

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7373 concernant la limitation de la portée de certains droits et obligations dans le cadre du règlement général sur la protection des données et portant : 1. mise en œuvre 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) ; 2. modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3. modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

Délibération n° 38/2019 du 5 avril 2019

Conformément à l'article 57, paragraphe 1er, 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 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* ».

Faisant suite à la demande lui adressée par Monsieur le Ministre des Finances en date du 18 octobre 2018, la Commission nationale entend présenter ci-après ses réflexions et commentaires relatifs au projet de loi n°7373 concernant la limitation de la portée de certains droits et obligations dans le cadre du règlement général sur la protection des données et portant : 1. mise en œuvre 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) ; 2. modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3. modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (ci-après « le projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, ce projet de loi entend modifier la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier (ci-après « la loi modifiée du 23 décembre 1998 ») et la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (ci-après « la loi modifiée du 7 décembre 2015 ») afin de permettre à la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « la CSSF ») et au Commissariat aux Assurances (ci-après « le CAA ») de se prévaloir de certaines des limitations énoncées à l'article 23, paragraphe 2 du RGPD dans l'accomplissement de leurs missions.

Le RGPD, qui est d'application directe dans tous les Etats membres de l'Union européenne depuis le 25 mai 2018, entend protéger les libertés et droits fondamentaux des personnes



physiques, et en particulier leur droit à la protection des données à caractère personnel (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2). Il vise à harmoniser les règles européennes existantes afin « *d'assurer une application cohérente et homogène des règles de protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans l'ensemble de l'Union* »<sup>1</sup> et à moderniser la directive 1995/46/CE (transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel) dans une société de plus en plus digitale en redonnant aux citoyens le contrôle des données qui les concernent, que celles-ci soient collectées et utilisées par les acteurs économiques privés ou par les acteurs du service public<sup>2</sup>.

Le RGPD confère en particulier dans son chapitre III (articles 12 à 23) différents droits aux personnes concernées, leur permettant de contrôler l'usage des données à caractère personnel les concernant. Son article 23 prévoit cependant que le droit d'un Etat membre peut, par la voie de mesures législatives, limiter la portée de ces droits, 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 un des objectifs prévus limitativement à l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, à condition que cette mesure législative prévoit des dispositions spécifiques relatives au moins aux éléments visés à l'article 23, paragraphe 2. Par ailleurs, les limitations doivent respecter les exigences énoncées par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte ») et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Convention »)<sup>3</sup>.

La Commission nationale a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les clauses d'ouverture de l'article 23 du RGPD dans le cadre de son avis du 29 mars 2018 relatif au projet de loi n° 7250 portant exécution, en matière fiscale, des dispositions du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE et portant modification de dispositions diverses (délibération n° 219/2018), dans lequel elle a fourni des précisions quant aux modalités de mise en œuvre des clauses d'ouverture et des garanties, qui doivent être intégrées dans la mesure législative pour assurer le respect du RGPD.

Ayant déjà été consultée par le ministère des Finances au stade d'avant-projet de loi en question, la Commission nationale se limite à formuler les observations suivantes.

## I. Considérations générales

Les auteurs du projet de loi ont souhaité prévoir dans un article de chacune des lois modifiées, à savoir le nouvel article 16-3 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et le nouvel article 13-3 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, les cas de figure (listés sous les lettres (a) à (f))

---

<sup>1</sup> Cf. RGPD, considérant 10.

<sup>2</sup> Pour plus d'informations à ce sujet, voir l'avis de la Commission nationale pour la protection des données du 28 décembre 2017 relatif au projet de loi portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre 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, portant modification de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et abrogeant la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, document parlementaire 7184/3.

<sup>3</sup> Cf. RGPD, considérant 73.

permettant à la CSSF et au CAA de limiter le droit à l'information des personnes concernées lorsque les données à caractère personnel sont collectées auprès de celles-ci, tel que prévu à l'article 13 du RGPD. Les nouveaux articles 16-4 à 16-7 de la première loi citée, de même que les nouveaux articles 13-4 à 13-7 de la seconde, introduisent quant à eux des limitations à d'autres droits des personnes concernées consacrés par le RGPD, à savoir le droit à l'information des personnes concernées lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de celles-ci (article 14 du RGPD), le droit d'accès (article 15 du RGPD), le droit à la limitation du traitement (article 18 du RGPD), et le droit d'opposition (article 21 du RGPD). Chacune de ces dispositions renvoie aux cas de figure décrits aux lettres (a) à (f) de l'article 16-3 de la première loi ou 13-3 de la seconde.

Or, la CNPD constate que seul le commentaire des articles 16-3 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et 13-3 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 explique de manière exhaustive la nécessité de chacun de ces cas de figure, visés aux lettres (a) à (f) desdits articles, dans lesquelles le droit à l'information pourrait être limité par la CSSF ou par le CAA. Les commentaires des articles 16-4 à 16-7 de la première loi citée, et des articles 13-4 à 13-7 de la seconde, se contentent quant à eux de décrire de manière générale la nécessité de limiter les autres droits du RGPD, sans pour autant fournir des explications spécifiques démontrant la nécessité des différents cas de figure dans lesquelles chacun de ces droits pourrait être limité.

La CNPD regrette que la nécessité et la pertinence des différents cas de figure associés à chacun des droits des personnes concernées n'ait pas été davantage expliqué dans le commentaire des articles.

Par exemple, les lettres (f) des articles 16-3 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et 13-3 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 prévoient que la CSSF ou le CAA pourraient limiter le droit à l'information, si le plein ou immédiat exercice des droits de la personne concernée ou des obligations de la CSSF ou du CAA « *porte atteinte à des intérêts légitimes protégés de tiers* ». Selon le commentaire des articles, cette exception pourrait notamment être importante dans le cadre de l'article 15 du RGPD, à savoir le droit d'accès, par exemple pour protéger les intérêts d'un tiers, qui a révélé des informations sensibles à la CSSF (tel qu'un lanceur d'alerte)<sup>4</sup>. Or, la disposition en question concerne l'article 13 et non pas l'article 15 du RGPD. Ce dernier dispose d'ores et déjà que le droit d'obtenir une copie ne doit pas porter préjudice aux droits et libertés d'autrui.

Par ailleurs, pour ce qui est de la lettre (b) des mêmes articles, la CNPD comprend du commentaire des articles que les auteurs du projet de loi visent principalement le droit à l'information des personnes concernées et le droit d'accès dans des cas très précis, principalement justifiés par « *l'impact d'une communication de certaines informations à la personne concernée sur le bon fonctionnement des marchés ou la stabilité financière, voire la sécurité publique et l'ordre public en cas de crise importante, si une telle information est concrètement de nature à créer ce risque (par exemple un « bank run »)* »<sup>5</sup>. Alors qu'elle comprend cette justification, la CNPD suggère de limiter ce cas de figure aux articles 16-3 à 16-5 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et 13-3 à 13-5 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, alors qu'ils ne visent ni le droit à la limitation du traitement ni le droit d'opposition. Elle recommande par ailleurs de justifier ces cas de figure dans le corps même du texte du projet de loi, afin de circonscrire la portée de cette limitation.

---

<sup>4</sup> Projet de loi n° 7373, doc. parl. 7373/00, p. 18.

<sup>5</sup> Projet de loi n° 7373, doc. parl. 7373/00, p. 17.

Enfin, la CNPD suggère de remplacer la formulation « l'intérêt privé » employée aux lettres (a) et (b) des mêmes articles par la formulation « les intérêts ou les droits et les libertés de celle-ci » et de rajouter « public » entre « l'intérêt » et « poursuivi par la CSSF », afin d'aligner la terminologie de projet de loi sur la terminologie employée par le RGPD.

II. Les données traitées par la CSSF (article 16-1 de la loi modifiée du 23 décembre 1998, tel qu'inséré par le projet de loi) et par le CAA (article 13-1 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, tel qu'inséré par le projet de loi)

Selon le commentaire des articles, les données qui sont traitées sont « *essentiellement les indications visées sur les papiers d'identités de la personne concernée, les données normalement inscrites sur un curriculum vitae, certaines indications sur le patrimoine (numéros de compte, solde du compte, etc.) ainsi que les données sur les antécédents personnels et professionnels de la personne concernée (...)* ».

Ni les articles du projet de loi, ni le commentaire des articles ne font mention des catégories particulières de données à caractère personnel. Conformément à l'article 9 du RGPD, le traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel est interdit, sauf si l'une des conditions indiquées au paragraphe 2 dudit article est remplie, par exemple 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 (article 9, paragraphe 2, lettre (g) du RGPD).

La CNPD rappelle encore que le traitement de données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions doit être 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.

Elle ignore cependant si des dispositions législatives européennes ou nationales permettent à la CSSF ou au CAA de traiter des catégories particulières de données au sens de l'article 9 du RGPD, et si des garanties appropriées sont prévues dans ces dispositions législatives conformément aux exigences du paragraphe 2 lettre (g) de cet article.

Par exemple, pour ce qui est du casier judiciaire, le 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 autorise la CSSF à recevoir sur demande et avec l'accord exprès de façon écrite ou électronique de la personne concernée un casier judiciaire « *pour apprécier le respect de la condition de l'honorabilité professionnelle, conformément aux lois spéciales qui attribuent cette compétence à la Commission de Surveillance du Secteur financier ou à la Banque centrale européenne* » (article 1<sup>er</sup>, point 5). Le CAA, quant à lui, peut le recevoir « *pour l'instruction de toute demande d'agrément adressée à un service de sa compétence* » (article 1<sup>er</sup>, point 6).

III. Le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées par la CSSF (article 16-2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998, tel qu'inséré par le projet de loi) et par le CAA (article 13-2 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, tel qu'inséré par le projet de loi)

Le nouvel article 16-2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et le nouvel article 13-2 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, tels qu'insérés par le projet de loi, visent à permettre à la CSSF et le CAA de traiter des données à caractère personnel à des fins autres que celles pour lesquelles les données ont été collectées dans des cas spécifiques.

Conformément à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre (b) du RGPD, les données doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités (principe de limitation des finalités). Selon son article 6, paragraphe 4, les données à caractère personnel peuvent néanmoins être traitées pour une finalité autre (même incompatible) que celle pour laquelle elles ont été collectées initialement, sur base du consentement de la personne concernée ou sur base du droit de l'Union ou de l'Etat membre, qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1 du RGPD

La CNPD regrette ainsi que les auteurs du projet de loi n'aient pas expliqué de manière plus précise et concrète la nécessité des dispositions relatives au traitement ultérieur, qui permettent à la CSSF et au CAA de traiter les données pour une finalité autre que celle pour laquelle les données ont été collectées initialement. En effet, comme l'a précisé l'autorité de supervision irlandaise (*Data Protection Commission*), dans sa guidance relative à l'article 23 du RGPD, « *[a] proposed measure should be supported by evidence describing the problem to be addressed by the measure, how it will be addressed by the measure, and why existing or less intrusive measures cannot sufficiently address it* »<sup>6</sup>. Toute exception doit être nécessaire et proportionnelle eu égard aux missions de la CSSF ou du CAA.

Ainsi, en l'absence d'une délimitation plus précise des catégories de données qui pourraient faire l'objet d'un traitement ultérieur, et d'explications plus précises quant à la nécessité et la proportionnalité de ce traitement dans le commentaire des articles, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier la conformité de la mise en œuvre pratique de ces dispositions au RGPD, alors que la disposition sous examen est trop générale et vague.

Indépendamment de la compatibilité du nouveau traitement avec le traitement initial, ce nouveau traitement doit satisfaire aux exigences du RGPD. Comme le précise le considérant 50 du RGPD, « *[e]n tout état de cause, l'application des principes énoncés dans le présent règlement et, en particulier, l'information de la personne concernée au sujet de ces autres finalités et de ses droits, y compris le droit de s'opposer au traitement, devraient être assurées*».

Ainsi, tout traitement de données à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées doit respecter les principes du RGPD, comme par exemple, le principe de minimisation de données et l'obligation de faire figurer le traitement dans le registre des activités de traitement de la CSSF ou du CAA.

A l'instar de son homologue allemand, la CNPD suggère d'intégrer dans les dispositions sous revue une garantie supplémentaire prévoyant que le traitement ultérieur peut uniquement avoir lieu si l'intérêt public poursuivi par l'autorité, à savoir la CSSF ou le CAA, prime sur les droits et intérêts des personnes concernées<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Data Protection Commission Ireland, *Limiting Data Subject Rights and the Application of Article 23 of the General Data Protection Regulation*, <https://www.dataprotection.ie/en/individuals/know-your-rights/restriction-individual-rights-certain-circumstances-article-23-gdpr>

<sup>7</sup> Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, *Positionspaper zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680*, 3 mars 2017, p. 10-12.

Quant aux cas dans lesquels les données peuvent être traitées à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été collectées, la lettre (b) permettrait le traitement ultérieur pour assurer l'exercice des missions de la CSSF ou du CAA ainsi que le respect des obligations qui en découlent dans le chef de la CSSF ou du CAA, « *y compris en matière de coopération avec d'autres institutions, autorités, organes ou organismes nationaux, étrangers, européens ou internationaux, telle que prévue dans les lois sectorielles régissant lesdites missions* ». La Commission nationale estime que l'inclusion des mots « y compris » ne permet pas de délimiter avec suffisance les situations dans lesquelles les données pourraient faire l'objet d'un traitement ultérieur. En effet, cette formulation englobe toutes les missions et obligations de la CSSF et le CAA, y compris les cas de figure énumérés dans les articles sous revue. Il convient dès lors soit d'énumérer avec plus de précisions les missions et obligations de la CSSF et du CAA dans le cadre desquelles les données pourraient être traitées à des fins ultérieures, soit de supprimer ces mots de la disposition.

En ce qui concerne les lettres (b) et (c), la CNPD note que les lois sectorielles spécifiques contiennent généralement des dispositions relatives à la coopération entre la CSSF ou le CAA et d'autres institutions, autorités, organes et organismes nationaux et étrangers. Ces lois et leurs mesures d'exécution devraient faire référence aux dispositions légales régissant cette coopération ainsi que la base légale du transfert.

La CNPD rappelle encore que les transferts de données vers les pays tiers doivent être réalisés en conformité avec le chapitre V du RGPD.

Quant à la lettre (d), le commentaire des articles ne précise pas la nécessité de traiter des données à caractère personnel pour développer, contrôler et modifier des procédures internes de fonctionnement de la CSSF et du CAA. Pour le cas où il s'agirait des procédures automatisées, telles que visées par le texte allemand duquel les auteurs du projet de loi se sont inspirés<sup>8</sup>, la CNPD recommande de prévoir, à l'instar dudit texte allemand, que les données soient uniquement utilisées à des fins de développement, de contrôle et de modification des procédures internes et soient effacées endéans un an après la fin des mesures de développement, de contrôle ou de modification.

Quant aux lettres (d) et (e), la CNPD s'interroge sur le sens de la formulation « *données personnelles non pseudonymisées* ». En effet, il est évident que des données « non pseudonymisées » sont des données « à caractère personnel ». Pourquoi alors ne pas employer la formulation du RGPD de « données à caractère personnel » ? Par ailleurs, il convient de rappeler que les données pseudonymisées sont également des données à caractère personnel, si elles peuvent « *être attribuées à une personne physique par le recours à des informations supplémentaires* » (considérant 26 du RGPD).

La CNPD s'interroge aussi sur la pertinence de la référence au RGPD au début des articles 16-2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et 13-2 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 (commençant tous deux par ces termes : « sans préjudice de l'article 6, paragraphe (4) du Règlement (UE) 2016/679 (...) »). En effet, ledit article du RGPD s'applique en tout état de cause à tout traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées. La Commission nationale comprend donc que les articles 16-2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et 13-2 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 s'entendent en conformité ou en application (et non « sans préjudice ») de l'article 6, paragraphe (4) du RGPD.

---

<sup>8</sup> Projet de loi n° 7373, doc. parl. 7373/00, p. 16

Finalement, afin d'assurer une meilleure cohérence entre le vocabulaire utilisé dans le présent projet de loi et celui du RGPD, la CNPD propose d'amender l'intitulé de l'article 13-2 de la modifiée du 7 décembre 2015, tel qu'inséré par le projet de loi et de le renommer « Traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées ».

IV. La limitation du droit à l'information par la CSSF (articles 16-3 et 16-4 de la loi modifiée du 23 décembre 1998, tels qu'insérés par le projet de loi) et par le CAA (articles 13-3 et 13-4 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, tels qu'insérés par le projet de loi)

Les articles sous revue visent à limiter l'obligation de la CSSF et du CAA de fournir aux personnes concernées certaines informations relatives aux traitements de données. Figurant à l'article 5, paragraphe 1er, lettre (a) du RGPD, le principe de transparence constitue un aspect fondamental des principes relatifs au traitement<sup>9</sup>. Cette information constitue souvent le premier contact entre le responsable du traitement et la personne concernée, que ce soit dans le cadre d'une collecte directe ou bien dans le cadre d'une collecte indirecte. Ainsi, « *[s]on objectif premier est de susciter la confiance dans les processus applicables aux citoyens en leur permettant de comprendre et, au besoin, de contester lesdits processus* »<sup>10</sup>.

Comme les limitations des droits des personnes concernées ne doivent pas dépasser ce qui est strictement nécessaire, la CNPD se félicite de la précision faite aux articles 16-3 et 16-4 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et aux articles 13-3 et 13-4 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, selon laquelle la CSSF et le CAA ne peuvent pas avoir recours aux exceptions, sauf s'ils peuvent démontrer que l'intérêt public poursuivi par ces autorités prime sur les intérêts des personnes concernées. Afin de rappeler que les exceptions ne peuvent être prévues par le droit national que si elles sont nécessaires et proportionnelles dans une société démocratique, la CNPD recommande d'insérer une formulation identique dans les dispositions relatives à l'obligation d'information en cas de collecte directe. Il convient de rappeler que cette évaluation doit être consigné par écrit conformément à l'article 16-8, paragraphe (3) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et à l'article 13-8 paragraphe (3) de loi modifiée du 7 décembre 2015

La Commission nationale s'interroge cependant sur les formulations employées à la lettre (a), à savoir l'exercice des missions et compétences, et à la lettre (b), à savoir la stabilité du système bancaire et financier ou des marchés, le maintien de l'ordre public ou la sécurité publique. L'alinéa 1<sup>er</sup> de la lettre (a) et le commentaire des articles comportent une explication des situations visées par les dispositions. Ainsi dans le cadre de la lettre (a), cette exception vise principalement les contrôles, les enquêtes et les procédures de sanction de la CSSF et du CAA, ainsi que les actes préparatoires à de telles enquêtes<sup>11</sup>. Afin de limiter les limitations des droits au strict nécessaire, il importe de circonscrire de manière plus précise les cas dans lesquels les droits des personnes concernées peuvent être limités.

La CNPD s'interroge encore sur la nécessité de limiter le droit à l'information des personnes concernées, si le plein ou immédiat exercice des droits de la personne concernée ou des obligations de la CSSF ou du CAA « *porte atteinte à des intérêts légitimes protégés de tiers* »<sup>12</sup>, si les données sont collectées directement auprès de la personne concernée. En effet, si la personne concernée transmet de manière directe les données à la CSSF et le CAA, la

<sup>9</sup> Groupe de travail "Article 29" sur la protection des données, lignes directrices sur la transparence au sens du règlement (UE) 2016/679, adoptées le 11 avril 2018, disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item\\_id=622227](https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=622227), p. 5.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Projet de loi n° 7373, doc. parl. 7373/00, p. 11-12.

<sup>12</sup> Lettre (f) de l'article 16-3 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et lettre (f) de l'article 13-3 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, telles qu'insérées par le projet de loi.

CNPD s'étonne du fait que la communication des informations relatives au traitement pourrait porter préjudice aux intérêts légitimes des tiers. Comme le commentaire des articles ne précise ni les intérêts légitimes, ni les tiers concernés, la CNPD se demande si cette disposition est limitée à ce qui est strictement nécessaire. Sans davantage de précisions et compte tenu de l'importance que le RGPD confère au droit à l'information pour les personnes concernées, la CNPD estime nécessaire de supprimer ces dispositions du projet de loi.

La limitation du droit à l'information des personnes concernées figure également à l'article 16-4 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et à l'article 13-4 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, tels qu'insérés par le projet de loi, qui visent le cas de données à caractère personnel qui n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée. Comme les auteurs visent notamment des données issues des lignes d'alertes (« whistleblowing hotlines »), la Commission se permet de rappeler l'avis n° 1/2006 du Groupe de travail « Article 29 », qui précise que la disposition relative aux informations à fournir aux personnes concernées, lorsque leurs données personnelles sont collectées auprès d'un tiers et non directement auprès d'elles, s'applique lorsqu'un informateur effectue un signalement concernant une tierce personne et fournit des données à caractère personnel relatives à cette dernière. La personne faisant l'objet d'un signalement devrait dès lors être informée dans les plus brefs délais après l'enregistrement des données la concernant. Alors que la notification peut être retardée s'il existe un risque sérieux qui compromettrait la capacité de l'organisme, dans le cas d'espèce la CSSF et le CAA, d'enquêter efficacement sur les faits allégués, ce cas de figure pourrait être couvert par l'exception prévue à la lettre (a).

V. La limitation du droit d'accès par la CSSF (article 16-5 de la loi modifiée du 23 décembre 1998, tel qu'inséré par le projet de loi) et par le CAA (article 13-5 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, tel qu'inséré par le projet de loi)

L'article 16-5 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et l'article 13-5 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 entendent permettre à la CSSF et au CAA de limiter le droit d'accès des personnes concernées.

La CNPD relève que les auteurs du projet ont entendu préciser que la limitation prévue par ces articles ne concerne que les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 15 du RGPD. Une telle précision laisse entendre que le droit d'obtenir une copie des données faisant l'objet d'un traitement (article 15, paragraphe 3 du RGPD) ne ferait, quant à lui, pas l'objet de cette limitation.

La Commission nationale s'interroge sur la raison d'être de permettre à la CSSF et au CAA de limiter ou différer la confirmation à la personne concernée que des données à caractère personnel sont traitées et l'accès aux dites données, ainsi que de limiter ou différer la transmission de tout ou partie des informations visées à l'article 15, paragraphes 1er et 2 du RGPD, mais pas de limiter ou de différer le droit pour la personne concernée d'obtenir une copie des données faisant l'objet d'un traitement.

S'il s'agit d'un choix délibéré des auteurs du projet de loi, la Commission nationale aurait du mal à percevoir la réelle plus-value des exceptions visées à l'article 16-5 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et à l'article 13-5 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, alors que la personne concernée disposera en tout état de cause du droit d'obtenir une copie des données traitées par la CSSF ou le CAA la concernant (sauf, bien évidemment, si ce droit d'obtenir une copie porterait atteinte aux droits et libertés d'autrui, conformément à l'article 15 paragraphe (4) du RGPD).

Faut-il au contraire comprendre que les lettres (c) des dispositions précitées s'étendent également au droit pour la personne concernée d'obtenir une copie des données faisant l'objet d'un traitement ? Si tel était le cas, la Commission nationale estimerait nécessaire, dans un souci de sécurité juridique, d'ajouter explicitement une référence au paragraphe (3) de l'article 15 du RGPD dans ces dispositions, afin d'indiquer que cet aspect du droit d'accès est également couvert par les exceptions.

VI. La limitation du droit à la limitation du traitement par la CSSF (article 16-6 de la loi modifiée du 23 décembre 1998, tel qu'inséré par le projet de loi) et par le CAA (article 13-6 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, tel qu'inséré par le projet de loi)

Les articles sous revue renvoient à l'article 16-6 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et à l'article 13-6 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 pour énoncer les cas de figure qui permettraient à la CSSF et au CAA de limiter le droit à la limitation du traitement, en rajoutant également que les exceptions ne s'appliquent que pour autant que l'intérêt public poursuivi par la CSSF ou par le CAA « *de ne pas fournir à la personne concernée ces informations prime sur l'intérêt privé de la personne concernée* ». Le commentaire des articles ne fournit aucune précision relative à la nécessité de ces exceptions au droit à la limitation.

Il convient de noter qu'en tout état de cause, le droit à la limitation du traitement ne peut être exercé par la personne concernée que si sa demande est fondée sur l'une des hypothèses limitativement énumérées à l'article 18, paragraphe 1<sup>er</sup> du RGPD. Par ailleurs, même en cas d'exercice du droit à la limitation du traitement, les données peuvent être traitées sans limitation par le responsable du traitement dans les conditions énoncées au paragraphe 2 dudit article, par exemple, si le traitement est nécessaire pour des motifs importants d'intérêt public de l'Union ou d'un Etat membre.

En l'absence de justification supplémentaire, la CNPD se demande dès lors quelle est la réelle plus-value de l'article 16-6 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et de l'article 13-6 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, alors que l'application de l'article 18 du RGPD pourrait déjà faire obstacle, dans la plupart des cas, à l'exercice du droit à la limitation du traitement effectué par la CSSF ou la CAA.

VII. La limitation du droit de s'opposer au traitement par la CSSF (article 16-7 de la loi modifiée du 23 décembre 1998, tel qu'inséré par le projet de loi) et par le CAA (article 13-7 de la loi modifiée du 7 décembre 2015, tel qu'inséré par le projet de loi)

Les articles 16-7 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et 13-7 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 permettraient à la CSSF et au CAA de limiter le droit de s'opposer aux traitements opérés par ces autorités les concernant, en précisant que ces limitations ne s'appliquent que pour autant que l'intérêt public poursuivi par la CSSF ou par le CAA « *de procéder au traitement prime sur l'intérêt privé de la personne concernée* ».

Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi précisent que ces articles « *concrétise[nt] l'exception prévue à la seconde phrase de l'article 21 du Règlement (UE) 2016/679 qui permet de ne pas donner suite à cette demande lorsqu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui doivent prévaloir sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée, pour la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice* ». La Commission nationale relève que le droit de s'opposer à un traitement ne peut être exercé par la personne concernée sur base de l'article 21 du RGPD que « *pour des raisons tenant à sa situation particulière* ». Comme pour les autres limitations, il s'agit ainsi

d'une analyse au cas par cas. La CNPD ne perçoit ainsi pas la réelle plus-value des articles sous revue par rapport à la seconde phrase de l'article 21, paragraphe (1) du RGPD.

VIII. Les garanties (articles 16-8 et 16-9 de la loi modifiée du 23 décembre 1998, tels qu'insérés par le projet de loi, et articles 13-8 et 13-9 de loi modifiée du 7 décembre 2015, tels qu'insérés par le projet de loi)

De manière générale, la Commission nationale se félicite des garanties substantielles apportées par les articles 16-8 et 16-9 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et par les articles 13-8 et 13-9 de loi modifiée du 7 décembre 2015.

En effet, comme plus amplement détaillé dans son avis du 29 mars 2018 (délibération n° 219/2018), en cas de mise en œuvre des dérogations de l'article 23 du RGPD dans une loi nationale, il est indispensable de prévoir en contrepartie des garanties appropriées afin de ne pas remettre en cause l'essence des droits fondamentaux des personnes concernées.

En l'espèce, l'article 16-8 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et l'article 13-8 de loi modifiée du 7 décembre 2015 prévoient notamment que la limitation des droits serait limitée dans le temps, et que la CSSF ou le CAA puisse justifier et informer la personne concernée de l'existence de cette limitation ainsi que de la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la CNPD et de former un recours juridictionnel.

Les mêmes articles, ainsi que l'article 16-9 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et l'article 13-9 de loi modifiée du 7 décembre 2015, prévoient cependant certaines exceptions à ces garanties « *lorsque ces informations (...) risquent de nuire à la finalité du traitement, de la limitation ou du retard, notamment lorsque ces informations violent le secret professionnel auquel [sont] tenu[s] [la CSSF et le CAA] en application de l'article 7, ou lorsque ces informations empêchent [la CSSF ou le CAA] de poursuivre une procédure administrative ou juridictionnelle à laquelle [la CSSF ou le CAA] [sont] partie* ». Par ailleurs, la Commission nationale prend acte de la formulation vague du projet de loi, selon laquelle l'exercice des droits limités ou différés de la personne concernée pourrait trouver obstacle lorsque cela contreviendrait au secret professionnel auquel sont soumis tant les agents de la CSSF que ceux du CAA. Alors que la CNPD comprend la raison d'être de ces exceptions aux garanties, elle s'interroge sur l'inclusion du terme « notamment », qui laisse supposer que d'autres cas de figure pourraient permettre à la CSSF et au CAA de faire obstacle aux droits et aux garanties prévues par les articles en question. Etant donné que ces garanties visent à assurer un socle de protection élémentaire pour les personnes concernées dans les cas où leurs droits consacrés par le RGPD seraient limités, il convient de restreindre les exceptions au strict nécessaire. Dès lors, si les auteurs du projet de loi entendent viser d'autres exceptions, la CNPD estime nécessaire de les inclure dans le texte de ces articles.

En outre, la Commission nationale note que la CSSF et le CAA doivent consigner « *par écrit les motifs de fait et de droit sur lesquels se fonde sa décision de limiter ou de différer les droits de la personne concernée ou ses propres obligations...* » (article 16-8, paragraphe (3) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et article 13-8 paragraphe (3) de loi modifiée du 7 décembre 2015). Ces informations doivent être tenues à la disposition de la CNPD, « *sans préjudice de l'obligation du secret professionnel* » de la CSSF et du CAA. La CNPD ne voit cependant pas en quoi l'obligation du secret professionnel de ces autorités pourrait faire obstacle à ses missions légales de contrôles, qui consistent notamment à vérifier la licéité des traitements effectués par les responsables de traitements du secteur privé et public. Sans explication supplémentaire des auteurs du projet de loi, la CNPD estime donc que ces termes devraient être supprimés du texte du projet de loi. Par ailleurs, il convient de rappeler que les agents de

la Commission nationale sont eux-mêmes soumis au secret professionnel, conformément à 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 selon lequel « *sans préjudice de l'article 23 du Code de procédure pénale, toutes les personnes exerçant ou ayant exercé une activité pour la CNPD sont tenues au secret professionnel et passibles des peines prévues à l'article 458 du Code pénal en cas de violation de ce secret* ».

En outre, les seules restrictions aux pouvoirs de contrôle de la CNPD lui conférés par l'article 58 du RGPD et relatives au secret professionnel sont celles limitativement énumérés à l'article 67 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018. De l'avis de la Commission nationale, le secret professionnel auquel sont soumis la CSSF et le CAA ne peut donc pas faire obstacle aux missions légales de contrôles de la CNPD.

La CNPD s'interroge sur l'utilisation des termes « ces informations », alors que l'alinéa précédent concerne tant les motifs de fait et de droit sur lesquels est fondée la décision de la CSSF ou du CAA de restreindre les droits des personnes concernées, que la précision de la date de fin de la limitation. Dans un souci de sécurité juridique, il convient de préciser que la CNPD peut recevoir communication de toutes les informations concernant la limitation d'un droit d'une personne concernée.

Par ailleurs, l'article 16-9 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 et l'article 13 paragraphe (9) de loi modifiée du 7 décembre 2015 entendent permettre que les droits limités ou différés de la personne concernée soient exercés par la CNPD, qui interviendrait en quelque sorte comme intermédiaire entre la personne concernée d'une part, et la CSSF ou le CAA d'autre part. 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 la CSSF ou du CAA. Il est à noter qu'un « droit d'accès indirect » existait d'ailleurs déjà dans le cadre de la loi modifiée de 2002, pour garantir aux personnes concernées qu'une autorité de contrôle indépendante, en l'occurrence la CNPD, puisse vérifier la licéité du traitement<sup>13</sup>.

## IX. Article III

Les commentaires énoncés aux sections I à VIII du présent avis sont également applicables aux articles 105 et 154 de la loi modifiée du 18 décembre 2018 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement. La Commission nationale note notamment que le commentaire des articles ne précise pas la nécessité des limitations pour le Fonds de Garantie des Dépôts Luxembourg et pour le Fonds de Résolution Luxembourg.

## X. Considérations finales

Alors que la CNPD peut comprendre la raison d'être des limitations aux droits des personnes concernées évoquées ci-dessus afin de ne pas compromettre une enquête ou un contrôle de la CSSF ou du CAA, elle se demande s'il n'y aurait pas lieu de préciser qu'elles ne visent pas les données qui sont étrangères à l'objet de l'enquête ou du contrôle justifiant ces limitations.

---

<sup>13</sup> Cf. article 29 paragraphe (5) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

A cet égard, elle se réfère à l'avis de ses homologues belges du 11 avril 2018<sup>14</sup>, lesquels proposent une délimitation claire du champ d'application matériel de toute exception qui exécute l'article 23 du RGPD dans la législation sectorielle applicable, en proposant par exemple une formulation du type : « *ces dérogations valent dans la mesure où l'application de ce droit nuirait aux besoins du contrôle, de l'enquête ou des actes préparatoires ou risque de violer le secret de l'enquête pénale. La restriction visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, ne vise pas les données qui sont étrangères à l'objet de l'enquête ou du contrôle justifiant le refus ou la limitation d'accès* ».

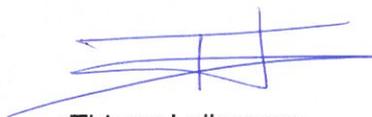
Par ailleurs, ni le projet de loi ni le commentaire des articles n'aborde les risques potentiels pour les droits et libertés des personnes concernées dont les données pourraient être traitées par la CSSF ou par le CAA. Afin d'assurer la conformité à l'article 23 paragraphe (2) lettre (g), il convient d'identifier plus clairement les risques que les auteurs du projet de loi souhaitent palier dans le cadre du projet de loi.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 5 avril 2019.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen  
Présidente



Thierry Lallemand  
Commissaire



Christophe Buschmann  
Commissaire

---

<sup>14</sup> Autorité de protection des données (anciennement Commission de la protection de la vie privée), avis 33/2018 du 11 avril 2018, disponible à l'adresse [https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_33\\_2018.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_33_2018.pdf), p. 42.