne la publicité des informations inscrites au répertoire civil, la loi en projet fait une distinction selon que le mandat de protection future a pris effet ou non. Aux termes de l'article 8, dernier alinéa, du projet de loi, « [l]orsque le mandat de protection future inscrit au répertoire civil n'a pas pris effet au sens de l'article 9 de la présente loi, des attestations de l'inscription de ce mandat de protection future peuvent être délivrées aux signataires du mandat de protection future, au notaire et au juge des tutelles. »

Cette disposition soulève plusieurs interrogations de la part de la CNPD : que faut-il entendre par « attestation de l'inscription » ? Qui est en charge de la délivrance de cette attestation ? Quelles informations y figureront ? Elle note par ailleurs que la liste des destinataires comprend, outre les signataires du mandat, le notaire et le juge des tutelles. Or, quelle est la finalité de cette transmission de données ? Pourquoi est-il nécessaire que le notaire et le juge des tutelles puissent se voir délivrer une telle attestation avant que le mandat ait pris effet ? Est visé seulement le notaire ayant reçu le mandat de protection future établi par acte authentique ou tout notaire qui sera amené à établir un acte pour le mandant ?

22. Dans l'hypothèse où le mandat de protection future a pris effet, tant l'article 9 du

<sup>464</sup> Voir points 10 et s. du présent avis.

<sup>465</sup> Arrêté royal du 31 août 2014 fixant les modalités de création, de tenue et de consultation du registre central des contrats de mandat en vue d'organiser une protection extrajudiciaire et du registre central des déclarations relatives à la désignation d'un administrateur ou d'une personne de confiance ; voir également les avis n°45/2014 du 21 mai 2014 et n°140/2019 du 7 août 2019 de l'Autorité de protection des données belge.

## 6

projet de loi que le titre XVI du NCPD relatif au répertoire civil semblent s'appliquer. L'article 9, alinéa 5, du projet de loi indique que « [l]orsque le mandat de protection future a pris effet, des attestations de la prise d'effet de ces mandats peuvent être délivrées à toute personne justifiant d'un intérêt légitime. » De nouveau, ladite « attestation de la prise d'effet » n'est pas définie. Il n'est pas non plus précisé qui délivre cette attestation et quelles informations y sont contenues. La CNPD suppose que, tout au moins, les mentions de l'identité du mandant et du mandataire y figureront. Cependant il convient de s'interroger quant aux mentions relatives à l'objet et à l'étendue du mandat. De plus, la notion d'intérêt légitime n'est pas définie. La Commission nationale se demande si une personne souhaitant se procurer une attestation de prise d'effet d'un mandat de protection future aura à justifier du besoin d'accéder à ce document, par exemple en tant que partie à un contrat. Se pose également la question de savoir qui appréciera la légitimité de l'intérêt invoqué<sup>466</sup>.

23. L'article 1129 du NCPD, quant à lui, dispose que « [d]es copies des extraits conservés au répertoire civil peuvent être délivrées à tout requérant. Lorsqu'une indication de radiation a été portée sur le fichier, les copies des extraits conservés au répertoire civil ne peuvent être délivrées que sur autorisation du procureur général d'État. ». L'article 27 du projet de loi ajoute un deuxième alinéa à

l'article 1129 du NCPD aux termes duquel « [l]es formalités prévues à l'alinéa précédent valent également pour les mandats de protection future inscrits au répertoire civil et ayant pris effet ». Faut-il en déduire que l'article 1129 du NCPD prévoit un mécanisme additionnel de publicité s'ajoutant à celui instauré par l'article 9, alinéa 5, du projet de loi ? Dans l'affirmative, quelles informations sont contenues dans les copies des extraits pouvant être délivrées à tout requérant ? La notion de « tout requérant » implique-t-elle que le destinataire n'a pas à justifier d'un intérêt légitime, contrairement à ce qui est prévu à l'article 9, alinéa 5, du projet de loi ? La Commission nationale observe dans cette articulation des textes une source d'insécurité juridique pour les signataires d'un mandat aussi bien que pour les acteurs chargés de l'application des textes précités.

24. Il y a lieu de rappeler que l'inscription des mandats de protection future au répertoire civil ainsi que la délivrance de documents reprenant les informations figurant dans le répertoire civil constituent une ingérence dans le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles. En vertu du principe de proportionnalité consacré notamment par l'article 37 de la Constitution, une telle ingérence doit être limitée au strict nécessaire. Ainsi, la CNPD invite les auteurs du texte de définir clairement les finalités des traitements effectués par le biais du répertoire civil et de limiter la communication de données personnelles aux destinataires qui en ont effectivement besoin.

<sup>466</sup> Avis commun de la Cour d'appel, du Parquet général, du Parquet de Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 12 mai 2023, doc. parl. n°8133/01, p. 19.

## ANNEXES

25. En conclusion, la Commission nationale insiste sur l'importance de préciser l'encadrement des traitements de données à caractère personnel pouvant avoir lieu sur base du présent projet de loi, notamment s'agissant des informations ayant vocation à figurer sur les différentes attestations, voire sur les copies des extraits, des destinataires de ces documents, des durées de conservation des différentes données traitées et des garanties afférentes aux traitements de données dites « sensibles ». Cet encadrement juridique devra respecter les principes prévus par le RGPD, tels que les principes de limitation des finalités, de minimisation des données et de limitation de la conservation.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 20 octobre 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire



# 6

## Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité (Délibération n°96/AV42/2023 du 10 novembre 2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

2. Par courrier en date du 14 juin 2023, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des

Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, la création d'un Observatoire digital de la mobilité (ci-après l'« Observatoire ») sous l'autorité du ministre ayant les Transports dans ses attributions (ci-après le « ministre ») répond à l'accord de coalition 2018-2023. En effet, ledit accord stipule ce qui suit : « Pour recueillir, dans le contexte particulièrement dynamique du Grand-Duché, de manière efficace et continue les données nécessaires à une planification de la mobilité adaptée à l'évolution des besoins de la population et des entreprises, un observatoire de la mobilité est mis en place sous la tutelle du Ministère ayant dans ses attributions la mobilité. Cet observatoire cherchera des synergies dans la récolte de données par divers acteurs publics et privés, planifiera la collecte des données manquantes, y inclus par le biais d'enquêtes ménages régulières, et mettra les données à la disposition des acteurs concernés. »

L'Observatoire aura plus concrètement comme mission de fournir les données nécessaires à la planification des infrastructures et offres de mobilité, son objectif étant de développer des connaissances concernant « les comportements de mobilité, c'est-à-dire pourquoi, comment, où et quand les personnes se déplacent », d'une part et « l'efficacité de l'utilisation des infrastructures et services de transport, c'est à dire le rapport entre les flux de mobilité portés effectivement par les

## ANNEXES

*différentes offres [...] et leurs capacités maximales de transport », d'autre part.<sup>467</sup>*

4. La CNPD constate dans ce contexte que l'Union européenne soutient, au travers de sa directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010<sup>468</sup> et son règlement délégué 2017/1926 du 31 mai 2017 complétant ladite directive<sup>469</sup>, deux textes législatifs mentionnés d'ailleurs dans le commentaire des articles du projet de loi sous avis<sup>470</sup>, la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements multimodaux.<sup>471</sup>

5. Plus concrètement, les autorités chargées du transport, les gestionnaires d'infrastructures, les opérateurs de transport et les fournisseurs de services de transport – qu'ils soient publics ou privés – sont tenus de mettre à disposition les données de leurs services et de leurs réseaux qui sont nécessaires à l'information du voyageur afin de faciliter, par le développement de systèmes de transport intelligents, les déplacements de porte à porte dans l'Union européenne. Chaque État membre doit dès lors mettre en place un point d'accès national qui reprend les données disponibles relatives au transport pour son pays et centralise l'accès aux dites données. Au Grand-Duché, ce point prend la forme d'un

portail internet donnant accès à toutes les données disponibles relatives à la mobilité au Luxembourg.<sup>472</sup>

6. Néanmoins, la Commission nationale constate que l'envergure des missions de l'Observatoire dépasse largement celle prévue par les textes européens susmentionnés, notamment à cause des dispositions du projet de loi ayant une répercussion sur le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel. Après quelques remarques liminaires, elle analysera dès lors successivement les différentes dispositions du projet de loi en suivant l'ordre de rédaction dudit projet pour exprimer ses recommandations.

### Remarques liminaires

#### 1.1. Quant au responsable du traitement

7. D'après les articles 1.1 et 4.1 du projet de loi, le ministre désigne parmi ses agents un coordinateur de l'Observatoire, créé sous son autorité. Le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi précise à cet égard que l'Observatoire est un « *service du Ministère ayant les transports dans ses attributions* » et qu'il « *n'a pas d'indépendance administrative* ».

<sup>467</sup> Voir exposé des motifs, page 2.

<sup>468</sup> Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

<sup>469</sup> Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.)

<sup>470</sup> Voir dans ce contexte la lettre circulaire du 22 février 2012 concernant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.

<sup>471</sup> C'est-à-dire qui concerne l'utilisation combinée de plusieurs modes de transport (par exemple, train, bus, tram, taxi, vélo, propre voiture, etc.) au cours d'un même trajet.

<sup>472</sup> Disponible sous ce lien : <https://data.public.lu/fr/pages/topics/mobility/>.



## 6

8. Selon l'article 5 du projet de loi, le ministre agit en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel nécessaire pour remplir les missions de l'Observatoire.

9. La CNPD tient à rappeler que conformément à l'article 4.7) du RGPD, le responsable du traitement est « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre.* »

10. En ce qui concerne plus précisément les notions de responsable du traitement et de sous-traitant, il ressort des lignes directrices du Comité européen pour la protection des données (ci-après le « CEPD ») sur ce sujet que « [...] même si un service particulier ou une unité particulière d'une organisation assume la responsabilité opérationnelle de veiller à la conformité de certaines activités de traitement, cela ne signifie pas pour autant que ce service ou cette unité (plutôt que l'organisation dans son ensemble) devient le responsable du traitement.<sup>473</sup> Il y est aussi indiqué que « [I]es employés qui ont accès à des données à caractère

*personnel au sein d'une organisation ne sont généralement pas considérés comme des «responsables du traitement» ou comme des «sous-traitants», mais plutôt comme des «personnes agissant sous l'autorité du responsable du traitement ou sous celle du sous-traitant» au sens de l'article 29 du RGPD.* »<sup>474</sup>

11. Par ailleurs, les mêmes lignes directrices précisent que « [I]orsque le responsable du traitement est spécifiquement identifié par la loi, cette désignation est déterminante pour définir qui agit en tant que responsable du traitement. Cela présuppose que le législateur a désigné comme responsable du traitement l'entité qui est véritablement en mesure d'exercer le contrôle. »<sup>475</sup>

12. Il est encore à noter que la notion de responsable du traitement est une notion fonctionnelle en ce qu'elle vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels joués par les parties. Ainsi, elle repose sur une analyse factuelle plutôt que formelle.<sup>476</sup> Cela signifie que le statut juridique du ministre en tant que responsable du traitement, tel que défini par le texte sous avis, doit être déterminé par ses activités réelles plutôt que par sa désignation formelle. En prenant en compte les explications susmentionnées sur la forme de l'Observatoire, la CNPD considère que, même si le futur coordinateur, désigné parmi les agents du ministre, sera chargé du fonctionnement de l'Observatoire et de la mise en œuvre des traitements de

<sup>473</sup> CEPD, lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, point 18.

<sup>474</sup> Point 19, note de bas de page 9 desdites lignes directrices.

<sup>475</sup> Point 23 desdites lignes directrices.

<sup>476</sup> Page 3 et point 21 desdites lignes directrices.



## ANNEXES

données y liés, ce dernier agira toujours sous l'autorité du ministre. Dans ces conditions et sur base des informations actuellement à sa disposition, la Commission nationale estime que le ministre serait en effet à considérer comme responsable des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par l'Observatoire.

### **1.2. Quant à la base légale et aux principes de nécessité et de proportionnalité**

13. Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi expliquent pourquoi l'Observatoire aurait besoin de traiter des données à caractère personnel pour accomplir ses missions. Plus précisément, il y est indiqué que *« pour pouvoir adapter l'offre de mobilité aux besoins de la population, il faut comprendre les comportements et besoins de mobilité d'un échantillon représentatif de la population qui réside ou travaille au Grand-Duché. Or, pour pouvoir s'assurer que l'échantillon questionné lors d'une enquête de mobilité est bien représentatif, il est indispensable de collecter, de façon bien entendu pseudonymisée, des données à caractère personnel comme par exemple la classe d'âge, le sexe, le code postal du lieu de résidence et de travail. [...] »*

14. Par ailleurs, il ressort de l'exposé des motifs que les auteurs du projet de loi considèrent que, comme la mobilité des personnes est un aspect fondamental de toute société ouverte, les traitements en question ont lieu dans un « intérêt public ». Ils y précisent que, conformément à l'article 6.1.e) du RGPD, *« il est possible de recourir à une « mission d'intérêt public » comme base de licéité de traitement si cette mission*

*a une base légale dans le droit de l'Union européenne ou dans le droit national. Le présent projet de loi a pour objet de préciser cette base légale. »*

15. En outre, les auteurs font référence à l'article 6.3 du RGPD concernant la licéité d'un traitement de données nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public et estiment qu'en vertu dudit article *« il est possible – mais pas obligatoire – de préciser, entre autres, les catégories de données qui font l'objet de traitements ainsi que les personnes concernées par ces traitements, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et les finalités d'une telle communication. Dans le présent projet de loi, le législateur souhaite apporter certaines précisions de ce type. »*

16. La CNPD note dans ce contexte l'interprétation du législateur selon lequel la mission de l'Observatoire serait à considérer comme « d'intérêt public ». En effet, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi précise que l'Observatoire a *« une mission d'intérêt public. »* Toujours est-il que les traitements de données à caractère personnel opérés par l'Observatoire doivent être « nécessaires » afin d'exécuter ladite mission d'intérêt public conformément à l'article 6.1.e) du RGPD.

L'article 6.3 du RGPD quant à lui, mentionné d'ailleurs par les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs, dispose que le droit de l'Union ou le droit des États membres définissant le fondement du traitement nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public sur base de l'article 6.1.e) du RGPD doit répondre *« à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi. »*



## 6

17. La Commission nationale tient à souligner dans ce contexte que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») accordent à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, ainsi que le droit à la protection des données personnelles la concernant. Néanmoins, ces droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues puisque la possibilité d'une ingérence ou d'une limitation est prévue tant par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme que par l'article 52.1 de la Charte.

C'est dans ce contexte que le respect des principes de proportionnalité et de nécessité est essentiel, car cette ingérence ou limitation peut uniquement être justifiée à condition qu'elle soit, entre autre, nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité.<sup>477</sup>

18. Dans son arrêt du 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a précisément souligné l'importance du caractère nécessaire et proportionné d'une ingérence dans les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte en jugeant que « la mise à disposition de données à

*caractère personnel à des tiers constitue une ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, quelle que soit l'utilisation ultérieure des informations communiquées. À cet égard, il importe peu que les informations relatives à la vie privée concernées présentent ou non un caractère sensible ou que les intéressés aient ou non subi d'éventuels inconvénients en raison de cette ingérence »*<sup>478</sup>.

Le Conseil d'État rappelle lui aussi régulièrement que l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, une matière réservée à la loi formelle.<sup>479</sup>

19. En droit interne, il est intéressant de noter que l'article 31 de la Constitution révisée, applicable depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2023, dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

Par ailleurs, alors que la Cour constitutionnelle a déjà reconnu lors de l'analyse de la conformité d'un texte législatif à la Constitution que le principe de proportionnalité est un des principes

<sup>477</sup> Les autres conditions sont que l'ingérence soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante, respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données et réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Pour une analyse plus détaillée de ces conditions, voir délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7425/09, point I.1.b).

<sup>478</sup> CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, point 39 et jurisprudence y citée et points 63 à 65 et jurisprudence citée.

<sup>479</sup> V. notamment avis 60.250 du 22 mars 2022, doc. parl. n°7578/01, p. 5 ; avis 53.322 du 12 juillet 2019, doc. parl. n°7425/04, p. 9 ; avis 51.586 du 7 juin 2016, doc. parl. n°6975/05, p. 4.

## ANNEXES

généraux de droit, à côté par exemple du principe de l'égalité devant la loi ou du principe de sécurité juridique,<sup>480</sup> ce n'est que par son arrêt du 19 mars 2021 que le principe de proportionnalité a été formellement déclaré à valeur constitutionnelle.<sup>481</sup> Depuis la révision susmentionnée de la Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 2023, les principes de nécessité et de proportionnalité sont dorénavant ancrés dans la Constitution. En effet, aux termes de l'article 37 de la Constitution révisée, « [t]oute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

20. En l'espèce, comme le projet de loi prévoit l'accès à des fichiers et la communication de données à caractère personnel à un tiers, c'est-à-dire à l'Observatoire, ceci constitue une ingérence dans la vie privée des personnes concernées et les principes de nécessité et de proportionnalité doivent dès lors être respectés.

Néanmoins, sur base de ce qui précède et sous réserve de ses commentaires qui suivent, la Commission nationale se demande de manière générale si les traitements de données à caractère personnel prévus dans le projet

de loi respectent les principes susmentionnés, c'est-à-dire s'il y a vraiment un juste équilibre entre les objectifs poursuivis par le projet de loi et les moyens déployés en vue de les réaliser. Elle estime qu'il faut plus particulièrement tenir compte de ce que le projet de loi prévoit dans son article 8 que l'Observatoire aurait accès à toute une série de données à caractère personnel, comme par exemple le lieu de résidence, la situation professionnelle, le sexe, la composition de ménage ou encore la fourchette de revenu, qui sont détenues par différentes administrations publiques telles que l'Administration des contributions directes ou l'Inspection générale de la sécurité sociale. D'autant plus, ledit article oblige des entités privées à accorder un accès à leurs données à l'Observatoire, comme les données concernant les déplacements des téléphones portables détenues par les opérateurs de téléphonie mobile ou encore les données concernant le lieu de résidence, le lieu de travail, le secteur d'activité et la situation professionnelle telles que détenues par les employeurs.<sup>482</sup>

Les auteurs du projet de loi précisent dans ce contexte que « *le comportement de mobilité d'un individu en particulier ne constitue en aucun cas un enjeu de politique de mobilité et n'intéresse donc pas l'Observatoire* » et que « *[d]ans tous les cas, l'identité des voyageurs dont le comportement et les besoins de mobilité sont observés est sans intérêt pour l'Observatoire.* »<sup>483</sup> Tout en considérant que le projet de loi prévoit

<sup>480</sup> Voir par exemple l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n°72 du 28 janvier 2021).

<sup>481</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n°146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n°232 du 23 mars 2021), voir aussi l'arrêt n°165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n°372 du 17 mai 2021).

<sup>482</sup> Voir l'article 6.1 du projet de loi.

<sup>483</sup> Voir commentaire des articles 6 et 8 du projet de loi.

# 6

que l'Observatoire collecterait uniquement des données à caractère personnel sous forme pseudonymisée, la CNPD se demande néanmoins si, au vu de toutes les données à caractère personnel auxquelles l'Observatoire aurait accès, les individus ne seraient pas susceptibles d'être identifiés indirectement tout comme leurs habitudes et préférences de mobilité, même si ce n'est pas le but recherché par l'Observatoire.

21. En prenant dès lors en compte les principes de nécessité et de proportionnalité, la Commission nationale s'interroge tout d'abord si le projet de loi ne pourrait pas prévoir la réalisation des missions de l'Observatoire sans traitant des données à caractère personnel, c'est-à-dire en effectuant les études de mobilité nécessaires pour atteindre les finalités poursuivies sur des données anonymisées et pas uniquement pseudonymisées. Elle se permet de rappeler à ce sujet que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré) identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire, la pseudonymisation rend possible la réidentification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante : alors que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées, les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement<sup>484</sup>. Le considérant (26) du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir*

*les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* »

Plus concrètement, sans questionner à ce stade si l'accès à toutes les données énumérées à l'article 8 du projet de loi est vraiment proportionné et nécessaire<sup>485</sup>, la CNPD se demande si les auteurs du projet de loi ne pourraient pas remplacer l'obligation imposée aux entités publiques et privées listées audit article 8 d'accorder accès au ministre à toute une liste de données à caractère personnel, par une obligation d'anonymiser lesdites données avant de les transmettre au ministre.

22. Finalement, en considérant de nouveau les principes de nécessité et de proportionnalité, elle s'interroge de même si d'autres moyens moins intrusifs d'un point de vue de la vie privée et de la protection des données ne pourraient pas être mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs poursuivis par l'Observatoire, c'est-à-dire améliorer l'offre de mobilité en l'adaptant aux besoins de la population. Un tel moyen moins attentatoire à la vie privée, voire même en dehors de toute collecte de données à caractère personnel, serait par exemple le développement et l'amélioration des systèmes de comptage actuels. Il convient de soulever dans ce

<sup>484</sup> A toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation.

<sup>485</sup> Voir aussi ses commentaires sous la section « 4.2 Quant aux données à caractère personnel », points 46 à 58.

## ANNEXES

contexte le système de comptage permanent et automatique du trafic routier par le moyen de compteurs installés à travers tout le Grand-Duché sur les autoroutes, les routes nationales et les pistes cyclables effectué par l'Administration des ponts et chaussées<sup>486</sup> ou encore le comptage des passagers dans les transports publics.<sup>487</sup>

23. Parallèlement, l'Observatoire pourrait toujours mener des enquêtes de mobilité comme actuellement prévu par l'article 7 du projet de loi.<sup>488</sup> A titre de comparaison, Bruxelles Mobilité, une administration de la Région de Bruxelles-Capitale chargée d'étudier le comportement des Bruxellois en matière de déplacements, a réalisé entre octobre 2021 et octobre 2022 une enquête très détaillée sur les caractéristiques et habitudes de la mobilité des familles et des individus.<sup>489</sup> Dans le même ordre d'idées, le Baromètre de la Mobilité constitue l'une des enquêtes de satisfaction phare de l'Observatoire « Good move » de la même administration bruxelloise, visant à collecter le niveau de satisfaction des usagers par rapport à l'offre de mobilité au sens large et l'interaction de celle-ci avec la demande de déplacements.<sup>490</sup>

#### 11. Quant à la collecte des données par l'Observatoire (article 6 du projet de loi)

24. Selon l'article 6 du projet de loi, l'Observatoire « ne collecte et ne sollicite des données à caractère personnel que sous forme pseudonymisée et sans la clé permettant de réidentifier les personnes. » D'après le commentaire des articles, l'Observatoire « s'intéresse exclusivement à des flux suffisamment importants pour pouvoir impacter les réseaux de transports. Dans tous les cas, l'identité des voyageurs dont le comportement et les besoins de mobilité sont observés est sans intérêt pour l'Observatoire. »

25. Sous réserve de ses commentaires sous le point 21 concernant la possibilité d'envisager la réalisation des missions de l'Observatoire sans traitant des données à caractère personnel, la CNPD tient à rappeler qu'en pratique, la pseudonymisation consiste à remplacer les données directement identifiantes (telle que le nom, prénom ou l'adresse exacte) d'un jeu de données par des données indirectement identifiantes comme par exemple un alias ou un numéro séquentiel. La pseudonymisation permet ainsi de traiter les données d'individus sans pouvoir identifier ceux-ci de façon directe. Contrairement à l'anonymisation, la pseudonymisation est une opération réversible. Il est dès lors possible de retrouver l'identité d'une personne si l'on dispose d'informations supplémentaires,

<sup>486</sup> Voir sur le site internet de ladite Administration : <https://pch.gouvernement.lu/fr/administration/competences/comptage-traffic.html>

<sup>487</sup> Voir dans ce contexte la note #01 de mai 2023 de l'Observatoire intitulée « Comptage des passagers dans les transports publics » disponible sous : <https://transports.public.lu/dam-assets/planifier/observatoire/odm-note-01-mai-2023.pdf>. Voir aussi le document intitulé « Systèmes de transport intelligents, Rapport sur les activités et projets nationaux du Luxembourg » d'août 2020 du Ministère de la Mobilité et des Transports publics, disponible sous : [https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-06/2021\\_lu\\_its\\_progress\\_report\\_2020.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-06/2021_lu_its_progress_report_2020.pdf).

<sup>488</sup> Voir dans ce contexte ses commentaires sous la section « 3. Quant aux enquêtes menées par l'Observatoire (article 7 du projet de loi) ».

<sup>489</sup> Voir sur leur site internet : <https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/ecd>

<sup>490</sup> Site internet de l'Observatoire « Good move » : <https://data.mobility.brussels/home/fr/observatoire/barometre-de-la-mobilite/>.

# 6

c'est-à-dire même si l'Observatoire ne disposerait pas de la « *clé permettant de réidentifier les personnes* », au moins les entités listées à l'article 8 du projet de loi pourraient toujours relier les données transmises à l'Observatoire à un individu déterminé.

Le considérant (26) du RGPD précise dans ce contexte que les « *données à caractère personnel qui ont fait l'objet d'une pseudonymisation et qui pourraient être attribuées à une personne physique par le recours à des informations supplémentaires devraient être considérées comme des informations concernant une personne physique identifiable. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement, tels que le ciblage. Pour établir si des moyens sont raisonnablement susceptibles d'être utilisés pour identifier une personne physique, il convient de prendre en considération l'ensemble des facteurs objectifs, tels que le coût de l'identification et le temps nécessaire à celle-ci, en tenant compte des technologies disponibles au moment du traitement et de l'évolution de celles-ci.* »

26. Par ailleurs, la CNPD se pose la question qui sera en charge de la pseudonymisation des données, et préalablement à quelle action. Elle comprend, d'après le libellé

de la disposition sous examen, que les données devraient être préalablement pseudonymisées avant tout transfert ou accès de données par l'Observatoire. Par conséquent, elle en déduit que la tâche de la pseudonymisation des données incomberait à chacune des entités listées à l'article 8 du projet de loi, et non à l'Observatoire, sans quoi cette garantie ne saurait être considérée comme efficace.

27. Alternativement, cette tâche pourrait être effectuée par un « tiers de confiance », qui doit être compris comme une personne physique ou morale habilitée à effectuer des opérations de sécurité juridique dont des services de pseudonymisation ou d'anonymisation et qui présente des garanties d'indépendance, de compétence et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêts au regard des données qu'il traite dans le cadre de ses diverses activités. La CNPD renvoie à cet égard à son avis du 2 décembre 2016, dans lequel elle indiquait déjà « *qu'un encadrement général de l'activité de tiers de confiance fournissant ce type de services serait préférable et permettrait d'accompagner le développement de services innovants en matière de pseudonymisation et d'anonymisation au Luxembourg. Elle considère en outre que de tels services devraient être réservés à des acteurs présentant des garanties d'indépendance, de compétence et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêts au regard des données qu'ils traitent dans le cadre de leurs diverses activités* »<sup>491</sup>.

<sup>491</sup> Avis de la Commission nationale pour la protection des données du 2 décembre 2016 relatif au projet de loi no 7061 modifiant certaines dispositions du Code de la sécurité sociale, document parlementaire 7061/03, p. 4.



## ANNEXES

28. La CNPD constate dans ce contexte que l'article 6.2 du projet de loi permettrait à l'Observatoire d'utiliser différents jeux de données pseudonymisées dans le cadre d'une même analyse, « *mais pas d'une façon qui permettrait de réidentifier les personnes* ». Tout en prenant en compte que l'Observatoire ne serait pas en possession de données permettant une identification directe comme notamment le nom et le prénom, d'une part, et même si ce n'est pas le but poursuivi par l'Observatoire, d'autre part, la CNPD se demande néanmoins, au vu de toutes les données à caractère personnel auxquelles l'Observatoire aurait accès, s'il ne serait pas faisable de relier entre eux des ensembles de données distincts concernant un même individu. Autrement dit, ne serait-il pas possible pour l'Observatoire d'utiliser et de recouper toutes les données auxquelles l'Observatoire aurait accès et de les relier à une personne physique déterminée, permettant dès lors une identification indirecte de ladite personne ?

29. Le groupe de travail « Article 29 », qui a été remplacé le 25 mai 2018 par le CEPD, a déjà estimé dans un avis de 2007 que « *[l]’efficacité de la procédure de pseudonymisation dépend d’un certain nombre de facteurs (le stade auquel on y recourt, son niveau de sécurité en ce qui concerne la possibilité de retracer les informations, l’importance de la population dans laquelle la personne est dissimulée, la possibilité de rattacher des transactions/enregistrements individuels à une même personne, etc.). Les pseudonymes doivent faire l’objet d’un choix aléatoire et non*

*prévisible. La quantité de pseudonymes possible doit être assez grande pour que le même pseudonyme ne puisse jamais être choisi deux fois au hasard. Pour garantir un niveau de sécurité élevé, il importe que l’ensemble des pseudonymes potentiels soit au moins équivalent à l’éventail des valeurs des fonctions de hachage cryptographique sûres.* »<sup>492</sup>

Il est dès lors primordial que l'entité, voir même les entités auxquelles incomberait, le cas échéant, la tâche de la pseudonymisation des données, respectent les principes susmentionnés avant tout transfert de données à l'Observatoire afin de garantir que la procédure de pseudonymisation est une garantie efficace pour réduire les risques pour les personnes concernées. En cas de doute, une agrégation à un niveau supérieur est toujours préférable. Par exemple, pour les communes avec un faible nombre d'habitants, les informations sur la composition du ménage et le lieu de travail pourraient être suffisantes pour réidentifier certaines personnes par recoupement d'informations. Une agrégation à un niveau géographique supérieur serait donc à envisager.

30. Finalement, d'après l'article 6.3 du projet de loi sous examen, l'Observatoire « *détruit les données à caractère personnel au terme d'une durée de traitement ne dépassant pas les deux ans après leur réception.* »

31. La CNPD tient à rappeler dans ce contexte que le principe de la limitation de la conservation est un des principes clés de tout

<sup>492</sup> Avis 4/2007 du groupe de travail « Article 29 » sur le concept de données à caractère personnel, adopté le 20 juin 2007, p.20.



## 6

traitement de données à caractère personnel. Plus concrètement, d'après l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel peuvent uniquement être « 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 [...] ». »

Sans explications supplémentaires ni dans le texte du projet de loi, ni dans le commentaire des articles sur la justification de la durée de conservation des données à caractère personnel pendant un maximum de deux ans par l'Observatoire, la CNPD ne peut pas se prononcer sur la proportionnalité et la nécessité de ladite durée.

## 12. Quant aux enquêtes menées par l'Observatoire (article 7 du projet de loi)

32. Selon l'article 7 du projet de loi, l'Observatoire peut « mener des enquêtes auprès d'échantillons représentatifs de personnes qui résident au Grand-Duché, qui utilisent les infrastructures de transport au Grand-Duché de Luxembourg ou qui possèdent un véhicule qui utilise les infrastructures de transport au Grand-Duché de Luxembourg » sous condition que « les participants aient donné leur consentement ». Dans le commentaire des articles il est précisé qu'« [a]fin de déterminer la représentativité de l'échantillon selon les règles de l'art, l'Observatoire a besoin de collecter des données à caractère

personnel. Puisqu'avant de participer à une enquête, la personne est informée de la finalité de la collecte de données et peut refuser de fournir telle ou telle donnée, la prévisibilité de l'utilisation des données à caractère personnel est donnée. Ceci est le cas aussi bien si les données sont collectées par le moyen d'un questionnaire ou par le moyen d'une application à installer sur le smartphone. »

33. La CNPD tient tout d'abord à insister que toutes les conditions d'un consentement valide au sens du RGPD sont à respecter, c'est-à-dire que le consentement doit être libre, spécifique, éclairé et univoque.<sup>493</sup> Une personne concernée contactée par l'Observatoire ne doit dès lors pas uniquement avoir la possibilité de « refuser de fournir telle ou telle donnée », mais elle doit pouvoir refuser intégralement la participation à une telle enquête.

34. Par ailleurs, il ne suffit pas qu'« avant de participer à une enquête, la personne est informée de la finalité de la collecte », mais, conformément à l'article 13 du RGPD, le ministre doit fournir aux participants toutes les informations y listées et ceci au moment où les données à caractère personnel sont obtenues. A côté des finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel, il s'agit par exemple aussi de la base juridique du traitement, des destinataires des données, de la durée de conservation des données, ainsi que l'existence des différents droits des personnes concernées.

<sup>493</sup> Voir la définition du consentement à l'article 4.11) du RGPD. Voir aussi l'article 7 sur les conditions applicables au consentement, ainsi que les lignes directrices 5/2020 sur le consentement au sens du règlement (UE) 2016/679 Version 1.1, adoptées le 4 mai 2020 par le CEPD.

## ANNEXES

35. Finalement, l'article 7 du projet de loi prévoit que les enquêtes en cause peuvent être menées par des questionnaires, par téléphone ou par tout autre système d'acquisition de données, tandis que le commentaire des articles précise que les données peuvent être collectées par « le moyen d'un questionnaire ou par le moyen d'une application à installer sur le smartphone. »

Néanmoins, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles, de quelle manière l'Observatoire obtiendrait les coordonnées de contact desdits « échantillons représentatifs de personnes », c'est-à-dire notamment leur adresse postale afin de les inviter à participer à une telle enquête. Est-ce que le ministre aurait accès aux données du registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP ») pour cette finalité ? Si tel est le cas, la CNPD estime nécessaire, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, d'inclure cette possibilité dans le corps du texte du projet de loi sous avis. De même, l'article 14 du RGPD serait à respecter dans cette hypothèse, les données à caractère personnel n'ayant pas été collectées directement auprès de la personne concernée. Sur base de cette disposition, le ministre devrait, entre autres, fournir aux personnes concernées une information sur la source d'où proviennent les données à caractère personnel.

36. Finalement, si la CNPD comprend bien le commentaire des articles, des enquêtes pourraient aussi être menées auprès de personnes qui ni résident, ni travaillent au Luxembourg, mais qui « visite[nt] le Grand-duché pour d'autres motifs, ou transite[nt]

par le Grand-duché. » Elle se demande dans cette hypothèse par quelle manière l'Observatoire pourrait contacter lesdites personnes, le recours, le cas échéant, au RNPP n'étant pas une option alors qu'il ne contient pas les coordonnées recherchées.

### 13. Quant à l'accès aux données par l'Observatoire (article 8 du projet de loi)

37. L'article 8.1 du projet de loi crée l'obligation pour les entités y énumérées de donner « accès au ministre, sur sa demande et dans les délais fixés dans sa requête, aux données à caractère personnel ou non personnel nécessaires à l'exécution des missions de l'Observatoire telles que prévues à l'article 3, selon les modalités de l'article 6 et telles que précisées par les finalités suivantes [...] »

38. La CNPD constate dans ce contexte que l'article 2, point 4° du projet de loi définit l'accès comme « le traitement, par un utilisateur de données, de données qui ont été fournies par un détenteur de données conformément à des exigences techniques, juridiques ou organisationnelles particulières, sans que cela n'implique nécessairement la transmission ou le téléchargement de ces données. »

39. A la lecture de ladite définition et de l'article 8 sous examen, il n'est pas clair comment « l'accès » aux données personnelles détenues par les différentes entités serait concrètement effectué. Est-ce que lesdites entités effectueraient dès lors une transmission des données à l'Observatoire, même si dans la définition précitée il est mentionné que l'accès n'implique pas « nécessairement la transmission ou le téléchargement de ces



# 6

données », ou est-ce que l'Observatoire disposerait par exemple d'un code d'accès pour accéder aux données ? Sans connaître comment cette communication va s'opérer, il se pose comme susmentionné au point 26 la question de savoir qui s'occupe de la pseudonymisation.

40. De même, indépendamment du moyen d'accès aux données par l'Observatoire et sous réserve de ses commentaires qui suivent, la CNPD estime que l'Observatoire devrait uniquement avoir accès aux données énumérées à l'article 8 du projet de loi et en aucun cas à toute la base de données détenue par l'entité en cause.

41. La Commission nationale analysera par la suite plus en détail les finalités poursuivies par l'accès aux données par l'Observatoire (4.1), ainsi que les données à caractère personnel auxquelles l'Observatoire aurait accès (4.2).

A titre préliminaire, elle tient à souligner qu'elle prendra uniquement en compte dans son analyse l'article 8.1, points 1° à 3° du projet de loi, alors qu'elle estime, sans indications contraires dans le texte ou le commentaire des articles, que les finalités mentionnées aux points 4° à 6° sont a priori poursuivies sans traiter des données à caractère personnel. En effet, elle a l'impression que les données mentionnées aux points 4° à 6° sont soit des données concernant des personnes morales qui ne tombent pas dans le champ d'application du RGPD<sup>494</sup>, soit des données statistiques sans lien avec une personne physique identifiée ou identifiable comme

par exemple des données concernant la topologie et les chantiers des réseaux ferroviaires, les données concernant les projections et répartition des résidents et des emplois ou encore les données concernant les stratégies, plans et projets d'infrastructures et d'offres de transport.

#### **4.1. Quant aux finalités poursuivies par l'accès aux données**

42. D'après l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel collectées peuvent uniquement être collectées « pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités [...] (limitation des finalités) ».

43. Il ressort dans ce contexte du commentaire des articles qu'« [é]tant donné que certaines données sont à caractère personnel, chaque donnée est explicitement reliée à une finalité. Celle-ci ne vise jamais à comprendre le comportement ou les besoins de mobilité d'un individu en particulier, mais toujours d'un groupe de personnes présentant un comportement ou des besoins de mobilité similaires. »

La CNPD constate en effet que les points 1° à 3° de l'article 8.1 du projet de loi énumèrent à quelles données, détenues par quelle entité, et pour quelle finalité l'Observatoire aurait accès. Elle estime que la détermination des types ou catégories de données à caractère personnel qui seront traitées par finalité est considérée comme un des éléments

<sup>494</sup> Voir le considérant (14) du RGPD.

## ANNEXES

essentiels du traitement qui doivent être définis dans la réglementation qui encadre le traitement de ces données à caractère personnel.

44. Les finalités 1°, 2° et 3° sont dans ce contexte à considérer a priori comme « déterminées » et « explicites » en visant à adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande en fonction de la raison du déplacement et du type de destination, c'est-à-dire entre le domicile et le lieu de travail (finalité 1°), entre le domicile et le lieu d'éducation (finalité 2°), ainsi que tous les autres motifs de déplacement (comme par exemple de type « loisir ») et tous les types de destination (comme par exemple un complexe sportif) (finalité 3°). Des explications supplémentaires se trouvent dans le commentaire des articles.

45. Considérant que la finalité plus globale d'adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande de la population semble tout à fait légitime, d'une part, et sans prétendant avoir l'expertise métier en matière de planification de la mobilité, d'autre part, la CNPD se demande néanmoins si les traitements mis en œuvre afin de poursuivre les finalités 1°, 2° et 3° respectent les principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité. Plus concrètement, est-il vraiment nécessaire de connaître la raison du déplacement, liée au lieu de départ et d'arrivée, pour poursuivre la finalité de l'adaptation des offres et infrastructures de mobilité à la demande de la population, ou ne serait-il pas suffisant de savoir que X personnes se déplacent d'A à B, indépendamment si lesdites personnes se rendent à leur lieu de travail, à l'école, à un supermarché,

à un complexe sportif ou à la crèche de leurs enfants.

Elle estime dès lors utile d'analyser plus en détail les données à caractère personnel auxquelles l'Observatoire aurait accès et si leur collecte est vraiment nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles seraient traitées.

### **4.2. Quant aux données à caractère personnel**

46. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel collectées doivent être « *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données).* »

47. Les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des articles que « *[p]our obtenir une vue d'ensemble aussi complète que possible et pouvoir adapter au mieux les investissements de l'État dans les infrastructures et les services de transport aux besoins du pays, et parce que les données dont disposent différents détenteurs de données sur un même sujet sont souvent similaires mais non identiques, il est nécessaire de comparer et ainsi compléter les données de plusieurs détenteurs.* »

48. De manière générale, la Commission nationale constate que les mêmes jeux de données seront demandés auprès de différents acteurs, comme par exemple les données concernant le lieu de résidence ou le lieu de travail. Comme l'Observatoire n'aurait accès qu'à des données pseudonymisées, sans « clé permettant de réidentifier les



# 6

personnes », elle se demande comment l'Observatoire pourrait dès lors comparer et croiser dans le cadre d'une même analyse des données identiques mais résultant de différents jeux de données.

49. En ce qui concerne plus concrètement les « données concernant le lieu de résidence »,<sup>495</sup> est-ce qu'elles visent uniquement le nom de la commune ou plutôt le code postal, voire même l'adresse exacte ? Dans ce dernier cas, il est très facile de lier l'adresse à une personne physique déterminée et on ne serait plus en présence de données pseudonymisées. Par ailleurs, en cas de code postal d'une commune avec un faible nombre d'habitants, d'autres informations, comme par exemple la composition du ménage et le lieu de travail, pourraient être suffisantes pour réidentifier certaines personnes par recoupement d'informations. Comme mentionné au point 29, la CNPD recommande une agrégation à un niveau géographique supérieur, au moins par nom de la commune et non par le code postal.

50. De même, au vu des finalités poursuivies, elle ne comprend pas le caractère nécessaire de la collecte de données sur le sexe des personnes concernées.<sup>496</sup>

51. La problématique la plus complexe aux yeux de la CNPD en matière de protection des données à caractère personnel réside néanmoins au point 3° a) de l'article 8.1 du projet de loi prévoyant que l'Observatoire aurait accès aux « données concernant les

déplacements des téléphones portables et données sur les utilisateurs permettant d'évaluer la représentativité de la base d'utilisateurs, telles que détenues par les opérateurs de téléphonie mobile et autres fournisseurs de données passives de type « Floating Mobile Data » pour autant que ces détenteurs ont le droit de partager leurs données. »

52. Elle tient tout d'abord à préciser que même si le législateur envisagerait, comme elle le recommande d'ailleurs à maintes reprises dans le présent avis<sup>497</sup>, le transfert de données anonymisées vers l'Observatoire, anonymiser des données provenant des opérateurs de télécommunications est une tâche très compliquée. Le CEPD avait estimé dans ce contexte dans un avis sur l'utilisation de données de localisation dans le cadre de la pandémie de COVID-19 que « les tentatives de ré-identification constituent des domaines de recherche actifs. Il est essentiel que les responsables du traitement qui utilisent des solutions d'anonymisation suivent les évolutions récentes dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne les données de localisation (provenant des opérateurs de télécommunications et/ou des services de la société de l'information) qui sont réputées difficiles à anonymiser. En effet, de nombreuses recherches ont démontré qu'il était possible que des données de localisation que l'on pensait anonymisées ne le soient pas vraiment. Les traces des déplacements des personnes sont, de manière intrinsèque, fortement corrélées et uniques et sont, par conséquent,

<sup>495</sup> Voir article 8.1 point 1°, a), b), c) et e) et point 2° a) du projet de loi.

<sup>496</sup> Voir article 8.1 point 1°, c) du projet de loi.

<sup>497</sup> Voir notamment les points 21 et 25.

## ANNEXES

*vulnérables aux tentatives de ré-identification dans certaines circonstances.* »<sup>498</sup>

53. Ensuite, d'après le commentaire des articles « [l]'analyse des rebondissements de téléphones portables sur les antennes des réseaux de communication permet d'estimer le nombre de déplacements effectués entre différentes zones du pays à différents moments du jour. Le traitement est fondamentalement différent de la triangulation de la position exacte d'un téléphone. Il ne s'agit donc nullement de localiser un téléphone en particulier, mais de comprendre entre quels points « A » et « B » des déplacements ont lieu, et par quel itinéraire. » Or, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles ce qui est visé concrètement par « données concernant les déplacements des téléphones portables ».

54. La Commission nationale tient à rappeler à cet égard que les opérateurs de télécommunications font l'objet d'une réglementation spécifique, et plus concrètement de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (ci-après la « loi modifiée du 30 mai 2005 »). Au cas où les auteurs du projet visent les données de trafic, ainsi que les données de localisation,<sup>499</sup> ces dernières peuvent uniquement être mises à disposition

par un fournisseur ou opérateur de services de communications électroniques aux autorités judiciaires dans des conditions restrictives et sous peine d'une sanction pénale.<sup>500</sup>

55. A titre de comparaison, le Service public fédéral Mobilité et Transports de la Belgique avait comme projet de passer un marché public ayant pour objet de récolter auprès des opérateurs de télécommunications des données de localisation sur l'ensemble du territoire belge en vue de gérer les flux de personnes. Dans son avis relatif audit projet, l'Autorité de protection des données belge a estimé que « [c]ompte tenu de ces explications et tenant compte de la sensibilité des données concernées, la Commission estime que pour rencontrer le principe de proportionnalité, le demandeur serait fondé en l'espèce à se voir communiquer les données sollicitées sous une forme anonymisée, conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi vie privée. »<sup>501</sup> Ladite Autorité a par ailleurs fait « remarquer que les critères d'analyse ne peuvent pas porter préjudice au caractère anonyme des données transmises. Elle enjoint le demandeur à faire preuve d'une extrême prudence pour éviter de rendre ces données identifiantes. Une véritable anonymisation peut s'avérer difficile à obtenir et il est exclu qu'une combinaison des données de localisation puisse tout de même aboutir à une identification. »<sup>502</sup>

<sup>498</sup> Lignes directrices 4/2020 relatives à l'utilisation de données de localisation et d'outils de recherche de contacts dans le cadre de la pandémie de COVID-19, adoptées le 21 avril 2020, points 19 et 20.

<sup>499</sup> Voir définitions à l'article 2. e) et f) de la loi modifiée du 30 mai 2005.

<sup>500</sup> Voir articles 5.1.a) et 9.1.a) de la loi modifiée du 30 mai 2005. Par ailleurs, sur base de l'article 5.2 de ladite loi, les données relatives aux données de trafic peuvent être demandées « par les organes compétents dans le but de régler des litiges notamment en matière d'interconnexion ou de facturation ».

<sup>501</sup> Avis n°43/2016 du 20 juillet 2016 sur le projet du Service public fédéral Mobilité et Transports de récolte de données de localisation en matière de flux de personnes sur le territoire belge (CO-A-2016-028), point 26.

<sup>502</sup> Avis précité, point 28. Voir les résultats de cette étude sur des données anonymisées sous ce lien : <https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/documents/publications/2023/Mobilit%C3%A9%20et%20donn%C3%A9es%20t%C3%A9l%C3%A9com%20FR.pdf>.



## 6

56. Ainsi, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005, les données de trafic et de localisation collectées par des fournisseurs ou opérateurs de services de communications électroniques ne pourraient en principe être communiquées à l'Observatoire que si elles ont été anonymisées au préalable.

57. En dernier lieu, il convient de mentionner qu'afin de poursuivre la finalité 3° prévue par l'article 8.1 du projet de loi, l'Observatoire aurait accès aux « données concernant les déplacements effectués et données sur les utilisateurs permettant d'évaluer la représentativité de la base d'utilisateurs, telles que détenues par les services numériques d'assistance au déplacement. »<sup>503</sup> Lesdits « services numérique d'assistance au déplacement » sont définis à l'article 2 point 7 du projet de loi comme « les services qui visent à faciliter les déplacements monomodaux ou multimodaux au moyen de services de transport, de véhicules, d'engins personnels de déplacement ou à pied ». Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire dudit article que cette définition est issue de l'article L1214-8-3 du code des transports français.

58. Dans le commentaire des articles il est expliqué dans ce contexte que l'Observatoire exploiterait comme source « [d]es systèmes qui renseignent les voyageurs sur leurs options de mobilité, ou qui contrôlent l'accès à des services de mobilité [et qui] collectent des informations sur les déplacements effectués. Cette disposition suit l'exemple

*de l'article L1214-8-3 du code des transports français, qui exige que « les données pertinentes relatives aux déplacements et à la circulation détenues par les services numériques d'assistance au déplacement [...] sont rendues accessible [...] aux autorités françaises » afin de « améliorer l'efficacité des politiques publiques de mobilité, notamment la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques publiques, notamment des plans de Mobilité ».*

La Commission nationale comprend que les services susmentionnés sont en fait des calculateurs d'itinéraires visant à faciliter les déplacements par plusieurs modes de transport (par exemple, train, bus, tram, taxi, vélo, propre voiture, etc.) au cours d'un même trajet. Néanmoins, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles, si des données à caractère personnel sont collectées par lesdits services auxquelles l'Observatoire aurait, le cas échéant, accès. Sans précisions supplémentaires de la part des auteurs du projet de loi, la CNPD ne peut dès lors pas se prononcer à ce sujet.

#### **14. Quant au comptage des véhicules par l'Observatoire (article 9 du projet de loi)**

59. Sur base de l'article 9 du projet de loi et afin de comprendre les « flux de véhicules à travers les réseaux de transport, l'Observatoire peut effectuer des comptages permettant la reconnaissance d'un véhicule à plusieurs endroits du réseau. » Il y est précisé que les « données collectées à cette fin doivent être détruites endéans 24 heures et ne doivent pas être utilisées pour identifier

<sup>503</sup> Selon l'article 8 (1) 3°, b) du projet de loi.



## ANNEXES

*les occupants ou le propriétaire du véhicule. »*  
 Dans le commentaire des articles les auteurs du projet de loi expliquent l'utilité de ce comptage des véhicules par l'Observatoire en donnant l'exemple suivant : « *Par exemple, pour comprendre quelle part du trafic sur les autoroutes A6 et A3 constitue un trafic de transit international, il faut compter les plaques d'immatriculation qui ont été détectées endéans le temps de trajet nécessaire à la fois à la frontière belge et à la frontière française. Au vu des nombreuses intersections du réseau routier, de telles analyses, qui sont essentielles pour les analyses visant une utilisation et adaptation efficaces du réseau, sont impossibles à effectuer avec de simples comptages. »*

60. La CNPD tient à rappeler dans ce contexte que la plaque d'immatriculation est une donnée à caractère personnel permettant indirectement d'identifier le détenteur du véhicule et dès lors, tous les principes et obligations prévus par le RGPD sont à respecter, comme par exemple le principe de minimisation mentionné au point 46 du présent avis.

Néanmoins, sans explications supplémentaires dans le commentaire des articles, la CNPD se demande par quels moyens la finalité prévue à l'article 9 du projet de loi serait atteinte, c'est-à-dire comment le ministre effectuerait les comptages permettant la reconnaissance d'un véhicule à plusieurs endroits du réseau de transport afin de comprendre le flux des véhicules à travers ledit réseau. Est-ce

que l'atteinte de cette finalité obligerait le ministre à installer des caméras permettant d'enregistrer les plaques d'immatriculation partout dans le pays ?

Par ailleurs, les explications des auteurs du projet de loi sur l'utilité et surtout la nécessité de collecter la plaque d'immatriculation et de pouvoir la suivre à travers le pays pendant 24 heures ne sont pas convaincantes. En d'autres termes, la Commission nationale doute que la collecte de la plaque d'immatriculation est vraiment nécessaire au regard de la finalité de comprendre le flux des véhicules à travers les réseaux de transport et que des moyens moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées existent. Plus concrètement, elle considère que le système de comptage permanent et automatique des routes aux Luxembourg, actuellement opéré par l'Administration des ponts et chaussées, pourrait être amélioré et développé afin d'avoir une vue précise sur le flux des véhicules à l'intérieur du pays. Les compteurs pourraient aussi être installés aux frontières afin d'y évaluer le trafic routier.

### 15. Quant aux droits des personnes concernées

61. La CNPD tient à rappeler que tous les droits des personnes concernées consacrés par le RGPD<sup>504</sup> sont à respecter par le responsable du traitement, c'est-à-dire en l'espèce par le ministre.

62. Par exemple, en l'état actuel des articles 7 et 9 du projet de loi prévoyant une collecte

<sup>504</sup> Voir les articles 12 à 23 du RGPD, sauf exceptions prévues par les différents articles.

# 6

directe de données à caractère personnel par l'Observatoire auprès des personnes concernées, le ministre devrait dès lors leur fournir au moment de la collecte des données à caractère personnel toutes les informations prévues à l'article 13 du RGPD. Par ailleurs, l'article 8 du projet de loi prévoit toute une série de collectes indirectes de données à caractère personnel par l'Observatoire, et dès lors, l'article 14 du RGPD est à respecter. Au vu de l'ampleur dudit article 8 du projet de loi, le ministre devrait a priori fournir à toute la population du Grand-Duché, ainsi qu'aux frontaliers, les informations listées à l'article 14 du RGPD dans un délai raisonnable après avoir obtenu les données à caractère personnel, mais ne dépassant pas un mois.<sup>505</sup>

63. De plus, l'article 15 du RGPD accorde à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès aux dites données à caractère personnel ainsi que certaines informations dont les finalités du traitement effectué par le responsable du traitement, les catégories de données à caractère personnel concernées ou encore les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées.

64. Par ailleurs, dans les conditions prévues aux articles 16 et 17 du RGPD, les droits à la rectification et à l'effacement de la personne concernée sont à respecter par le responsable du traitement.

65. Finalement, la Commission nationale souligne que, comme les auteurs du projet de loi estiment que les traitements de données à caractère personnel opérés par l'Observatoire sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public conformément à l'article 6.1.e) du RGPD, le droit d'opposition des personnes concernées est à respecter. En effet, l'article 21.1 du RGPD prévoit que la personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur ledit article 6.1.e) du RGPD, sauf si le responsable du traitement « *peut démontrer qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice.* »

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 10 novembre 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>505</sup> Conformément à l'article 14.3.a) du RGPD.

## ANNEXES

**Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7674 portant organisation de l'accès à ses origines dans le cadre d'une adoption ou d'une procréation médicalement assistée avec tiers donneurs (Délibération n° 103/AV43/2023 du 8 décembre 2023)**

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « *[I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement*

*national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. En date du 29 novembre 2021, la CNPD a avisé<sup>506</sup> le projet de loi n°7674 portant organisation de l'accès à la connaissance de ses origines dans le cadre d'une adoption ou d'une procréation médicalement assistée avec tiers donneurs.

3. Par courrier en date du 11 mai 2023, le Ministère de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements gouvernementaux relatifs audit projet de loi qui ont été approuvés par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 28 avril 2023 (ci-après les « amendements »).

4. L'amendement n°1 vise à modifier le titre du projet de loi en « *Projet de loi portant organisation de l'accès à ses origines dans le cadre d'une adoption ou d'une procréation médicalement assistée avec tiers donneurs* » (ci-après le « projet de loi »). La CNPD note que les autres amendements visent essentiellement à donner suite aux oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis du 16 juillet 2021.<sup>507</sup> En même temps, elle constate avec regret que la quasi-totalité de ses considérations, préoccupations et interrogations soulevées dans son avis initial n'ont pas été prises en compte par les auteurs des amendements. Dès lors, elle se permet de réitérer l'ensemble de ses observations formulées dans son avis précité, tout en insistant sur certains points dans le présent avis, voire en émettant des

<sup>506</sup> Voir délibération n°52/AV30/2021 de la CNPD du 29 novembre 2021, doc.parl. 7674/05 (ci-après « avis initial »).

<sup>507</sup> Voir avis du Conseil d'État du 16 juillet 2021, doc.parl. 7674/03 (ci-après « avis du Conseil d'État »).

# 6

recommandations complémentaires par rapport aux amendements. Après avoir formulé des remarques liminaires, la CNPD propose de suivre la nouvelle numérotation des articles du projet de loi suite aux amendements.

## 1. Remarques liminaires

### 1.1. Quant aux rôles des différents intervenants

5. L'article 3.1 du projet de loi détermine expressément le « *ministre compétent* », c'est-à-dire le ministre ayant les Droits de l'enfant dans ses attributions<sup>508</sup> (ci-après le « ministre »), comme responsable du traitement. Or, comme critiqué dans son avis initial,<sup>509</sup> une telle clarté n'existe pas pour les autres acteurs mentionnés dans le projet de loi, tel que par exemple l'établissement hospitalier ou tout autre professionnel du domaine de la santé ayant encadré la naissance dans le cadre de l'accouchement sous secret, voire pour la procréation médicalement assistée (ci-après la « PMA ») les centres de fécondation ou le médecin chargé de mettre en œuvre la PMA, ou encore pour les autres adoptions nationales, les adoptions internationales, les autorités judiciaires ou l'autorité centrale pour l'adoption.

Ces acteurs occupent un rôle primordial dans la collecte des données personnelles et leur transmission subséquente au responsable du

traitement et il est important de déterminer dans le projet de loi leur fonction, c'est-à-dire s'ils sont à considérer comme responsable du traitement propre, comme responsable(s) conjoint(s) du traitement, voire même comme sous-traitant(s).<sup>510</sup> Ces qualifications sont essentielles pour l'application du RGPD dans la mesure où elles déterminent qui est responsable du respect des règles relatives à la protection des données et comment les personnes concernées peuvent exercer leurs droits.

### 1.2. Quant aux catégories de données à caractère personnel

6. Il y a lieu de rappeler tout d'abord que le RGPD aura vocation à s'appliquer à toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable<sup>511</sup>. Le considérant (26) du RGPD précise que « [p]our déterminer si une personne physique est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement [...] ».

7. Par ailleurs, en vertu du principe de minimisation des données, consacré à l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

<sup>508</sup> Prévus par l'article 2 du projet de loi.

<sup>509</sup> Voir avis initial, p.4, partie « II. Quant aux rôles des différents intervenants ».

<sup>510</sup> Voir définitions à l'article 4, points 7) et 8) du RGPD. Voir aussi les lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, adoptées par le Comité européen de la protection des données le 7 juillet 2021.

<sup>511</sup> Voir définition à l'article 4, point 1) du RGPD.

## ANNEXES

8. La CNPD constate dans ce contexte que, malgré les modifications prévues par les amendements, le projet de loi contient toujours de nombreuses incertitudes quant aux catégories de données à caractère personnel qui seraient, le cas échéant, collectées et transmises au ministre. Elle se permet de renvoyer à titre d'exemples aux articles suivants :

- l'article 5 du projet de loi (ancien article 6) prévoit que les parents de naissance sont invités à laisser des « informations médicales sur [leur] santé, des informations sur les origines de l'enfant, les circonstances de la naissance ainsi que toute autre information qu'[ils] souhaite[nt] mettre à disposition de [leur] enfant [...] » ;
- d'après l'article 9, points 4° et 5° du projet de loi (ancien article 10) le ministre est amené à recevoir la « déclaration d'identité » par le ou les parents de naissance, ainsi que « [l]es déclarations d'identité formulées par les ascendants, descendants et collatéraux des parents de naissance » ;
- l'article 14 du projet de loi (ancien article 16) dispose que, lors d'une demande d'accès aux origines formulée par des enfants ayant fait l'objet d'une adoption nationale mais ne tombant pas sous le régime de l'accouchement sous secret, le ministre « recueille les informations relatives à l'identité du parent qui a accouché de l'enfant et de l'autre parent de naissance auprès des autorités judiciaires » ;
- en vertu de l'article 15 du projet de loi (ancien article 17) sur l'adoption

internationale, le ministre peut obtenir de la part des organismes y visés « toutes les informations relatives aux origines de l'adopté », d'une part, ainsi qu'« auprès des autorités du pays d'origine de l'enfant toutes les informations [...] sur les origines de l'enfant dès que l'adoption est devenue définitive », d'autre part ;

- l'article 18 point 3° du projet de loi (ancien article 20) prévoit que « [t]oute autre information disponible sur le ou les tiers donneurs peut également être communiquée » au ministre par la personne ou le couple receveur du don ;
- l'article 23 du projet de loi (ancien article 25) visant les enfants nés avant l'entrée en vigueur de la future loi dans le cadre d'un accouchement sous secret, tout comme l'article 24 du projet de loi (ancien article 26) visant les enfants nés et adoptés avant l'entrée en vigueur de la future loi dans le cadre des autres adoptions nationales et des adoptions internationales disposent tous les deux que les entités y énumérées « ont l'obligation de communiquer des éléments relatifs à l'identité des parents de naissance ou toute autre information, dossier et objet matériel laissé par le ou les parents de naissance au ministre compétent [...] ».

9. L'intégralité de ces formulations est particulièrement vague et nécessite des clarifications. En effet, il y a lieu de se demander ce que les auteurs du projet de loi ont voulu entendre par « informations sur les origines de l'enfant, les



# 6

*circonstances de la naissance ainsi que toute autre information », « informations relatives à l'identité », « informations relatives aux origines de l'adopté », voire « toute autre information disponible sur le ou les tiers donneur » ou encore « toute autre information, dossier et objet matériel laissé par le ou les parents de naissance », ainsi que les « déclarations d'identité. »*

10. Plus particulièrement, il ne ressort pas du texte du projet de loi si les termes utilisés visent des données à caractère personnel ou non. La CNPD tient à soulever à cet égard qu'un risque d'une (ré)identification d'une personne physique par un cumul d'informations existe, même qualifiées de « non-identifiantes » par les auteurs du projet de loi,<sup>512</sup> ayant pour conséquence l'application des règles relatives à la protection des données. Autrement dit, s'il était par exemple possible pour le ministre d'utiliser et de recouper toutes les données qu'il obtient dans le cadre du projet de loi et de les relier à une personne physique déterminée, permettant dès lors une identification indirecte de ladite personne, dans ce cas le RGPD serait applicable.

11. Néanmoins, au regard de l'imprécision des formulations employées par les auteurs du projet de loi et du flou juridique y résultant, il convient de constater que le projet de loi sous avis ne respecte pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un

texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.<sup>513</sup>

12. De même, en l'état actuel du projet de loi, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si le principe susmentionné de minimisation des données est respecté. Elle recommande donc aux auteurs du projet de loi d'énumérer dans un seul article en fonction des cas de figure (accouchement sous X, adoption nationale, adoption internationale, PMA), les catégories de données à caractère personnel qui seraient, le cas échéant, collectées et traitées. Alternativement, il pourrait être envisagé de faire figurer au début de chaque chapitre une liste avec les catégories de données qui seraient traitées lors de la mise en œuvre du chapitre en cause.

13. Finalement, la CNPD tient à souligner que d'un point de vue de la protection des données, rien ne s'opposerait à ce qu'un enfant aurait accès à des données non personnelles, c'est-à-dire sans possibilité de les relier à une personne physique déterminée. Sont visées par exemple des informations médicales sur la santé du parent qui n'ont pas pour effet de l'identifier, mais qui permettraient à l'enfant d'avoir au moins accès à des informations relatives à son patrimoine génétique et des risques de santé éventuellement encourus. Elle se permet

<sup>512</sup> Voir commentaire des articles initial, article 6, page 17.

<sup>513</sup> En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619. Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

## ANNEXES

de renvoyer dans de contexte aux considérations de la Commission consultative des droits de l'homme émises dans ses avis du 6 juillet 2022 et du 3 juillet 2023.<sup>514</sup>

### **1.3. Sur la mise en place, le cas échéant, d'un outil informatique**

14. Déjà dans la fiche financière du projet de loi initial, les auteurs ont mentionné que l'introduction dudit projet « *nécessite l'élaboration d'un outil informatique pour la sauvegarde des données à caractères confidentielles hautement sensibles* ». Néanmoins, ni le projet de loi lui-même et son exposé des motifs, ni les amendements ne font référence à cet outil informatique.

15. Il y a dès lors lieu de s'interroger sur son utilisation dans le cadre de l'exercice de l'accès à ses origines, en particulier en ce qui concerne un éventuel traitement des données à caractère personnel effectué à l'aide de cet outil. Elle tient à réitérer les questions posées dans son avis initial<sup>515</sup> auxquelles il conviendrait de répondre dans le texte du projet de loi : « *Quelles données sont appelées à figurer dans cet outil ? Comment cet outil est-il alimenté ? Dans le cadre de l'accouchement sous secret notamment, est-ce que cela signifie qu'une personne habilitée ouvre les plis reçus pour insérer ensuite les informations dans l'outil informatique ? Quel est ensuite le sort du support physique ? Est-ce que des sous-traitants agissent dans l'exploitation et la gestion de cet outil ?* »

16. Par ailleurs, l'obligation du responsable du traitement de garantir un niveau de sécurité adapté aux risques pour les droits et libertés des personnes physiques concernées par les traitements de données personnelles, conformément à l'article 32 du RGPD, mérite une attention particulière en l'espèce dans la mesure où des accès non-autorisés aux données, des fuites ou pertes de données ou encore des modifications non-désirées sont susceptibles de causer un préjudice grave aux personnes concernées.

17. Dans l'hypothèse où un outil informatique serait dès lors utilisé pour traiter les données en cause, ce qui semble être le cas au vu de la fiche financière du projet de loi initial, il serait nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès. Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

18. Finalement, comme exprimé dans son avis initial<sup>516</sup>, la Commission nationale estime essentiel, au regard de la sensibilité de certaines données traitées, de prévoir les modalités de mise en œuvre de ce principe d'intégrité et de confidentialité dans un texte d'ordre législatif ou du moins d'ordre réglementaire.

### **2. Quant à l'article 3 du projet de loi (ancien article 4)**

<sup>514</sup> Voir avis de la Commission consultative des droits de l'homme du 6 juillet 2022, doc.parl. 7674/06 et du 3 juillet 2023, doc.parl. 7674/08.

<sup>515</sup> Voir avis initial, p.3 et 4.

<sup>516</sup> Voir avis initial, p. 14.



# 6

19. La CNPD constate que les auteurs du projet de loi ont suivi la recommandation du Conseil d'État exprimée dans son avis du 16 juillet 2021 et rappelée par la CNPD dans son avis initial, de supprimer le paragraphe 5 de l'article en cause qui ne faisait que rappeler les principes énoncés à l'article 5 du RGPD. Par contre, aucune des autres observations de la CNPD n'a été prise en compte par les auteurs des amendements.

20. Ainsi, au vu du principe de limitation des finalités prévu à l'article 5.1.b) du RGPD, les dispositions de l'article 3.3 du projet de loi sont toujours trop générales en ce qu'elles ne permettent pas de couvrir la pluralité des finalités des traitements qui seraient mis en œuvre par le ministre dans le cadre du projet de loi. En effet, l'article 3.3 du projet de loi se limite à prévoir que « *le traitement de ces données est nécessaire aux fins de la mise en œuvre de l'accès d'un enfant à ses origines dans le cadre de l'adoption ou d'une procréation médicalement assistée avec tiers donneurs.* » Néanmoins, il résulte des différentes dispositions du projet de loi que le ministre serait notamment en charge de constituer des dossiers sur base d'informations reçues ou recherchées, de gérer les demandes d'accès reçues par les enfants, ainsi que par les parents de naissance s'enquérant de la recherche éventuelle par l'enfant, tout comme de la communication aux enfants de leurs dossiers et/ou des informations collectées.

21. Dans une optique d'amélioration et de compréhension générale du projet de loi et afin de garantir la sécurité juridique, la CNPD réitère donc sa recommandation émise dans son avis initial de clarifier dans le corps du texte les différents traitements de données qui seraient mis en œuvre par le ministre dans le cadre de ses missions et les différentes finalités poursuivies.<sup>517</sup>

22. Finalement, sauf quelques adaptations en terminologie, l'article 3.2 du projet de loi prévoit toujours que « *toutes les données à caractère personnel sont conservées pendant cent ans à partir de la naissance de l'enfant et doivent être supprimées après ce délai* ». Or, comme regretté dans son avis initial<sup>518</sup>, en raison du manque d'explications quant aux critères ayant servis à la détermination de cette période de conservation des données par les auteurs du projet de loi, la CNPD se trouve dans l'impossibilité d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de la limitation de la conservation prévu par l'article 5.1.e) du RGPD est respecté.

### **3. Quant à l'article 4 du projet de loi (ancien article 5)**

23. L'article 4.2 du projet de loi énumère les différentes informations que l'établissement hospitalier ou tout professionnel du domaine de la santé ayant encadré la naissance ayant eu lieu en dehors d'un établissement hospitalier doivent communiquer aux parents de naissance en cas d'accouchement sous secret. Suite à l'amendement n°7, les

<sup>517</sup> Voir avis initial, p.15, partie « IX. Sur la durée de conservation ».

<sup>518</sup> Voir avis initial, p.5, partie « III. Quant aux finalités »..

## ANNEXES

paragraphe 1 et 3 de l'article 4 du projet de loi précisent le format de cette communication, c'est-à-dire que l'établissement hospitalier ou le professionnel précité doivent transmettre les informations en cause « *sur base d'un document préétabli et mise à disposition par le ministre compétent qui doit être signé par le ou les parents. Dans le cas où cette communication n'est pas possible ou dans le cas où la signature du document est refusée par le ou les parents, il le mentionne sur ce document.* »

24. Il ressort du commentaire dudit amendement n°7 que ce document servira de preuve de la communication des informations en cause, d'une part, et que la signature « *peut évidemment être constituée de signes non identifiants l'identité du ou des parents* », d'autre part. Tout en comprenant la possibilité de signer d'une telle manière afin de garder le secret de l'identité des parents, la Commission nationale a par contre des difficultés à saisir en quoi ce document servirait alors de preuve de la communication dans une telle situation précise. De même, elle se demande si le document signé est à transmettre et à conserver par le ministre ou par l'établissement hospitalier, voire même par le professionnel du domaine de la santé ayant encadré la naissance ayant eu lieu en dehors d'un établissement hospitalier.

25. Finalement, l'article 4.4 du projet de loi, tout comme d'ailleurs l'article 5.3 du projet de loi, prévoit dorénavant que toutes les informations recueillies et documents signés doivent être supprimés lorsqu'un enfant né sous

le secret est restitué à l'un de ses parents. Alors que la CNPD félicite les auteurs du projet de loi d'avoir envisagé cette hypothèse, elle se demande néanmoins si les données visant l'autre parent de naissance sont aussi supprimées ou si la suppression concerne uniquement les informations et documents concernant le parent à qui l'enfant a été restitué.

#### **4. Quant à l'article 9 du projet de loi (ancien article 10)**

26. L'article 9 point 5° du projet de loi prévoit toujours que le ministre est amené à recevoir « *[l]es déclarations d'identité formulées par les ascendants, descendants et collatéraux des parents de naissance* ». La CNPD se permet de renvoyer dans ce contexte à la partie « 1.2. Quant aux catégories de données à caractère personnel » du présent avis, tout en insistant que ni le projet de loi initial, ni les amendements ne fournissent des précisions ou explications supplémentaires quant aux catégories de données à caractère personnel qui figureraient sur lesdites « *déclarations d'identité* ».

27. Elle estime par ailleurs primordial de répéter ses questions posées dans son avis initial sur la manière dont ces données seraient collectées : « *appartient-il aux ascendants, descendants et collatéraux de s'adresser directement au ministre ? Comment le ministre assurera-t-il que les déclarations d'identité sont attribuées à l'enfant concerné, étant donné que seuls les prénoms et le sexe de l'enfant ainsi que la date et le lieu de naissance (et non pas l'identité des parents de naissance)* »

# 6

*sont mentionnés à l'extérieur des plis visés à l'article 6 du projet de loi ? Le ministre vérifiera-t-il s'il existe effectivement un lien de parenté entre ces personnes et les parents de naissance ? »<sup>519</sup> Le Conseil d'État a d'ailleurs exprimé des interrogations similaires dans son avis.<sup>520</sup>*

Adopté à Belvaux en date  
du 8 décembre 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>519</sup> Voir avis initial, p.9, partie « 2. Ad article 10 du projet de loi ».

<sup>520</sup> Voir avis du Conseil d'État, p.6.

## ANNEXES

### Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 modifiant : 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Délibération n°104/AV44/2023 du 15 décembre 2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une*

*proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ». ».

Le Comité européen de la protection des données (ci-après le « CEPD » ou l'« EDPB ») précise par ailleurs que pour toute limitation aux droits des personnes concernées adoptée au niveau des États Membres, l'autorité de contrôle en matière de protection des données doit être consultée avant l'adoption d'une telle mesure par le parlement national<sup>521</sup>.

2. Par courrier en date du 20 janvier 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi modifiant 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « projet de loi »).

3. Le 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu dans les affaires jointes C-37/20 (*Luxembourg Business Registers*) et C-601/20 (*Sovim*) un arrêt invalidant la disposition de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (ci-après la « directive

<sup>521</sup> Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021, paragraphe 68 ([https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr\\_fr](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_fr))

## 6

2018/843 ») prévoyant que les États membres doivent veiller à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire soient accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public. La Cour a constaté que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs constituait une ingérence grave dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Après avoir établi que l'ingérence dans ces droits résultant de l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs n'était pas limitée au strict nécessaire, la Cour a indiqué concernant la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi :

*« 85. D'autre part, en comparaison avec un régime tel que celui de l'article 30, paragraphe 5, de la directive 2015/849 dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la directive 2018/843, qui prévoyait, outre l'accès des autorités compétentes et de certaines entités, celui de toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime, le régime introduit par cette dernière directive, prévoyant l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs, représente une atteinte considérablement plus grave aux droits fondamentaux garantis aux articles 7 et 8 de la Charte, sans que cette aggravation soit compensée par les bénéfices éventuels qui pourraient résulter de ce dernier régime par rapport au premier, en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (voir, par*

*analogie, arrêt du 1<sup>er</sup> août 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C 184/20, EU:C:2022:601, point 112).*

*86. Dans ces conditions, les dispositions facultatives de l'article 30, paragraphes 5 bis et 9, de la directive 2015/849 modifiée, qui permettent aux États membres, respectivement, de conditionner la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs à une inscription en ligne et de prévoir, dans des circonstances exceptionnelles, des dérogations à l'accès du grand public à ces informations, ne sont, par elles-mêmes, de nature à démontrer ni une pondération équilibrée entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, ni l'existence de garanties suffisantes permettant aux personnes concernées de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus. »*

4. Suite à la publication de cet arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, l'accès du public au Registre des bénéficiaires effectifs a été suspendu au Luxembourg. Le 16 décembre 2022, l'accès au RBE a été rétabli pour les professionnels visés à l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui en faisaient la demande auprès du groupement d'intérêt économique *Luxembourg Business Registers* (ci-après « LBR »). L'accès a également été rétabli pour les représentants de la presse, cet accès étant géré par le Conseil de presse luxembourgeois dans le cadre d'une convention avec LBR qui a été conclue en date du 20 décembre 2022.

## ANNEXES

5. Dans un communiqué du 21 décembre 2022, le Ministère de la Justice a annoncé préparer des amendements à la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs afin que le texte soit pleinement en ligne avec le texte de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 telle que modifiée suite à la directive 2018/843 et l'arrêt de la CJUE<sup>522</sup>.

6. Le 31 mars 2023, la CNPD a avisé le projet de loi initial. Il ressortait de cet avis que « [l]a CNPD accueille favorablement le fait que des amendements soient actuellement en préparation alors que l'article 12 de la loi RBE, suite à la déclaration d'invalidité de la CJUE, est manifestement non conforme aux droits fondamentaux relatifs à la protection de la vie privée. En attendant le dépôt desdits amendements, elle réserve la question de l'accès aux informations figurant au RBE et ne se prononce pas sur l'ensemble des dispositions y relatives telles qu'elles figurent actuellement dans les textes en projet. »<sup>523</sup>.

7. Le 21 juin 2023, la Commission de la Justice de la Chambre des Députés a adopté une série d'amendements au projet de loi pour tenir compte de l'arrêt précité et également concernant certaines dispositions de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés (ci-après les « amendements »).

La CNPD note avec satisfaction qu'elle a été consultée de manière informelle par le

Ministère de la Justice et par la Commission de la Justice<sup>524</sup> préalablement au dépôt de ces amendements. Néanmoins, il convient de noter que ces échanges concernaient certains grands principes généraux de la protection des données à caractère personnel, comme le droit d'accès des personnes concernées. Ces échanges ne dispensent en aucun cas de la prise en compte par la Commission de la Justice du présent avis qui soulève encore un certain nombre d'observations importantes concernant les amendements. Eu égard à l'arrêt de la CJUE du 22 novembre 2022, la CNPD souligne qu'il est crucial de trouver un équilibre entre la protection des données à caractère personnel, le droit à la vie privée et l'accès des différents acteurs au RBE pour lutter efficacement contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, en prévoyant notamment des dispositions claires et prévisibles pour les personnes concernées dans le projet de loi.

Par courrier du 11 juillet 2023, le Ministère de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements.

8. La CNPD note que les amendements visent notamment à mettre en conformité les dispositions de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après la « loi RBE ») avec l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne et les dispositions du RGPD. D'autres amendements portant sur la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant

<sup>522</sup> Communiqué du Ministère de la Justice du 21 décembre 2022 : [https://mj.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2022%2B12-decembre%2B21-access-rbe.html](https://mj.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2022%2B12-decembre%2B21-access-rbe.html)

<sup>523</sup> Délibération n°26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...], §77

<sup>524</sup> <https://www.chd.lu/fr/node/1298>

# 6

le registre de commerce et des sociétés (ci-après la « loi RCS ») sont également proposés pour notamment tenir compte des avis du Conseil d'État et de la CNPD.

## I. LES AMENDEMENTS A LA LOI MODIFIEE DU 13 JANVIER 2019 INSTITUANT UN REGISTRE DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS

### 1. La détermination du responsable du traitement

9. La Commission nationale constate avec satisfaction que les amendements introduits dans le nouvel article 5 de la loi RBE répondent à ses observations formulées dans le cadre de son avis du 31 mars 2023<sup>525</sup>. Le nouvel article 5.2 dispose à présent : « *Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens 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 (règlement général sur la protection des données).* ».

10. La CNPD relève également dans le commentaire des articles (sous l'Amendement n°23) que le règlement grand-ducal fixant les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation du RBE précisera que pour l'accès des journalistes professionnels, le Conseil de presse recevra de LBR les habilitations informatiques nécessaires

pour conférer l'accès aux journalistes professionnels via l'outil informatique mis à disposition par LBR au Conseil de presse à cette fin. Il convient alors de se poser la question de la qualification du Conseil de Presse de sous-traitant, ce qui impliquerait le respect des conditions de l'article 28 du RGPD.

### 2. Les finalités de traitement des données personnelles contenues dans le RBE

11. L'article 2.3 du projet de loi prévoit que les données sur les bénéficiaires effectifs sont mises à disposition pour les finalités suivantes : a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; b) à des fins statistiques ; c) à des fins scientifiques, et d) à toutes autres fins déterminées par la loi.

#### a. Le traitement à des fins scientifiques et statistiques

12. D'après le nouvel article 19<sup>ter</sup> (1<sup>er</sup> alinéa) introduit par les amendements, LBR peut autoriser « *la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques.* »

Le 2<sup>ème</sup> alinéa de cette disposition indique : « *Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgaration de données à*

<sup>525</sup> Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...], §§ 8-9



## ANNEXES

*caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne. »*

13. La CNPD estime que la formulation retenue par ces amendements apparaît équivoque et devrait être précisée afin de distinguer pseudonymisation ou anonymisation et indiquer clairement à quel stade (avant ou après la délivrance de données aux tiers) doivent être mises en place ce type de mesures, sans quoi la disposition n'apporte pas de réelle plus-value juridique. En effet, l'article 5.1.b) du RGPD prévoit déjà que les traitements à des fins scientifiques ou statistiques sont considérés par le RGPD comme n'étant pas incompatibles avec les finalités initiales (et comme le souligne justement le commentaire de l'article 30 du projet de loi).

L'article 65 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données prévoit une liste de mesures appropriées à mettre en place par le responsable d'un traitement lorsqu'il traite des données personnelles à des fins de recherche

scientifique ou à des fins statistiques. Parmi les mesures listées par cette disposition, on peut notamment retenir l'anonymisation ou la pseudonymisation (3°) ou le recours à un tiers de confiance fonctionnellement indépendant du responsable du traitement pour l'anonymisation ou la pseudonymisation des données (4°).

14. La CNPD se pose la question de savoir qui sera en charge de la pseudonymisation ou de l'anonymisation des données délivrées à des tiers. La CNPD recommande à ce titre que les données soient préalablement pseudonymisées, voire anonymisées avant tout transfert à des tiers. La pseudonymisation ou l'anonymisation des données devrait donc incomber à LBR ou un tiers de confiance<sup>526</sup>, et non aux tiers destinataires des données, sans quoi cette garantie ne saurait être considérée comme efficace.

15. L'article 89 du RGPD relatif aux garanties et dérogations applicables au traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques prévoit quant à lui que « [c]haque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière. ». L'anonymisation des données devrait donc être privilégiée à leur pseudonymisation lorsque cela est possible.

La Commission nationale estime nécessaire de rappeler que le processus

<sup>526</sup> Concernant le recours à des tiers de confiance pour des services de pseudonymisation ou d'anonymisation, la CNPD renvoie à ses développements dans son Avis du 2 décembre 2016 relatif au projet de loi n° 7061 modifiant certaines dispositions du Code de la sécurité sociale (Document parlementaire 7061/03, p. 4).

# 6

d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré)identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire, la pseudonymisation rend possible la ré-identification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante : alors que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées, les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement. Le considérant 26 du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* »

16. Il convient également de prendre acte de la jurisprudence relative à l'interprétation de ces notions. Un récent arrêt du 26 avril 2023 du Tribunal de l'Union européenne (affaire T-557/20) apporte un éclairage sur la distinction entre donnée pseudonymisée et donnée anonyme. Il ressort de cette décision que la caractère anonyme d'une donnée doit s'analyser (i) du point de vue du seul destinataire des données (la possibilité pour un tiers d'identifier la personne ne devrait donc pas entrer en ligne de compte) et (ii) de moyens légaux et réalisables en pratique

dont le destinataire dispose pour identifier les personnes concernées<sup>527</sup>.

17. La CNPD estime donc qu'il ne devrait pas revenir aux tiers (par exemple un institut de statistiques ou un centre de recherches) de procéder à la pseudonymisation ou à l'anonymisation des données à caractère personnel obtenues du gestionnaire, tout en privilégiant une anonymisation, ce qui éviterait ainsi toute application du RGPD à ces « tiers ».

## **b. Le traitement à toutes autres fins déterminées par la loi**

18. Le nouvel article 2.3°.d) prévoyant la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées à toutes autres fins déterminées par la loi n'apporte pas de réelle plus-value juridique en termes de prévisibilité ou en termes de garantie pour les personnes concernées. La CNPD considère alors que cette disposition peut être retirée du projet de loi dans la mesure où le législateur pourra toujours prévoir de nouveaux traitements et de nouvelles finalités dans une loi ultérieure sans se baser nécessairement sur une telle « clause d'ouverture ».

La CNPD rappelle toutefois qu'il ne suffit pas de prévoir une nouvelle finalité dans la loi pour que le traitement soit considéré comme valide par rapport au RGPD ou à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Encore faut-il qu'un traitement soit nécessaire et proportionné par rapport à la nouvelle finalité prévue. Le Contrôleur

<sup>527</sup> TUE, arrêt du 26 avril 2023, SRB v EDPS, T-557/20, EU:T:2023:219 (il convient toutefois de noter qu'un pourvoi contre cet arrêt est en cours).

## ANNEXES

européen de la protection des données a ainsi indiqué : « *des mesures qui pourraient s'avérer utiles aux fins de l'objectif donné ne sont pas toutes souhaitables ou ne sauraient toutes être considérées comme une mesure nécessaire dans une société démocratique. Il ne suffit pas que la mesure soit simplement commode ou rentable* »<sup>528</sup>.

19. C'est dans ce contexte que l'Amendement n°29 prévoit l'introduction d'une nouvelle disposition prévoyant l'accès du Ministère de l'Économie au RBE « *dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.* » La CNPD renvoie à ce sujet à ses avis du 4 mars 2022 et du 28 avril 2023 relatifs au projet de loi n°7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union<sup>529</sup>.

Toutefois, pour que la finalité d'un tel accès soit suffisamment déterminée et légitime, il convient de s'assurer que l'accès du Ministère de l'Économie au RBE soit défini de manière suffisamment claire et précise

et d'une manière conforme au règlement (UE) 2019/452. Or, les conditions d'accès aux données personnelles des bénéficiaires effectifs par le Ministère de l'Économie (par exemple, accès à l'intégralité ou seulement certaines données ?) ne ressortent pas de la disposition sous revue.

La CNPD regrette que ce nouvel accès envisagé constituant un nouveau traitement n'ait pas été davantage précisé par les auteurs du projet de loi de sorte qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier pleinement quelles pourraient être les conséquences éventuelles d'un point de vue de la protection des données.

20. La Commission nationale souhaite également attirer l'attention des auteurs des amendements sur la possibilité pour toute personne ayant accès au RBE d'extraire de manière automatisée l'ensemble des données disponibles dans le registre et à les réutiliser pour une finalité autre que celles prévues par la loi (« *web scraping* »). La CNPD se demande si des moyens techniques seront mis en place pour encadrer ce type de pratiques. En effet, il ressort de l'article 25.2 du RGPD que « *[l]e responsable du traitement met en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir que, par défaut, seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires au regard de chaque finalité spécifique du traitement sont traitées. Cela s'applique à la quantité de données à caractère personnel collectées, à l'étendue de leur traitement, à leur durée de conservation et à leur*

<sup>528</sup> European Data Protection Supervisor, Guide pour l'évaluation de la nécessité des mesures limitant le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel (11 avril 2017), page 18.

<sup>529</sup> Délibération 6/AV6/2022 (document parlementaire 7885/02) et délibération 33/AV19/2023 (document parlementaire 78885/05).

# 6

accessibilité. En particulier, ces mesures garantissent que, par défaut, les données à caractère personnel ne sont pas rendues accessibles à un nombre indéterminé de personnes physiques sans l'intervention de la personne physique concernée » (principe de protection des données dès la conception).

Une pratique de web scraping pourrait par exemple aboutir à une publication de l'intégralité des données contenues dans le RBE (ce qui se rapprocherait dans les faits d'un accès du public au RBE, ce qui a justement été censuré par la CJUE). A ce titre, la CNPD rappelle que la CJUE a indiqué que « les conséquences potentielles pour les personnes concernées résultant d'une éventuelle utilisation abusive de leurs données à caractère personnel sont aggravées par le fait que, une fois mises à la disposition du grand public, ces données peuvent non seulement être librement consultées, mais également être conservées et diffusées et qu'il devient, en cas de tels traitements successifs, d'autant plus difficile, voire illusoire, pour ces personnes de se défendre efficacement contre des abus.»<sup>530, 531</sup>.

### 3. Quant aux données traitées

#### A. Les données accessibles aux destinataires

21. D'après le nouvel article 12.1, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi RBE, « [l]es personnes visées à

l'article 11, paragraphe 1 points 1 à 3 et 5, et paragraphe 2 points 1, 2, et 4 ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1<sup>er</sup>. » La CNPD note que les autorités nationales, les professionnels, les organismes d'autorégulation, les services de l'État les administrations publiques et établissements publics, les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile et les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme ont accès à l'intégralité des informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1<sup>er</sup>.

La référence à l'article 1<sup>er</sup> n'est pas clairement compréhensible pour la Commission nationale. S'agit-il d'un accès aux informations portant sur toutes les entités immatriculées et tous les bénéficiaires effectifs auquel cas il convient de faire référence à l'article 1<sup>er</sup> (3<sup>o</sup>) et (4<sup>o</sup>) ? La CNPD s'interroge également sur les modalités de recherche dans le RBE (recherche à partir du nom du bénéficiaire effectif ou de la dénomination sociale de l'entité immatriculée ?). Elle se demande si les critères de recherche seront adaptés dans le règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs.

<sup>530</sup> CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20), EU:C:2022:912, point 43.

<sup>531</sup> Cf. également Cour Européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre), arrêt du 27 juin 2017, Affaire Satakunnan Markkinapörsi Oy et Satamedia Oy c. Finlande (Requête n°931/13), point 175 : « [...] l'existence d'un intérêt général à ce que de grandes quantités de données fiscales soient accessibles et à ce que la collecte de ces données soit autorisée ne signifie pas nécessairement ou automatiquement qu'il existe également un intérêt général à diffuser en masse pareilles données brutes, telles quelles, sans aucun apport analytique. »

## ANNEXES

22. Le nouvel article 12.1, 2<sup>ème</sup> alinéa, de la loi RBE dispose : « *Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui sont l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2 point 4, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.* ». La CNPD comprend que ce sont les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci ainsi que toutes autres personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui devraient être visées ici. La Commission nationale se demande alors si le renvoi à l'article 11, paragraphe 2 point 4, est exact ou s'il ne conviendrait pas plutôt de faire référence à l'article 11, paragraphe 2 point 3 ?

23. Selon le nouvel article 12.2, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi RBE, « *[[l]accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes: 1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 point 1 à l'ensemble des informations visées à l'article 3* ». La CNPD comprend que les autorités nationales ont donc accès à l'intégralité des informations relatives à un bénéficiaire effectif figurant dans le RBE.

24. Selon le nouvel article 12.2, 2<sup>ème</sup> alinéa, de la loi RBE, « *les autres personnes* » ont accès « *aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, points 1° à 8°, 12° et 13°.* ». La CNPD comprend que toute autre personne ou entité qui n'est pas une autorité nationale aura donc accès au nom, au(x) prénom(s), à la/aux nationalité(s), au jour de naissance, au

mois de naissance, à l'année de naissance, au lieu de naissance, au pays de résidence, à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs détenus (comme cela était le cas avec le régime précédemment en place pour l'accès du public au RBE). Ces personnes ou entités n'auront pas accès à l'adresse privée précise ou à l'adresse professionnelle et au numéro d'identification national ou étranger du bénéficiaire effectif.

25. La CNPD rappelle que selon l'article 5.1.c) du RGPD, seules les données adéquates, pertinentes et nécessaires au regard des finalités poursuivies par le responsable du traitement doivent être collectées (principe de minimisation des données). La CNPD salue une telle disposition limitant l'accès aux données personnelles par les acteurs autres que les autorités nationales eu égard à l'importance du principe de minimisation des données ainsi qu'au principe de proportionnalité et de nécessité, selon lequel tout traitement de données à caractère personnel doit être proportionné aux finalités à atteindre, compte tenu du risque que le traitement fait peser sur la vie privée des personnes concernées.

### **B. Quant à l'exactitude des données contenues dans le RBE**

26. Les amendements introduisent un nouveau paragraphe 1 dans l'article 9 de la loi RBE : « *Le gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.* », donnant ainsi un rôle proactif à LBR dans la vérification de l'exactitude des données inscrites au RBE.

## 6

Cet amendement répond directement au principe d'exactitude prévu à l'article 5.1.d) du RGPD qui prévoit que les données à caractère personnel doivent être exactes et, si nécessaire, tenues à jour. Cette disposition prévoit en outre que 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.

D'après le commentaire de l'article, « [d]ans le cadre de ses missions, le gestionnaire du RBE doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il dispose d'un contrôle a priori, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 7 de la loi. Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du registre de commerce et des sociétés, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. Le nouvel alinéa 1<sup>er</sup>, inséré au paragraphe 1<sup>er</sup>, vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou pu relever lors de son contrôle a priori. »

27. Toutefois, il ne ressort pas clairement des explications apportées par les auteurs du

projet de loi si la référence à « toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription » est une référence aux pièces justificatives visées à l'article 4.3 de la loi RBE et listées à l'article 5 du règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs.

28. Par ailleurs, la Commission nationale constate avec satisfaction l'introduction, dans le nouvel article 16-2.1, de l'amendement proposé dans son avis initial qui permet de préciser les finalités de l'interconnexion<sup>532</sup> : « *Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.* »

29. La CNPD considère également comme bienvenue la précision dans les commentaires selon laquelle : « *il y a lieu d'indiquer que le RBE sera interconnecté avec le seul RCS. Inversement le RCS est interconnecté non seulement avec le RBE, mais aussi avec le RESA.* »

30. En ce qui concerne le droit d'accès du gestionnaire aux informations contenues dans les fichiers des administrations et services publics prévu dans le nouvel article 16-2.1, la Commission nationale note l'ajout de l'amendement suivant : « *Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au*

<sup>532</sup> Délibération n°26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...] (§57).



## ANNEXES

registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre 3 de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics concernés ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès. ».

La CNPD note que « [l]a disposition proposée renverra à un règlement grand-ducal arrêtant exactement une liste limitative des données et des bases de données visées. » (commentaire des articles).

Pour le surplus et plus généralement sur la qualité des données inscrites dans le RBE, la Commission nationale renvoie aux observations formulées dans son avis initial du 31 mars 2023<sup>533</sup>.

### **C. Quant à l'accès et aux modalités de recherche des données dans le RBE**

31. La Commission nationale salue l'introduction, avec le nouvel article 13.2bis, de mesures de sécurité permettant la journalisation de toutes les personnes accédant au RBE : « Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation

a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées. ». La CNPD estime que ce type de mesures est constitutif de sauvegardes indispensables pour cadrer l'accès du registre par les différents acteurs avec la législation en matière de protection des données et pour contribuer à la balance entre l'objectif légitime de la lutte contre le blanchiment et les droits fondamentaux des personnes concernées.

### **4. Les destinataires du traitement qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme**

32. Les amendements distinguent plusieurs catégories de personnes démontrant un intérêt légitime à consulter le RBE :

- les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (nouvel article 11.2 1°) ;
- les organisations nationales de la société civile, constituées sous forme d'association sans but lucratif ou de fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (nouvel article 11.2 2°) ;
- les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une

<sup>533</sup> Délibération n°26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...] (III. Sur la « qualité des données inscrites »).





# 6

société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci (nouvel article 11.2 3°) ;

- les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1 points 1°, 2° ou 5° du présent article (nouvel article 11.2 4°); et
- toutes les autres personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (nouvel article 11.1 4°).

## **A. Les journalistes professionnels**

33. Les atteintes au droit à la vie privée qu'implique l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs visent à permettre aux journalistes professionnels d'accéder à des données, de les collecter et de les traiter afin qu'ils puissent mener leurs activités de journalisme (qui participe au droit du public à être informé), qui sont reconnues comme essentielles dans une société démocratique. Dans son arrêt « Sovim » du 22 novembre 2022, la Cour a précisé : « *En effet, dans la mesure où ce considérant<sup>534</sup> expose que l'accès du grand public aux informations sur*

*les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile et où il est explicitement fait mention, à ce titre, de la presse et des organisations de la société civile, il convient de relever que tant la presse que les organisations de la société civile présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont un intérêt légitime à accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs. [...]»<sup>535</sup>.*

34. La CNPD note qu'un « *règlement grand-ducal précisera en particulier que pour l'accès des journalistes professionnels, le Conseil de presse recevra du LBR les habilitations informatiques nécessaires pour conférer l'accès aux journalistes professionnels via l'outil informatique mis à disposition par le LBR au Conseil de presse à cette fin.* » (commentaire du nouvel article 36, amendement n°22). Elle comprend que le Conseil de presse aura accès à l'application du RBE en tant que gestionnaire du compte (afin de pouvoir accorder ou retirer l'accès en consultation au RBE aux journalistes qu'il accrédite et qui sont porteurs d'une carte de presse luxembourgeoise) et que ces journalistes y auront accès en tant qu'utilisateurs du compte.

35. Si les journalistes sont libres de choisir parmi les informations auxquelles ils ont accès dans le RBE, celles qu'ils traiteront et la manière dont ils le feront, cette liberté n'est

<sup>534</sup> Considérant 30 de la directive 2018/843 : « *L'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. Il peut contribuer à lutter contre le recours abusif à des sociétés et autres entités juridiques et constructions juridiques aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, à la fois en facilitant les enquêtes et par le biais de considérations de réputation, dans la mesure où quiconque susceptible de conclure des transactions connaît l'identité des bénéficiaires effectifs [...].* »

<sup>535</sup> CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20), EU:C:2022:912, point 74.

## ANNEXES

cependant pas exempte de responsabilités<sup>536</sup>. La CNPD rappelle que toute diffusion des données à caractère personnel obtenues grâce à l'accès des journalistes professionnels au RBE devra contribuer à un débat d'intérêt général (ici, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme) et non pas uniquement à satisfaire la curiosité d'un certain lectorat en dehors des finalités pour lesquelles le RBE a été mis en place.

### **B. Les autres personnes démontrant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment**

36. Dans la mesure où le nouvel article 11.2 du projet de loi indique que les personnes ayant un intérêt légitime sont notamment celles listées dans cette disposition, la CNPD comprend qu'une telle liste n'est pas exhaustive. Il reviendra alors à LBR de déterminer au cas par cas l'existence d'un intérêt légitime dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme. D'après le nouvel article 15.3 du projet de loi, LBR devra s'appuyer « sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme » et tiendra compte « de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données

à caractère personnel lors de sa prise de décision. ».

Malgré les exemples concrets de personnes démontrant un intérêt légitime listés par les amendements et la mise en place d'une commission consultative pour évaluer l'existence d'un intérêt légitime, la Commission nationale déplore l'absence de définition de l'intérêt légitime (au niveau national ou au niveau européen), qui risque d'être interprété de manière hétérogène par les différentes autorités et tribunaux amenés à contrôler l'application de cette notion.

Une telle définition contribuerait sans aucun doute à la prévisibilité requise dans le chef des personnes concernées et serait en outre nécessaire pour évaluer la proportionnalité d'un tel accès au RBE avec les règles en matière de protection des données.

37. La CNPD relève toutefois avec satisfaction que la demande d'accès par toute autre personne démontrant un intérêt légitime est encadrée par le nouvel article 15*bis* du projet de loi qui prévoit que sa demande « ne peut concerner qu'un nombre limité de personnes morales ou entités par demande et ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation ou la dénomination » et qu'elle précise « le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé », évitant ainsi toute recherche de type « fishing expeditions ».

### **5. Droits et limitation des droits des personnes concernées**

<sup>536</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre), arrêt du 27 juin 2017, Affaire Satakunnan Markkinapörsi Oy et Satamedia Oy c. Finlande (Requête n°931/13), point 186.

## 6

38. Bien qu'une limitation soit prévue dans les amendements apportés par les auteurs du projet de loi, la CNPD souhaite rappeler dans un premier temps les principes et la jurisprudence applicables en matière de droit d'accès. La compréhension de ces principes revêt une importance particulière dans la mesure où celle-ci devrait permettre au législateur de rédiger les dispositions prévoyant une limitation au droit d'accès sur base de l'article 23 du RGPD (qui exige une mesure législative pour ce type d'exception) avec suffisamment de précision, comme le recommande le CEPD dans ses lignes directrices relatives aux limitations sur base de l'article 23 du RGPD<sup>537</sup>.

La CNPD rappelle qu'en vertu du considérant 41 du RGPD, « [l]orsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou **cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables** [...] ».

**A. Rappel des principes en matière de droit d'accès aux informations relatives aux opérations de consultation dont ont fait l'objet les données à caractère personnel du bénéficiaire effectif**

39. L'article 15.1 du RGPD dispose que « [l]a personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès aux dites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes :

- a) les finalités du traitement ;
  - b) les catégories de données à caractère personnel concernées ;
  - c) les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, en particulier les destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales ;
  - d) lorsque cela est possible, la durée de conservation des données à caractère personnel envisagée ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée ;
- [...] »

La CJUE interprète cette disposition de manière très large, ce qui a pour effet une portée très large des informations que le responsable du traitement doit fournir à la personne concernée. Cela s'explique notamment par le fait que cette dernière doit non seulement être en mesure d'en vérifier l'exactitude mais elle doit également pouvoir vérifier que ses données sont traitées de

<sup>537</sup> Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (cf. 3.2 « Mesures législatives établissant des limitations et nécessité qu'elles soient prévisibles », paragraphes 16 et suiv.)

## ANNEXES

manière licite<sup>538</sup>. Pour ce faire, toute personne concernée devrait alors avoir le droit de connaître et de se faire communiquer, en particulier, les finalités du traitement de ses données à caractère personnel, si possible la durée du traitement, l'identité des destinataires de ces données ainsi que la logique qui sous-tend leur traitement<sup>539</sup>.

40. Dans un arrêt du 22 juin 2023, la CJUE a eu l'occasion de se prononcer sur des opérations de consultation de données à caractère personnel. Il ressort de cette décision que ce type d'opérations constitue un traitement au sens de l'article 4.2 du RGPD de sorte que ces opérations ouvrent à la personne concernée, en vertu de l'article 15.1 du RGPD, non seulement un droit à l'accès de ces données à caractère personnel, mais également un droit à se voir communiquer les informations en lien avec ces opérations de consultation, telles qu'elles sont mentionnées par cette dernière disposition<sup>540</sup>. La CJUE a ainsi jugé que les informations relatives à des opérations de consultation des données à caractère personnel d'une personne, portant sur les dates et les finalités de ces opérations, constituent des informations que cette personne a le droit d'obtenir du responsable du traitement en vertu de l'article 15.1 du RGPD. La Cour a toutefois précisé que l'article 15.1 du RGPD ne consacre pas un tel droit s'agissant des informations relatives à

l'identité des salariés dudit responsable ayant procédé à ces opérations sous son autorité et conformément à ses instructions, à moins que ces informations soient indispensables pour permettre à la personne concernée d'exercer effectivement les droits qui lui sont conférés par le RGPD et à condition qu'il soit tenu compte des droits et des libertés de ces salariés<sup>541</sup>.

41. LBR, agissant en tant que responsable de traitement, devrait donc en principe (et en l'absence d'une limitation prévue par la loi) répondre à la demande d'accès d'un bénéficiaire effectif concernant les opérations de consultation par les personnes ayant accès au RBE et communiquer les dates et les motifs de la consultation du RBE.

42. En ce qui concerne la divulgation de l'identité des personnes qui ont consulté le RBE dans le cadre d'une demande d'accès, il convient tout d'abord de rappeler la définition de « destinataire » dans l'article 4.9 du RGPD : « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui reçoit communication de données à caractère personnel, qu'il s'agisse ou non d'un tiers. Toutefois, les autorités publiques qui sont susceptibles de recevoir communication de données à caractère personnel dans le cadre d'une mission d'enquête particulière conformément*

<sup>538</sup> CJUE, arrêt du 12 janvier 2023, Österreichische Post, C-154/21, EU:C:2023:3, point 37 ; CJUE, arrêt du 4 mai 2023, Österreichische Datenschutzbehörde et CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, point 34.

<sup>539</sup> « Une personne concernée devrait avoir le droit d'accéder aux données à caractère personnel qui ont été collectées à son sujet et d'exercer ce droit facilement et à des intervalles raisonnables, afin de prendre connaissance du traitement et d'en vérifier la licéité. [...] En conséquence, toute personne concernée devrait avoir le droit de connaître et de se faire communiquer, en particulier, les finalités du traitement des données à caractère personnel, si possible la durée du traitement de ces données à caractère personnel, l'identité des destinataires de ces données à caractère personnel, la logique qui sous-tend leur éventuel traitement automatisé et les conséquences que ce traitement pourrait avoir, au moins en cas de profilage. » (considérant 63 du RGPD).

<sup>540</sup> CJUE, arrêt du 22 juin 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, point 61.

<sup>541</sup> CJUE, arrêt du 22 juin 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, point 83

## 6

au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ne sont pas considérées comme des destinataires; le traitement de ces données par les autorités publiques en question est conforme aux règles applicables en matière de protection des données en fonction des finalités du traitement ». Toute autorité nationale au sens de l'article 1<sup>er</sup> 5°) de la loi RBE consultant le RBE dans le cadre d'une mission d'enquête en matière de lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme n'est donc de toute façon pas considérée comme destinataire au sens du RGPD et n'aura pas à être mentionnée dans le cadre de la réponse à une demande d'accès par un bénéficiaire effectif.

Concernant la référence aux destinataires dans le cadre d'une demande d'accès, il convient de considérer que les informations fournies à la personne concernée au titre du droit d'accès prévu à l'article 15.1.c) du RGPD doivent être les plus exactes possibles. La CJUE a ainsi jugé<sup>542</sup> :

*« 43. [...] il convient de considérer que les informations fournies à la personne concernée au titre du droit d'accès prévu à l'article 15, paragraphe 1, sous c), du RGPD doivent être les plus exactes possibles. En particulier, ce droit d'accès implique la possibilité pour la personne concernée d'obtenir de la part du responsable du traitement les informations sur les destinataires spécifiques auxquels les données ont été ou seront communiquées ou, alternativement, de choisir de se borner à*

*demander des informations concernant les catégories de destinataires. »*

Si la personne concernée n'en a pas décidé autrement, le responsable du traitement doit ainsi indiquer les destinataires concrets, à moins qu'il soit impossible d'identifier ces destinataires ou si le responsable du traitement démontre que la demande d'accès de la personne concernée est manifestement infondée ou excessive au sens de l'article 12.5 du RGPD<sup>543</sup>.

43. La Commission nationale déduit des interprétations récentes données par la CJUE à l'article 15 du RGPD qu'un bénéficiaire effectif pourrait en principe (et en l'absence d'une limitation prévue par la loi) demander à LBR communication de l'identité des personnes ayant consulté ses données dans le RBE. Cela pourrait se traduire, dans le cadre de la réponse à une demande d'accès, par la désignation d'une autorité nationale listée à l'article 1<sup>er</sup> 5°) de la loi RBE, d'un service de l'État, d'une administration ou établissement public n'agissant pas dans le cadre d'une mission d'enquête particulière ; par la communication de la dénomination sociale du professionnel ou de l'institution financière ; la désignation d'un organisme d'autorégulation listé à l'article 2-1 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ou encore de la personne démontrant un intérêt légitime. La CNPD précise toutefois que l'identité de la personne physique employée au sein des structures précédemment citées et ayant procédé à

<sup>542</sup> CJUE, arrêt du 12 janvier 2023, Österreichische Post, C-154/21, EU:C:2023:3, point 43.

<sup>543</sup> EDPB Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access, Version 2.0, Adopted on 28 March 2023 (point 117).

## ANNEXES

la consultation du RBE sous leur autorité et conformément à leurs instructions n'a pas à être communiquée.

44. Néanmoins, le droit à la protection des données à caractère personnel n'étant pas un droit absolu<sup>544</sup>, des limitations au droit d'accès du bénéficiaire effectif peuvent être mises en place.

### **B. Limitations au droit d'accès des bénéficiaires effectifs**

45. Il ressort des commentaires des articles 19ter et 19quater que compte tenu de la sensibilité du sujet et compte tenu de l'obligation imposée au gestionnaire par l'article 13.3 de ne pas communiquer à l'entité immatriculée ou à un bénéficiaire effectif des informations sur les consultations faites par les autorités nationales, les organismes d'autorégulation, les personnes qui démontrent un intérêt légitime, les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile, les autres institutions financières et autorités nationales, une restriction du droit d'accès est prévue conformément à l'article 23 du RGPD, notamment sous les lettres d), g), h) et i) du paragraphe 1<sup>er</sup>.

46. La CNPD note avec satisfaction la référence à l'article 23 et à ses différentes conditions d'application par les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles. Elle rappelle à cet égard que le CEPD a adopté des lignes directrices concernant l'application de l'article 23 du RGPD<sup>545</sup>. Ces

lignes directrices précisent notamment que les autorités de contrôle doivent être consultées avant l'adoption de telles mesures et qu'elles doivent pouvoir contrôler leur application.

47. Le nouvel article 19quater introduit par les amendements dispose ainsi :

*« (1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 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 (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13 paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.*

*(2) Sans préjudice des dispositions de l'article 13 paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visée à l'article 13 paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1<sup>er</sup>.*

<sup>544</sup> Considérant 4 du RGPD.

<sup>545</sup> Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021.



# 6

*Sous cette réserve l'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa précédent par l'intermédiaire de la Commission Nationale pour la Protection des Données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.*

*(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »*

La limitation au droit d'accès du bénéficiaire effectif prévue par cette disposition est à mettre en lien avec l'interdiction de « tipping-off » prévue à l'article 13.3 de la loi RBE. Aucune information concernant la consultation des données par les autorités nationales, organismes d'autorégulation nationaux, les personnes qui démontrent un intérêt légitime (dont les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile et les autorités et administrations nationales) ne doit en effet être communiquée aux entités immatriculées et aux bénéficiaires effectifs.

La CNPD comprend d'après le commentaire de l'article 19<sup>quater</sup> que la mesure de limitation du droit d'accès des personnes concernées inscrites dans le RBE constituerait une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- « la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution

*de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces » (article 23.1.d) RGPD) ;*

- « la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière (article 23.1.g) RGPD) » ;
- « une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) à e) et g) (article 23.1.h) RGPD) » ;
- « la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui » (article 23.1.i) RGPD).

48. La Commission nationale regrette que le lien entre les limitations prévues et les différents objectifs visés ci-dessus ne soit pas clairement exprimé dans le projet de loi ou au moins dans l'exposé des motifs ou les commentaires des articles, tel que cela est recommandé par le CEPD<sup>546</sup>. En l'absence de telles précisions, il est difficile d'apprécier si la limitation du droit d'accès des bénéficiaires effectifs constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir tous les quatre objectifs précédemment cités<sup>547</sup>.

49. La CNPD relève que dans certains cas, la communication d'informations aux personnes

<sup>546</sup> Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021, paragraphe 19 : « Ce lien entre les limitations prévues et l'objectif poursuivi devrait être clairement établi et démontré dans la mesure législative concernée ou dans des documents complémentaires. [...] ».

<sup>547</sup> Cf. section 3.5 « Évaluation de la nécessité et de la proportionnalité » dans les Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021.



## ANNEXES

concernées étant l'objet d'une enquête pourrait compromettre le succès d'une enquête, rendant ainsi nécessaire la limitation de certains droits des personnes concernées sur base de l'article 23.1.d) du RGPD (le CEPD ayant d'ailleurs indiqué que cela est particulièrement pertinent dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent)<sup>548</sup>.

La CNPD comprend également que dans certains cas, l'accès par le bénéficiaire effectif à l'information qu'un journaliste ait consulté ses données pourrait compromettre une publication en projet, constituer une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article, voire mettre en danger le journaliste pouvant être alors la cible d'intimidations ou de menaces<sup>549</sup>. Un tel accès pourrait alors nuire de ce fait au rôle de la presse qui contribue à la lutte contre le blanchiment dans la mesure où des enquêtes journalistiques sont effectuées et permettent un contrôle accru sur les bénéficiaires effectifs par le biais de considérations de réputation.

50. Il ressort du paragraphe 2 de l'article 19<sup>quater</sup> que « [...] le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité [...] ».

La Commission nationale a du mal à saisir la signification d'un accès différé. Cette formulation signifie-t-elle que l'accès peut uniquement être demandé une fois que

les données ont été utilisées dans une publication par un journaliste professionnel ou dès qu'un tel droit n'est plus susceptible de compromettre le succès d'une enquête ?

51. La CNPD note que la limitation du droit d'accès des bénéficiaires effectifs consiste essentiellement en une limitation des catégories de données auxquelles la personne concernée pourra demander accès (pas d'accès à l'identité de certains destinataires : les autorités nationales, les organismes d'autorégulation, les personnes qui démontrent un intérêt légitime, les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile, les autres institutions financières et autorités nationales) et aux informations annexes à ces opérations de consultation, telles que les dates et les finalités des opérations de consultation. En ce qui concerne les autorités nationales, la CNPD souligne que lorsque celles-ci consultent des données personnelles dans le RBE dans le cadre d'une mission d'enquête particulière prévue par la loi, ces dernières ne sont de toute façon pas à qualifier de destinataires et ne sont donc pas concernées par le droit d'accès<sup>550</sup>.

52. D'après le commentaire des articles 19<sup>ter</sup> et 19<sup>quater</sup>, la mesure législative ici proposée serait conforme aux conditions de l'article 23.2 du RGPD. La disposition sous revue devrait ainsi comprendre des dispositions spécifiques relatives aux finalités ou catégories du traitement, aux catégories de

<sup>548</sup> Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (paragraphe 24).

<sup>549</sup> Cf. avis du Conseil du Presse du 27 juin 2023.

<sup>550</sup> L'article 15.1.d ne vise que « les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées ».

# 6

données à caractère personnel, à l'étendue des limitations introduites, aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, à la détermination du responsable du traitement, aux durées de conservation, aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées et au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation.

53. En ce qui concerne les finalités ou catégories du traitement, il convient de comprendre qu'il s'agit de préciser pourquoi le droit d'accès de la personne concernée est limité (pas les finalités du traitement en général comme indiqué dans le commentaire des articles). La disposition sous revue doit être compréhensible pour les personnes auxquelles elles s'appliquent, ce qui implique une compréhension claire de comment et quand la limitation s'applique<sup>551</sup>.

54. En ce qui concerne les catégories de données, le CEPD a eu l'occasion de préciser qu'il s'agit des catégories de données couvertes par la limitation<sup>552</sup> (pas les catégories de données collectées comme cela est indiqué dans le commentaire des articles).

55. Concernant les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, la Commission nationale prend note de son implication dans le mécanisme du droit d'accès indirect des personnes

concernées. Le contrôle à effectuer par la CNPD sera facilité par la mise à sa disposition des données de journalisation, telles que listées au nouvel article 13.2bis (identité de la personne ayant consulté les données, informations consultées, date de la consultation, heure de la consultation, référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation).

56. La Commission nationale suggère alors de reformuler l'article 19quater (2) et (3) ainsi :

*(2) Les demandes tendant à l'exercice du droit d'accès de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des informations sur les destinataires visés à l'article 13 paragraphe 3 ayant consulté ses données à caractère personnel. La demande d'accès ne pourra pas non plus porter sur les informations relatives aux opérations de consultation par ces destinataires des données à caractère personnel d'un bénéficiaire effectif, portant sur les dates et les finalités de ces opérations<sup>553</sup> ou la communication d'informations par ces destinataires au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1<sup>er</sup>.*

*Sous cette réserve, l'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa précédent*

<sup>551</sup> Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (paragraphe 49-51).

<sup>552</sup> Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (paragraphe 53).

<sup>553</sup> Cf. CJUE, arrêt du 22 juin 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501 : « Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 15, paragraphe 1, du RGPD doit être interprété en ce sens que les informations relatives à des opérations de consultation des données à caractère personnel d'une personne, portant sur les dates et les finalités de ces opérations, constituent des informations que cette personne a le droit d'obtenir du responsable du traitement en vertu de cette disposition. » (point 83).

## ANNEXES

par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la protection des données qui exerce ce droit d'accès pour mener les investigations utiles, notamment concernant la légalité du traitement.

Lorsque le droit visé au paragraphe 2 est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel<sup>554</sup>.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. Le gestionnaire informe notamment la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 2<sup>555</sup>.

57. Il est également rappelé que le mécanisme d'accès indirect étant soumis à un contrôle juridictionnel où le juge devra prendre connaissance de l'ensemble des motifs et des éléments de preuve sur lesquels la CNPD aura fondé, dans ce cadre, la vérification de la licéité du traitement de données en cause ainsi que les conclusions qu'elle en a tirées, le responsable du

traitement devra également, pour toute demande d'accès directe refusée, consigner les motifs de fait ou de droit sur lesquels il fonde la décision par laquelle il a limité, en partie ou en totalité, les droits d'accès de la personne concernée et ces informations devront être mises à la disposition de la CNPD<sup>556</sup>.

### II. LES AMENDEMENTS A LA LOI MODIFIEE DU 19 DECEMBRE 2002 CONCERNANT LE REGISTRE DE COMMERCE ET DES SOCIETES

#### 1. Les finalités de traitement des données personnelles contenues dans le RCS

58. Le nouvel article 1<sup>er</sup> de la loi RCS dispose que la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics est prévue :

- « a) à des fins d'information
- b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme :
- c) à des fins statistiques ;
- d) à des fins scientifiques, et
- e) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

<sup>554</sup> Cf. dispositions similaires dans l'article 16 de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>555</sup> Cf. dispositions similaires dans l'article 16 de la loi du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>556</sup> Cf. CJUE, arrêt du 16 novembre 2023, Ligue des droits humains ASBL, C-333/22, EU:C:2023:874 qui concerne le droit d'accès indirect dans la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales (points 63 à 70).

# 6

59. La Commission nationale estime que la finalité d'information n'est pas explicite et devrait être davantage précisée.

60. En ce qui concerne le traitement des données du RCS pour des finalités statistiques, scientifiques, et à toutes autres fins déterminées par la loi, la CNPD renvoie à ses observations formulées précédemment dans le cadre de la loi RBE (II. Les finalités de traitement des données personnelles contenues dans le RBE, paragraphes 12 et suivants).

61. Par ailleurs, il ressort du commentaire sous l'amendement n°17 que « [l]e suivi automatisé du contenu de la banque de données du RCS, qui permettra de détecter les entités potentiellement en manquement au regard de leur obligation de dépôt et de publication, est un des exemples de traitement transversal que le gestionnaire effectuera. Citons aussi la comparaison des personnes inscrites au RCS par rapport aux listes de sanctions émises par l'Union européenne ou l'Organisation des Nations Unies. » La CNPD comprend alors que pour une personne concernée inscrite dans le RCS, ce type de traitement pourrait être l'objet d'une décision individuelle automatisée et sera alors soumis aux conditions de l'article 22 du RGPD dans la mesure où une décision fondée exclusivement sur ce traitement pourrait produire des effets juridiques ou des effets significatifs pour la personne concernée. L'article 22.1 du RGPD prévoit qu'une « personne concernée a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire ».

Des exceptions sont prévues à ce droit, notamment lorsque la décision « est autorisée par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit également des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée » (article 22.2 du RGPD).

## **2. Les données traitées dans le RCS**

62. Il ressort des amendements n°3 et n°4 dans le projet de loi que pour toute immatriculation d'un commerçant personne physique ou d'une succursale d'un commerçant personne physique, ce dernier aura la possibilité d'indiquer les informations relatives au sexe à des fins statistiques. Il en sera de même pour l'inscription dans le RCS d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliaires, dépositaires, représentants permanents (amendement n°9). Il est également prévu que si une telle donnée personnelle était fournie par la personne concernée, celle-ci n'apparaîtrait ni sur le site public, ni sur les extraits. De plus, le traitement à des fins statistiques ne pourra se faire que si la donnée relative au sexe de la personne concernée est anonymisée.

63. La CNPD prend note des explications des auteurs des amendements en ce qui concerne la finalité du traitement de cette donnée, à savoir la vérification de la mise en œuvre des politiques d'égalité entre les genres et plus particulièrement de permettre l'établissement de statistiques quant aux compositions des organes de gestion/ d'administration des sociétés et autres entités inscrites au RCS.

## ANNEXES

La Commission nationale salue la mise en place de ces différentes garanties encadrant le traitement de cette donnée (caractère facultatif de la communication de la donnée, anonymisation, absence de publication). Elle renvoie à ses développements précédents sur l'anonymisation et précise qu'une telle mesure devrait être mise en place avant le transfert de la donnée à un éventuel destinataire qui traitera ces données à des fins statistiques.

### **3. Quant au principe d'exactitude des données et au mécanisme de mise à jour des informations inscrites au RCS**

64. La CNPD relève avec satisfaction certaines précisions apportées par les amendements aux dispositions ayant pour objet de renforcer la qualité des informations à inscrire ou inscrites au RCS. Dans son avis initial<sup>557</sup>, la CNPD avait recommandé que le mécanisme de mise à jour automatique soit clarifié et que les registres qui seraient consultés afin de renforcer la qualité des informations à inscrire ou inscrites au RCS soient expressément nommés dans les dispositions du projet de loi. Elle prend acte qu'un règlement grand-ducal fixera limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire devra avoir accès (nouvel article 15-1 (2), 2<sup>ème</sup>

alinéa) et salue les précisions apportées dans le commentaire de la disposition.

65. Concernant l'introduction du nouvel article 19-6(1) concernant le suivi des données inscrites par LBR, la CNPD renvoie à ses observations formulées pour la loi RBE dans les paragraphes 25 et suivants du présent avis (2. Quant à l'exactitude des données contenues dans le RBE).

66. Pour le surplus, la CNPD réitère ses observations formulées dans son avis du 31 mars 2023<sup>558</sup>.

Ainsi adopté à Belvaux  
en date du 15 décembre 2023.

La Commission nationale  
pour la protection des données

Tine A. Larsen  
Présidente

Thierry Lallemand  
Commissaire

Marc Lemmer  
Commissaire

Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>557</sup> Délibération n°26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...], §§ 37-40.

<sup>558</sup> Délibération n°26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...] (III. Sur la « qualité des données inscrites »).





15, Boulevard du Jazz - L-4370 Belvaux  
Téléphone : +352 26 10 60-1  
info@cnpd.lu - www.cnpd.lu