

# 10 ANS

2002 – 2012

COMMISSION NATIONALE  
POUR LA PROTECTION  
DES DONNÉES



COMMISSION NATIONALE  
POUR LA PROTECTION  
DES DONNÉES

0101

ANS



## Sommaire

<b>1. Préface</b>	<b>5</b>
<b>2. La protection des données au Luxembourg</b>	<b>7</b>
2.1. L'émergence d'un nouveau droit fondamental en Europe	8
2.2. Évolution technologique et obsolescence de la loi du 31 mars 1979	8
2.3. Le droit communautaire : libre circulation et protection des droits des personnes	9
2.4. La genèse de la loi du 2 août 2002	9
2.4.1. <i>Une loi moderne visant un juste équilibre</i>	9
2.4.2. <i>Un champ d'application précisant et dépassant celui de la Directive</i>	9
2.4.3. <i>De la banque de données au traitement de données</i>	9
<b>3. La Commission nationale pour la protection des données</b>	<b>13</b>
3.1. Naissance de la CNPD	14
3.1.1. <i>Ni gendarme, ni appareil bureaucratique</i>	14
3.1.2. <i>De la loi à la responsabilisation</i>	14
3.1.3. <i>Manque de ressources</i>	16
3.1.4. <i>Une loi ambitieuse, mais un contexte peu propice à sa mise en œuvre</i>	17
3.1.5. <i>Établir une culture de la protection des données</i>	17
3.1.6. <i>Vie privée et communications électroniques</i>	18
3.2. 2007, une année charnière	18
3.2.1. <i>Simplification de la législation en vigueur</i>	18
3.2.2. <i>Atteinte du rythme de croisière</i>	19
3.3. Le rôle de la Commission nationale aujourd'hui	20
3.3.1. <i>Une Commission très sollicitée</i>	20
3.3.2. <i>La gardienne de la loi sur la protection des données</i>	21
3.3.3. <i>Investigations dans des secteurs « sensibles »</i>	22
3.3.4. <i>Sensibilisation et information</i>	22
3.3.5. <i>Réflexions au niveau européen</i>	24
3.3.6. <i>Partenariat avec l'Université du Luxembourg</i>	24
<b>4. La réforme européenne de la protection des données</b>	<b>27</b>
4.1. Révision de la Directive européenne sur la protection des données	28
4.2. Spring Conference 2012	28

1

## Préface



La protection des données fait aujourd'hui partie des valeurs fondamentales telles qu'elles sont inscrites dans la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Au Luxembourg, ce rôle-clé revient à la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), appelée à assurer le respect des droits des personnes physiques. Depuis sa création en 2002, la CNPD a relevé ce défi avec engagement et efficacité et a réussi à promouvoir une véritable culture de la protection des données au Luxembourg.

Or, l'instauration d'une telle culture ne se fait pas en un jour. La prise de conscience du public d'un côté, et la sensibilisation des acteurs concernés par la collecte ou le traitement de données à caractère personnel de l'autre, constituent un processus long et complexe.

En effet, il s'agit d'un exercice délicat qui consiste à respecter plusieurs objectifs qui peuvent paraître opposés: la protection des données et la libre circulation des données; la protection des données et le besoin d'innovation; la protection des données et le développement de l'économie numérique.

C'est en misant sur le dialogue et l'échange que la CNPD veille à garantir l'équilibre des différents intérêts en jeu. Dès le début, l'autorité de protection des données luxembourgeoise a ainsi opté pour une approche d'information, de sensibilisation et de responsabilisation des différents acteurs.

Une importance particulière est d'ailleurs accordée au principe de responsabilisation – ou d'« accountability » – dans la révision actuelle de la législation européenne en matière de protection des données. L'autorité luxembourgeoise avait déjà reconnu les signes du temps en appliquant ce principe dès sa création.

C'est donc avec grand plaisir que je félicite la CNPD pour ses 10 ans d'existence. Je remercie vivement l'équipe actuelle pour le travail accompli jusqu'à présent et je l'encourage à poursuivre sur la voie engagée afin de garantir tant aux citoyens qu'aux entreprises la confiance et la sécurité juridique dont ils ont besoin.

François Biltgen  
Ministre des Communications et des Médias



# 2

## *2. La protection des données au Luxembourg*

### *Pourquoi protéger nos données?*

*Pensez un peu à toutes ces informations personnelles que vous divulguez à l'administration communale ou gouvernementale, au fisc, à votre médecin, à votre caisse de maladie, à votre banque, à votre opérateur téléphonique ou tout bêtement à votre supermarché, en demandant votre carte de fidélité... De plus en plus, de nombreux organismes et institutions collectent nos données personnelles, lesquelles circulent et se propagent à grande vitesse. Or, à chaque instant, la collecte et l'enregistrement de ces données peuvent engendrer des risques pour les personnes concernées. Sans législation, la perte de votre maîtrise sur ces données pourrait s'avérer dangereuse.*

### *Réglementer l'utilisation des données personnelles*

*Tout commence dans les années 70... Face à l'émergence de l'informatique dans les administrations publiques, il devenait nécessaire de créer des règles juridiques pour que les données recueillies sur les citoyens se limitent à ce qui est légitime et nécessaire. Ainsi, le 31 mars 1979, une loi est votée afin de réglementer l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques. Le Luxembourg devient alors le 8<sup>e</sup> pays au monde à se doter d'une législation en la matière.*

# 2

## La protection des données au Luxembourg

### 2.1. L'émergence d'un nouveau droit fondamental en Europe

La protection des données a émergé comme nouveau droit fondamental dans les années 1970. L'idée d'une saine réglementation en matière de traitement des données relatives aux personnes s'est progressivement imposée, d'abord dans certaines législations nationales, puis dans la Convention 108 du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe, et plus récemment encore, dans l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

À l'origine, le but était d'éviter que nous devenions tous des « Gläserne Bürger » en réponse au développement de l'informatique dans les administrations publiques : « À la fin des années 1970, l'informatisation a pris place dans l'administration publique. Toutes les informations concernant les citoyens n'étaient plus répertoriées dans des classeurs ou des fardes suspendues, mais dans des ordinateurs... À partir de ce moment-là, il était devenu possible de trouver facilement des informations sur n'importe quel individu « fiché ». Il fallait donc créer des règles juridiques pour que les données recueillies se limitent à ce qui est légitime et nécessaire. »<sup>1</sup>

Avec la loi du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques, le Luxembourg est devenu le huitième pays à se doter d'une législation en la matière.

L'objectif principal des réglementations internationales, européennes et nationales est d'apporter une protection aux personnes physiques contre l'utilisation abusive de toute information les concernant, tant au niveau de la collecte, de l'enregistrement que du traitement automatique, voire de la transmission de ces informations à des tiers.

### 2.2. Évolution technologique et obsolescence de la loi du 31 mars 1979

L'évolution du cadre juridique international et de l'informatique dans les années 1980 à 2000 a considérablement bouleversé les enjeux en matière de protection des données à caractère personnel.

Jusqu'en 2002, cette matière était régie par la loi du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques. Cette loi répondait aux exigences d'une époque au cours de laquelle l'informatique était l'affaire de quelques spécialistes et où le traitement informatique se limitait à l'existence d'un nombre réduit de banques de données, souvent étatiques (sécurité sociale, contributions, permis de conduire).

La loi de 1979 proposait de soumettre à une autorisation ministérielle préalable, et après avis d'une commission consultative, la création et l'exploitation de toute banque de données nominatives ne relevant pas de l'État. En pratique, chaque base de données devait être examinée et autorisée individuellement avant sa mise en service. Selon le rapport de la Commission des Médias et des Communications<sup>2</sup>, « le caractère illusoire de l'application quotidienne de cette loi ne fait pas doute ».

Si la loi de 1979 était adaptée à son époque, elle était dépassée à la fin des années 1990 en raison de l'omniprésence de l'informatique dans notre vie tant professionnelle que privée. Cette dernière a été abrogée en faveur de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

<sup>1</sup> Article de *La Voix du Luxembourg* « La loi dit : n'abusez pas », 27 janvier 2007

<sup>2</sup> *Projet de loi relatif à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, document n° 4735/13, rapport de la Commission des Médias et des Communications, 10 juillet 2002*

### 2.3. Le droit communautaire : libre circulation et protection des droits des personnes

Deux tendances s'opposaient à l'époque de l'élaboration de la Directive 95/46/CE<sup>3</sup> du 24 octobre 1995. La première était de dire que la protection des données était le prix à payer si l'on voulait profiter des avantages procurés par l'informatique. La seconde était de trouver un équilibre entre la libre circulation des données à caractère personnel et la protection des libertés et droits fondamentaux de la personne concernée.

C'est cette seconde voie, qui a été choisie par la Directive, comme le démontre son intitulé, spécifiant que cette dernière est « relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données ».

L'harmonisation des législations nationales était nécessaire sur le plan européen, tant pour éviter des distorsions concurrentielles que pour tenir compte de l'évolution technologique et des risques accrus engendrés par le développement des flux transfrontaliers de données.

### 2.4. La genèse de la loi du 2 août 2002

Le 7 décembre 2000, le ministre délégué aux Communications, François Biltgen, a déposé un projet de loi sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et sur la libre circulation. Au lieu de modifier la législation existante, François Biltgen a décidé de créer une nouvelle loi-cadre. La loi du 2 août 2002 est entrée en vigueur à la date du 1<sup>er</sup> décembre 2002. Cette dernière transpose en droit national la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995. Le Luxembourg s'est ainsi doté d'un instrument efficace et moderne en la matière.

#### 2.4.1. Une loi moderne visant un juste équilibre

L'intention du législateur a été d'édicter une législation réaliste visant à établir la balance entre les intérêts des responsables du traitement et le droit des individus à la vie privée et à la non-divulgaration de certaines informations.

En effet, les cadres légaux européens et nationaux sont destinés à établir un contrepois jugé nécessaire au développement des technologies de l'information et de la communication, mais aussi à définir des critères de légalité du traitement des données ainsi que des droits pour les personnes concernées.

#### 2.4.2. Un champ d'application précisant et dépassant celui de la Directive

La loi de 2002 tient non seulement compte des prescriptions impératives de la Directive 95/46/CE, mais va aussi beaucoup plus loin en touchant des domaines aussi divers que la santé, la justice (prévention de délits et criminalité), la presse, le droit du travail, la sûreté de l'État et la défense.

En témoignent les mots du « père de la législation luxembourgeoise », le ministre François Biltgen, présent lors de la Spring Conference<sup>4</sup> du 3 mai 2012 : « J'ai fait quelque chose qu'en général on ne fait pas au Luxembourg : j'ai plaidé pour que la législation transposant la Directive aille au-delà du niveau de protection prévu par la Directive. J'ai essayé de renforcer la législation luxembourgeoise par rapport à l'acquis de la Directive. »

#### 2.4.3. De la banque de données au traitement de données

La micro-informatique a remplacé les gros calculateurs et les banques de données volumineuses. Tout ceci a entraîné une délocalisation des traitements et une décentralisation des données. Ainsi, la notion de banques de données a été remplacée par la notion de « traitement de données à caractère personnel ».

<sup>3</sup> *Idem*

<sup>4</sup> *Conférence des autorités européennes de la protection des données 2012 à Luxembourg du 2 au 4 mai 2012*

François Biltgen a expliqué cette différence en 2002 : « *Eist Gesetz vun '79 ass um Pabeier ganz schéin, mä et funktionnéiert einfach net an der Praxis. Dofir hu mer et och misse ganz ëmänneren, ëmsou méi, wou et elo net méi ëm d'Banque-de-donnéeë geet, mä et geet ëm den Traitement, an dat ass en Ënnerscheed, deen oft vergiess gëtt. Et geet hei elo net drëm, dass zum Beispill d'Leit Donnéeë kommunizéieren un déi nei Kommissioun, wien an hirer Banque de données steet, wéi dat fréier, am 79er-Gesetz, gemënt war. Et geet elo drëm, dass e seet: 'Ech maachen en Traitement vun de Kategorie vu Leit an dat an dat kënnt drastoen.' Et ginn net Donnéeë weiderginn, mä et ginn Traitementer notifizéiert.* »<sup>5</sup>

### L'informatique, le nouveau compagnon des ménages

Si la loi de 1979 était adaptée à son époque, cette dernière devient totalement obsolète à la fin des années 90. La nouveauté? L'informatique, désormais omniprésente dans la vie des citoyens. Il devenait donc impératif de rafraîchir la législation.

Objectif? Parvenir à un équilibre entre la libre circulation des données à caractère personnel et la protection des libertés et droits fondamentaux de la personne concernée. C'est ainsi que naît la loi du 2 août 2002.

### Plus qu'une simple loi...

La loi de 2002 ne vise pas à empêcher la libre circulation des informations, mais tend à veiller à ce que ce flux s'arrête là où commence la sphère privée. Elle a pour vocation d'empêcher toute utilisation abusive de ces données.

L'individu est ainsi protégé de l'État, le consommateur du commerçant, le salarié de l'employé et l'utilisateur d'Internet... mais le champ d'application de la loi concerne également des domaines comme la santé, la justice, la presse, le droit du travail, la défense et la sûreté de l'État.



### Calendrier

Le calendrier publié en collaboration avec l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs en 2006 et 2007 a été diffusé à plus ou moins 50 000 exemplaires et a connu un vif succès. Illustré par des caricatures amusantes, il comprend des textes explicatifs qui en font un excellent support de vulgarisation des principes essentiels de la protection des données.

<sup>5</sup> 66<sup>e</sup> séance de la Chambre des députés du 17 juillet 2002



11





# 3

## *3. La Commission nationale pour la protection des données*

### *Naissance de la CNPD*

*La loi de 2002 donne naissance à la Commission nationale pour la protection des données, une autorité indépendante, organisée sous forme d'établissement public, doté d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière. Actuellement, cette Commission est basée à Belval.*

### *Quid des communications électroniques?*

*Face à l'essor croissant du transit de données personnelles par voies électroniques (téléphone, GSM, e-mails, SMS, etc.), la loi de 2002, toujours en vigueur, est renforcée en 2005 pour être dorénavant adaptée aux communications électroniques.*

### *2007 : le tournant*

*Davantage connue qu'à ses débuts, la CNPD rencontre désormais une oreille attentive auprès du gouvernement et des administrations. Une réelle satisfaction pour cette jeune Commission, de plus en plus plébiscitée, voire presque surchargée par les demandes... Face à ce constat, une nouvelle loi est adoptée, visant à clarifier et à simplifier les procédures, mais aussi à répondre aux obstacles administratifs et à l'engorgement des services de la Commission nationale.*

## La Commission nationale pour la protection des données



Assermentation des membres effectifs (Gérard Lommel, Edouard Delosch et Pierre Weimerskirch) et des membres suppléants (Josiane Pauly, Véronique Wagner et François Thill) de la CNPD en présence de François Biltgen, 31 octobre 2002.

Objectif ? Trouver le juste équilibre entre les intérêts en présence : la protection des personnes mais aussi le bon fonctionnement de l'administration et la continuité du service public, tout cela sans oublier le développement de l'activité commerciale et professionnelle.

Certes, la loi prévoit des sanctions administratives et pénales en cas de non-respect des dispositions les plus importantes, mais le législateur n'a certainement pas voulu faire de la Commission nationale un appareil bureaucratique centré sur la contrainte.

Autre objectif ? Celui d'informer les personnes concernées de leurs droits en leur montrant qu'elles ne sont pas abandonnées à elles-mêmes. En outre, ces dernières se voient attribuer des interlocuteurs pour obtenir des renseignements, vérifier la licéité d'un traitement, ou même déposer une plainte : il s'agit du responsable du traitement d'une part, et de la Commission nationale d'autre part.

### 3.1. Naissance de la CNPD

La Commission nationale est chargée de vérifier la légalité des traitements des données à caractère personnel et doit assurer le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée. Elle dispose de pouvoirs d'investigation et d'intervention et peut prendre des sanctions administratives. Elle peut, entre autres, exiger de verrouiller, effacer ou détruire des données et d'interdire temporairement ou définitivement un traitement contraire aux dispositions de la loi.

#### 3.1.1. Ni gendarme, ni appareil bureaucratique

Si la Commission nationale s'est vu attribuer un rôle central afin d'assurer l'application des dispositions légales, ses instruments privilégiés étaient dès le début sa politique d'information et de responsabilisation.

#### 3.1.2. De la loi à la responsabilisation

Un des plus grands défis pour la jeune CNPD était d'occuper le terrain en attirant l'attention des responsables de traitements de données sur leurs obligations depuis l'entrée en vigueur de la loi et d'accompagner aussi bien que possible, compte tenu de ses moyens et de ses ressources, les efforts de ces derniers pour se mettre en conformité. Or, se rappelle Edouard Delosch, « l'arrivée de ce nouvel acteur doté de pouvoirs pour faire respecter la loi n'était pas toujours dans l'intérêt de tout le monde et on a noté des réticences au début ».<sup>6</sup>

Afin de faire connaître la loi du 2 août 2002 sur la protection des données, Edouard Delosch a établi une comparaison avec le concept du permis à points. Ce permis à points a été introduit le même jour que la loi sur la protection des données modifiant ainsi celle datant du 14 février 1955 et concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques : « Tout le monde connaissait cette loi, parce qu'en cas de non-respect, on perdait des points.

<sup>6</sup> Interview avec Edouard Delosch (membre effectif de la CNPD de 2002 à 2005), 3 octobre 2012



Une conférence de presse de présentation de la Commission nationale a eu lieu à Esch-sur-Alzette le 12 décembre 2002 en présence du ministre délégué aux Communications, François Biltgen.

Ce n'était pas le cas pour la loi sur la protection des données qui était considérée comme secondaire même si les deux lois se trouvent sur un pied d'égalité. C'était le rôle de la Commission nationale de dire qu'il s'agit d'une loi comme une autre et qu'il y aura des conséquences en cas de non-respect. »<sup>7</sup>

En effet, les responsables du traitement ont dû se mettre en conformité pour le 11 août 2003, soit quatre mois après la publication officielle du schéma de notification. Celui-ci facilite la tâche aux entreprises, administrations et autres organisations, qui devaient procéder obligatoirement à une notification de leurs traitements de données à caractère personnel. Les premiers fonctionnaires se rappellent encore ces vagues quotidiennes de notifications submergeant la CNPD – à raison de quelques caisses P&T chaque jour. Les chiffres peuvent en témoigner : plus de 3000 notifications ont été déposées auprès de la Commission nationale en 2003.

Pour répondre aux questions pratiques des entreprises, administrations, organismes et

### La vidéosurveillance limitée

La société Mister Minit avait installé en juillet 2003 des caméras dans ses magasins et points de vente au Luxembourg sans avoir respecté les procédures prescrites par la loi pour obtenir une autorisation.

Suite aux réclamations du syndicat LCGB, la CNPD a jugé disproportionnée la surveillance au moyen de caméras vidéo. Elle a notamment retenu que la direction de la société n'a pas prouvé de manière pertinente les risques encourus par le personnel de ses points de vente.

Ce refus de donner le feu vert à Mister Minit a été validé en décembre 2004 par un jugement du Tribunal administratif. Le tribunal devait surtout définir si c'était le rôle de la CNPD de trancher au cas par cas. La société était d'avis que la Commission nationale devait se limiter uniquement à l'application formelle de la loi au lieu de faire une appréciation. Cet argument a été réfuté par le tribunal : « Le reproche adressé à la Commission d'avoir apprécié en l'espèce l'opportunité de la mise en place du système de vidéosurveillance préconisé et d'avoir ainsi excédé ses pouvoirs, laisse d'être fondé, la CNPD ayant au contraire suivi l'approche prétracée par le législateur [...]. »

La Cour administrative a confirmé par la suite le jugement du tribunal administratif.

<sup>7</sup> Article de *La Voix du Luxembourg* « M. Biltgen, équilibriste du traitement des données »

professionnels qui devaient procéder à la notification de leurs traitements ou introduire une demande d'autorisation, la Commission nationale avait organisé plusieurs séances de formation pratique en avril 2004.

### 3.1.3. Manque de ressources

Depuis sa naissance, la Commission nationale a souffert d'un manque chronique de personnel. Au début, les 3 membres effectifs étaient seulement assistés par une secrétaire travaillant à temps partiel et un auxiliaire temporaire. Les



En date du 18 octobre 2005, Thierry Lallemand a été assermenté en tant que nouveau membre effectif de la Commission nationale. Après une brève allocution de Jean-Louis Schiltz, ministre délégué aux Communications, Thierry Lallemand a prêté serment.



Assermentation des premiers fonctionnaires auprès de la CNPD : Thomas Freres et Marc Mostert, 31 mai 2005.

premiers rédacteurs s'occupant des formalités administratives ont seulement commencé en mai 2003. Il a fallu attendre la fin de l'année 2004 pour qu'un juriste commence à travailler à temps plein à la CNPD.

Aujourd'hui encore, l'équipe reste modeste, en témoigne François Biltgen dans son discours de la Spring Conference 2012 : « Cette équipe reste encore et toujours très, voire trop petite parce qu'à l'époque on ne voulait même pas créer de véritable Commission vu qu'au Luxembourg on avait encore des difficultés à comprendre

### Première décision en matière de traitement de données biométriques pour la surveillance des accès

En décembre 2005, la Commission nationale a décidé de ne pas autoriser le système de contrôle d'accès par l'authentification des personnes au moyen de leur empreinte digitale mis en place dans le domaine thermal de Mondorf.

Elle a estimé que le principe de proportionnalité n'était pas respecté en l'espèce. Sans exclure a priori toute possibilité de recours à la technologie biométrique, la Commission nationale a recommandé de donner la préférence à des moyens alternatifs permettant le cas échéant d'atteindre le but recherché par des traitements de données personnelles moins invasifs pour la vie privée.

Après ce refus, le domaine thermal a modifié son système de contrôle d'accès pour le mettre en conformité avec la loi sur la protection des données. Les données biométriques n'étaient plus stockées dans une banque de données du club, mais exclusivement sur les bracelets-chips des abonnés qui détenaient ainsi eux-mêmes le support comprenant le gabarit de leur empreinte digitale. Ce système modifié a été autorisé par une délibération de la Commission nationale.



### Brochure « Protection des données et vie privée »

En 2004, la Commission nationale a lancé sa première campagne de sensibilisation. 60 000 brochures explicatives (éditées par le Service Information et Presse du Gouvernement) ont ainsi été diffusées. Objectif? Sensibiliser le public, mais surtout expliquer la législation en matière de protection des données à caractère personnel à travers 10 commandements.

*ce système d'autorité indépendante qui depuis lors a quand même aussi trouvé son entrée dans le droit luxembourgeois. »*

#### 3.1.4. Une loi ambitieuse, mais un contexte peu propice à sa mise en œuvre

Après un an et demi de travail, Gérard Lommel a constaté que *« nous nous sommes trop polarisés sur les formalités administratives que doivent remplir les entreprises pour être en règle avec la loi. C'est le premier constat négatif de notre bilan. S'y ajoute la tendance à croire qu'après avoir réalisé la notification d'une banque de données ou après avoir obtenu une autorisation pour les cas plus délicats, l'affaire est réglée. Beaucoup oublient le plus important : la gestion quotidienne et la manipulation correcte de ces banques de données »*.<sup>8</sup>

Par le biais de ses rapports d'activité pour les années 2003 et 2004, la Commission nationale exprimait son insatisfaction de ne pas être matériellement en mesure de traiter les demandes d'autorisation dans des délais raisonnables, jugeant également trop lourdes les formalités administratives à accomplir, certaines finissant par dissuader les personnes concernées d'appliquer la loi à la lettre. À l'époque, la CNPD avait reçu, en moyenne, une quinzaine de dossiers par jour.

Par ailleurs, la Commission a noté que le besoin accru des populations et des décideurs d'un sentiment de sécurité intérieure et extérieure combiné au ralentissement de la croissance économique a parfois fait passer les soucis de protection de la vie privée au second rang.

Pour toutes ces raisons, un fossé important a fini par se creuser entre les objectifs de la loi, y compris au niveau des missions de la CNPD, et ses possibilités réelles de mise en œuvre, tout cela compte tenu de ses faibles ressources (surtout ses effectifs de personnel) et des difficultés rencontrées. Il devenait donc urgent d'augmenter les moyens de la CNPD et d'apporter un certain nombre de modifications mineures à la loi.

#### 3.1.5. Établir une culture de la protection des données

La Commission nationale a constaté un faible niveau de prise de conscience aussi bien au niveau des acteurs concernés que des citoyens. « Le plus important est d'établir une véritable culture de la protection de la vie privée » a estimé Gérard Lommel en 2005. « Il y a manifestement un certain retard pour faire entrer naturellement le souci de préservation d'une sphère d'informations personnelles dans les mentalités et pour faire connaître les concepts et règles de base par lesquels la loi en assure la protection à travers la responsabilité des acteurs et des droits individuels consentis aux citoyens. »<sup>9</sup>

Principal objectif de la CNPD ? Améliorer cette culture de la protection des données. Que ce soit auprès des commerces, des banques, des acteurs du secteur de la santé ou des ministères, il y avait un travail important de sensibilisation et d'accompagnement à effectuer.

<sup>8</sup> Article du *Lëtzebuurger Land* du 3 septembre 2004 : « Protection des données: l'acteur oublié ? »

<sup>9</sup> Article du *paperJam* de février 2005 : « Protection de la vie privée : une culture à établir »

La Commission nationale a également de plus en plus été sollicitée pour des sujets divers tels l'échange de données entre les organismes de la sécurité sociale, l'immigration, la coopération interadministrative ou encore le logement. Dans le cadre des demandes d'autorisation, elle a reçu de plus en plus de requêtes dans les domaines sensibles de la santé et de la recherche à côté de ceux concernant la surveillance.

### 3.1.6. Vie privée et communications électroniques

Au vu de l'essor et de l'importance des données à caractère personnel qui transitent par les voies électroniques (par téléphone fixe ou mobile, fax, e-mail, SMS, etc.), il devint rapidement nécessaire d'adapter la loi modifiée du 2 août 2002 aux communications électroniques.

Ainsi, la mission de la CNPD concerne également le respect des dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005 sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques. Cette loi renforce d'une part la confidentialité des communications et d'autre part les dispositions relatives au stockage et au traitement automatisé de données relatives aux abonnés et aux utilisateurs.

La loi modifiée de 2005 comprend, entre autres, des dispositions sur la rétention des données, l'usage loyal des cookies par les services en ligne ou encore l'obligation pour les fournisseurs de services de communications électroniques d'avertir immédiatement la CNPD en cas de survenance d'une violation de la sécurité.

### 3.2. 2007, une année charnière

L'année 2007, sans marquer un tournant radical dans l'activité de la Commission nationale, a constitué néanmoins à plus d'un titre une année charnière sur son jeune parcours.

L'écoute ainsi rencontrée de plus en plus souvent à un stade précoce du processus de décision gouvernemental ou administratif était ressentie comme l'une des grandes satisfactions. Les deux autres sources de satisfaction étaient l'adoption par la Chambre des députés de la loi



Le 10 avril 2009, Monsieur le Ministre des Communications, Jean-Louis Schiltz, a procédé à l'assermentation de trois nouveaux juristes. MM. Georges Weiland, Michel Sinner et Christian Welter.

du 27 juillet 2007 – avec les clarifications et les simplifications qu'elle opère dans le cadre légal – et le renforcement de son cadre de personnel.

#### 3.2.1. Simplification de la législation en vigueur

Dès le 4 août 2004, dans la présentation du programme gouvernemental, Jean-Claude Juncker avait clairement évoqué la volonté de réviser la loi sur la protection des données, avec « comme objectif primaire de clarifier et de simplifier les procédures de façon à éliminer certains obstacles purement administratifs sans plus-value pour la protection de la vie privée et des libertés individuelles ».

La loi du 27 juillet 2007 a modifié celle du 2 août 2002. Elle a apporté, outre quelques clarifications et précisions, une nette simplification des règles applicables en la matière, notamment en allégeant les formalités à charge des entreprises, associations et autres organisations, sans pour autant porter atteinte à la substance même du droit à la protection des données reconnu aux citoyens.

Ainsi, les catégories de traitements soumis à autorisation préalable ont été réduites. Pour les notifications, la simplification passe par le biais d'une extension de la liste des cas d'exemptions à l'obligation de notification ainsi que par la suppression de la notification simplifiée. L'exclusion des « personnes morales » du champ

d'application de la loi et l'assouplissement du régime applicable au chargé de la protection des données sont d'autres exemples de simplification du texte de la loi.

### 3.2.2. Atteinte du rythme de croisière

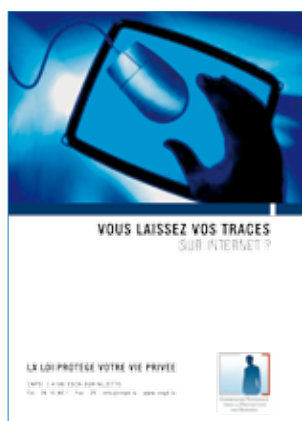
À l'issue des cinq premières années, la Commission nationale a atteint son rythme de croisière. Le renforcement du nombre de ses collaborateurs permanents, l'expérience acquise par ses membres et les simplifications intervenues au niveau des formalités administratives lui ont permis de répondre aux attentes du public dans ses différentes missions.

Tout en résorbant dans les mois qui ont suivi la réforme de la loi de 2002 le retard accumulé dans l'examen des demandes d'autorisation en

souffrance, la Commission nationale a pu se focaliser de manière équilibrée sur ses différentes missions.

Ainsi, elle s'est dégagée de sa fonction purement administrative pour se consacrer davantage à d'autres tâches telles que la supervision de l'application de la loi, ses fonctions de consultation, de recommandation et de coopération avec les différents acteurs. Elle fut également plus disponible à répondre aux plaintes et aux demandes d'information formulées par les citoyens.

Parmi les dossiers importants à l'époque se trouvaient l'interconnexion de divers fichiers publics, la collecte de données pour l'établissement d'un cadastre des loyers au Luxembourg ou encore le projet des dossiers médicaux informatisés (e-Santé).



### 3.3. Le rôle de la Commission nationale aujourd'hui

#### 3.3.1. Une Commission très sollicitée

La Commission nationale est à l'écoute des citoyens, des entreprises, des organismes publics et d'autres organisations pour toute question concernant la protection des données et la protection de la vie privée. Elle est consultée régulièrement par différents acteurs du secteur public et privé et accompagne les grands projets gouvernementaux qui ont un impact sur la protection de la vie privée des citoyens.

L'avis de la Commission nationale est de plus en plus demandé concernant les projets de loi ou mesures réglementaires ayant un impact sur la vie privée des citoyens. De nombreux avis ont été adoptés sur des sujets variés tels que la liberté d'expression dans les médias, l'« identifiant unique », le dossier de soins partagé,

2002-2012 :

**16 227**

demandes de renseignements

**742**

plaintes et demandes de vérification de licéité

**+/- 100**

entrevues par an

20

Protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques Liberté d'expression dans les médias Avertissement taxé en matière de circulation routière Publicité foncière Identification par empreintes génétiques Vidéosurveillance Dossier de soins partagés Profilage SPAM Sécurité informatique Numéro national d'identification Prélèvement, fichages et consultation de profils ADN Biométrie RFID Whistleblowing Licéité des tests de paternité L'affaire SWIFT Données relatives à la santé Passeport biométrique Échange de données Carnet radiologique Projet e-Santé Projets de recherche scientifique et médicaux Simplification administrative Identifiant unique Échange et partage de données entre administrations Localisation des numéros d'appel Révision de la loi du 2 août 2002 Simplification et accélération de la prise en charge des formalités légales Transfert de données vers des pays tiers Vidéosurveillance des espaces publics Projet e-go Interconnexion de divers fichiers publics Cadastres des loyers Dossiers électroniques de santé Protection des mineurs PNR E-ticketing Moteurs de recherche Binding corporate rules Réseaux sociaux Cybersurveillance des salariés par l'employeur E-restauration Traitement ultérieur à des fins statistiques, scientifiques ou historiques Libre circulation des personnes et immigration Documentation cadastrale Loi électorale Google Street View Données sensibles dans le domaine de la recherche Accès de la police à des fichiers des administrations publiques Applications et services en ligne Sensibilisation aux risques sur Internet Investigations dans le secteur des télécommunications Chèque-service accueil Coopérations entre administrations Échange de renseignements sur demande en matière fiscale Rétention des données Secret bancaire Recensement général de la population Aide financière pour études supérieures Réforme du mariage et de l'adoption Publicité comportementale en ligne Failles de sécurité Base de données relative aux élèves Notification des violations de sécurité Titre de séjour biométrique Initiative citoyenne européenne Smart Metering Bring Your Own Device Surendettement Obligation alimentaire Biobanque Cloud Computing Reconnaissance faciale Prévention du blanchiment de capitaux Financement du terrorisme Géolocalisation Privacy by Design

l'exploitation d'une base de données à caractère personnel relative aux élèves ou encore sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

Le traitement des plaintes a par ailleurs pris une importance croissante dans le travail de la Commission nationale. De plus en plus de citoyens font appel à la CNPD s'ils ne réussissent pas à faire valoir leurs droits auprès d'une administration, entreprise ou association.

### 3.3.2. La gardienne de la loi sur la protection des données

Le législateur luxembourgeois prévoit que tout traitement de données doit en principe être

notifié à la Commission nationale. Les traitements les plus courants sont cependant exempts de déclaration tandis que certains traitements plus « sensibles » requièrent une autorisation préalable de la CNPD. Depuis sa création, presque 20 000 traitements de données ont été déclarés à la Commission nationale.

Afin de faciliter la tâche aux responsables du traitement et d'accroître la transparence et l'information vis-à-vis des citoyens, la Commission nationale a créé des formulaires spécifiques pour la vidéosurveillance et le transfert de données vers des pays tiers. Au niveau de la cybersurveillance des salariés par l'employeur, la Commission a élaboré en 2008 une décision type qui vise à concilier respect de la vie privée des salariés sur le lieu de travail et intérêt légitime des employeurs.

2002-2012 :

**11 999**

notifications

**5 660**

demandes d'autorisations préalables

En ce qui concerne les transferts de données vers des pays tiers, les règles d'entreprises contraignantes (« Binding Corporate Rules ») représentent une alternative juridique intéressante pour les groupes de sociétés qui se voient amenés à transférer régulièrement des données à caractère personnel à partir de leurs sociétés établies sur le territoire de l'UE vers d'autres entités du groupe situées dans des pays tiers. En 2009, la Commission nationale a gagné de l'expérience dans ce domaine en prenant le rôle de chef de file dans l'examen conjoint par les autorités de plusieurs pays européens de la charte

21

#### Traitements soumis à autorisation

Surveillance et surveillance sur le lieu de travail	Traitement des données biométriques (contrôle de l'identité des personnes)	Traitement de données génétiques (dans certains cas)
Interconnexion de données	Utilisation ultérieure de données pour d'autres objectifs (par ex. statistiques)	Traitements relatifs aux crédits et à la solvabilité de personnes
	Cas spécifique : Transfert de données vers un pays hors UE ne présentant pas un niveau de protection adéquat	

### Les chargés de la protection des données

Le chargé de la protection des données a un statut d'intermédiaire entre la CNPD et le responsable de traitement. Les organisations qui le désignent n'ont plus besoin de notifier leurs traitements. Seuls les traitements soumis à autorisation continuent à faire l'objet de formalités. Il agit à la fois comme conseiller et investigateur. Depuis 2005, 50 entreprises, associations et organismes publics ont désigné un chargé de la protection des données.

«BCR» du groupe eBay. Pour l'instant, la CNPD travaille de manière intense sur les chartes de deux autres groupes multinationaux.

#### 3.3.3. Investigations dans des secteurs « sensibles »

Dans le cadre de sa mission de contrôle, la Commission nationale peut procéder à des investigations en vue de vérifier auprès du responsable du traitement le respect des obligations légales.

Elle se concentre en général sur des investigations dans des secteurs « sensibles » dans lesquels la confidentialité des informations communiquées doit être rigoureusement respectée. En 2005 et 2006, elle a notamment contrôlé les mesures organisationnelles internes et de sécurité des données pratiquées au Centre Commun de la Sécurité Sociale et de l'Assurance Maladie. Au cours des années 2007 et 2008, elle a mené une mission de vérification de la conformité des traitements de données du département « Télécommunications » de l'Entreprise des P&T à la législation sur la protection des données. En 2009, elle a étendu cette investigation aux opérateurs privés de téléphonie mobile Orange (anc. VOX) et Tango. Dans la même année, la Commission nationale a vérifié si les trois opérateurs de téléphonie mobile et les cinq fournisseurs de services Internet luxembourgeois respectaient les dispositions relatives à la rétention des données de la loi du 30 mai 2005.

#### 3.3.4. Sensibilisation et information

##### Actions de sensibilisation

La journée européenne de la protection des données à caractère personnel est une initiative du Conseil de l'Europe relayée par la Commission européenne qui a proclamé solennellement le 28 janvier de chaque année « journée de protection des données ». Depuis 2007, la Commission nationale participe à cette journée avec des actions de sensibilisation du public. Le but est d'informer les citoyens à travers toute l'Europe sur l'importance de la protection de leurs données personnelles et du respect de leurs libertés et droits fondamentaux, et en particulier de leur vie privée.



Le 27 janvier 2011, à l'occasion de cette journée, elle a organisé une conférence avec le commissaire à la protection des données et à l'accès à l'information du Land de Berlin, le Dr Alexander Dix, intitulée « Y a-t-il encore une vie privée sur Internet ? » Cette conférence, à laquelle participait également le porte-parole européen de Facebook, Richard Allan, était suivie d'une table ronde avec des représentants du monde politique et de la protection de la jeunesse.



23

## Formations et conférences

Les formations, conférences et séminaires représentent un autre moyen pour la Commission nationale d'informer un public plus spécialisé sur les enjeux de la protection des données.



Table ronde « Mesurer les diversités » du 9 avril 2009 à l'hôtel le Royal avec le Président de la CNIL Alex Türk et des représentants du Commissariat aux Étrangers (aujourd'hui OLAI) et du Centre de l'égalité de traitement.



Gérard Lommel à la table ronde "Internet, amplificateur de libertés?" le 23 octobre 2012.



Gérard Lommel à la conférence « La protection des données personnelles : défis, enjeux et limites », organisée par la Chambre de Commerce le 25 mai 2011.



Pierre Weimerskirch à l'événement « Bring Your Own Device » le 27 septembre 2012.

24

### 3.3.5. Réflexions au niveau européen

L'activité de la Commission nationale jusqu'à ce jour a également été marquée par une forte participation aux travaux européens, dominés par des dossiers complexes et technologiques.

Les membres effectifs de la CNPD participent régulièrement aux réunions des groupes de travail au niveau de l'Union européenne (Groupe « Article 29 ») et du Conseil de l'Europe. De nombreuses prises de position ont été publiées dans le cadre de ces travaux sur des thèmes divers comme la reconnaissance faciale, la publicité comportementale en ligne, la géolocalisation sur les appareils mobiles, le smart metering ou encore les réseaux sociaux.

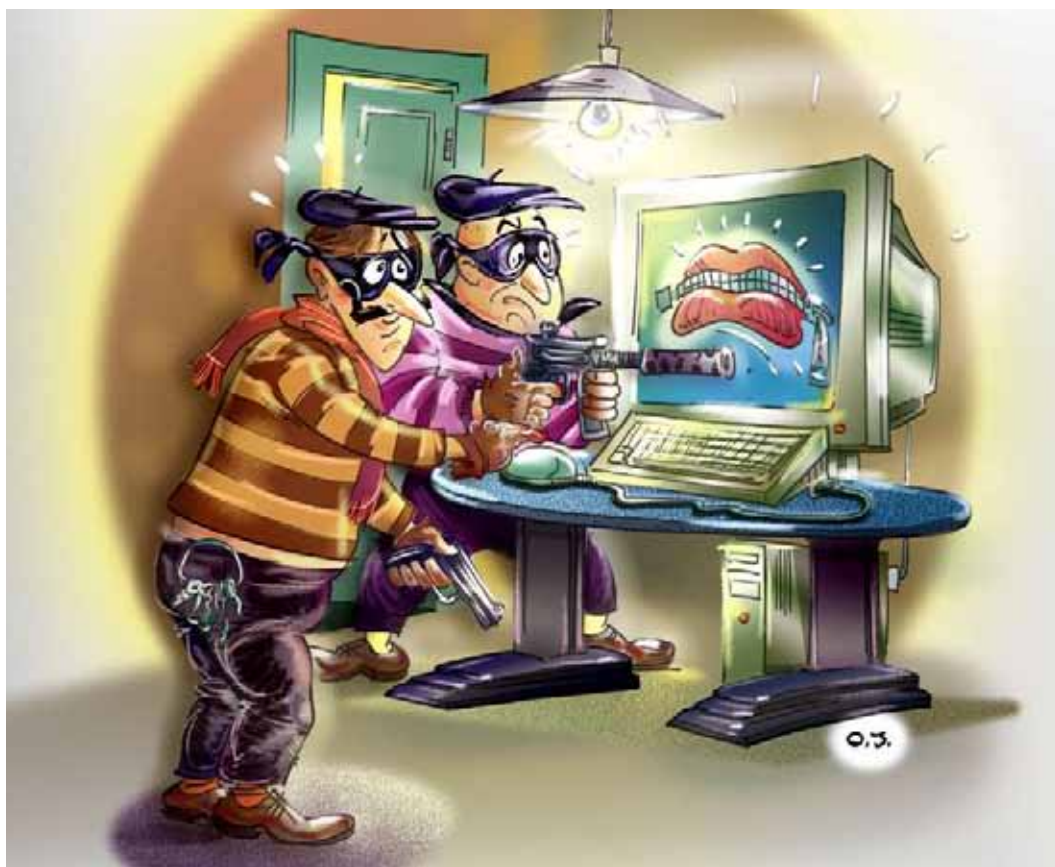
Ces dernières années, la Commission nationale a également eu des entrevues avec de nombreuses entreprises multinationales implantées au Luxembourg, comme Ebay/Paypal, iTunes (Apple), Amazon ou encore Microsoft. Des échanges de vues ont également eu lieu avec Google concernant son service « Street View ».

### 3.3.6. Partenariat avec l'Université du Luxembourg

La Commission nationale coopère depuis novembre 2011 avec le Centre Interdisciplinaire pour la Sécurité, la Fiabilité et la Confiance (SnT) de l'Université du Luxembourg. Les deux partenaires ont lancé un programme commun de recherche intitulé « Legal issues in Data protection, Cloud Computing and Privacy ».

La coopération se base sur trois principaux domaines d'analyse :

- les nouveaux développements de la législation européenne en matière de protection des données ;
- les défis technologiques tels que le cloud computing et leurs répercussions pour les acteurs publics et privés du site luxembourgeois ;
- le concept de «privacy by design», qui garantit que la protection de la vie privée est intégrée dans les nouvelles pratiques technologiques et commerciales dès leur conception, au lieu de les ajouter ultérieurement sous forme de compléments.





# 4

## *4. La réforme européenne de la protection des données*

*La protection des données fait actuellement l'objet d'un important débat au niveau européen visant à moderniser le cadre légal actuel constitué de la Directive de 1995 et tenant compte de la mondialisation des flux d'informations et du développement des nouvelles technologies et de l'Internet depuis le début des années 2000. L'an passé, c'est la Commission nationale de protection des données de Luxembourg qui a organisé la traditionnelle Spring Conference, un rendez-vous qui a réuni tous les délégués des autorités de 38 pays ainsi que les représentants de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe et de l'OCDE.*

## La réforme européenne de la protection des données

### 4.1. Révision de la Directive européenne sur la protection des données

La protection des données fait actuellement l'objet d'un important débat au niveau européen. La Commission européenne a présenté, le 25 janvier 2012, un paquet législatif qui refond l'ensemble du cadre juridique européen issu de la Directive 95/46/CE. La proposition de la Commission européenne contient un projet de règlement relatif à la protection des personnes en la matière, ainsi qu'un projet de directive en matière de recherche et poursuite des infractions pénales.

Le paquet vise à moderniser le cadre légal actuel constitué par la Directive de 1995 en tenant compte de la mondialisation des flux d'informations et du développement des nouvelles technologies et de l'Internet depuis le début des années 2000.

### 4.2. Spring Conference 2012

La révision du cadre légal européen était également au cœur des discussions de la conférence de printemps (« Spring Conference ») des commissaires européens à la protection des données.

En 2012, la Commission nationale a organisé



cet événement dont le lieu d'organisation alterne annuellement. La conférence a réuni au Luxembourg les délégués des autorités de 38 pays ainsi que les représentants de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe et de l'OCDE.

Lors des différentes séances, les commissaires ont discuté en particulier du renforcement des droits des utilisateurs de services sur Internet, notamment dans le contexte du cloud computing et des réseaux sociaux. Des tables rondes spécifiques ont porté sur la simplification des obligations administratives des acteurs en faveur d'une plus grande responsabilisation, de l'évolution du rôle renforcé des autorités de contrôle, de la protection des données dans le domaine de la police et de la justice, ainsi que de la modernisation des autres instruments juridiques internationaux (Convention 108 du Conseil de l'Europe et lignes directrices de l'OCDE).

La vice-présidente de la Commission européenne, Viviane Reding, Commissaire européenne à la Justice, a noté dans son message adressé aux participants : « La réforme de la protection des données, présentée par la Commission européenne, établit un seul et même ensemble de règles de protection des données fortes qui assurent davantage de contrôle sur les données de nos citoyens, tout en rendant plus aisé aux entreprises à être en conformité pour tirer profit du marché unique. Mais une législation uniforme, ce n'est pas suffisant. Nous avons aussi besoin que quelqu'un veille à ce que ces règles soient appliquées partout à travers l'UE, et partout de la même façon. C'est pour cela que notre réforme renforce considérablement le rôle des autorités de contrôle national et harmonise leurs missions et pouvoirs de façon à ce qu'elles puissent faire de ces règles une réalité effective pour les 500 millions de citoyens européens et les entreprises. »



Le ministre François Biltgen, en sa double qualité de ministre de la Justice et ministre des Communications et des Médias, a appuyé l'approche pragmatique et moderne de la Commission européenne dans son discours : « Au niveau européen, cette approche se traduit par la nécessité de disposer des mêmes règles dans tous les États membres. Ces règles se doivent d'être des plus claires si nous voulons renforcer la protection des données personnelles de tous les citoyens européens tout en établissant un marché intérieur complet en matière d'économie numérique, il faut que chacun sache à quoi s'en tenir – les citoyens aussi bien que les entreprises. Évitions donc des règles trop complexes, divergentes et obscures. La même réflexion vaut pour les citoyens et pour les entreprises.

Voilà pourquoi nous pensons que l'adoption de règles claires et pragmatiques à travers le marché intérieur, associées au « one stop shop » tant pour les entreprises que pour les citoyens, n'apportera que des avantages pour tous les concernés. Il s'agit d'une véritable situation win-win. C'est la protection des données personnelles de nos citoyens qui en sortira gagnante avec un même niveau de protection élevé et avec les mêmes droits sur l'ensemble du territoire de l'Union. D'où encore une fois, et je le répète, notre appui à la solution du règlement pour justement établir l'équilibre entre protection des données et libre circulation. »

François Biltgen espère qu'on pourra faire émerger une véritable culture de la protection des données : « Dans cette nouvelle culture, les autorités nationales doivent jouer un rôle clé comme le prévoit le projet de la Commission. La protection des données est devenue un réel sujet de débat dans la société civile, les enjeux quotidiens et la prise de conscience des citoyens augmentée. Je m'en félicite.



Discours de François Biltgen à la Spring Conference, 2 mai 2012.

En conséquence, nous devons œuvrer pour doter les autorités de moyens juridiques, financiers et humains adéquats afin de leur accorder les instruments juridiques appropriés qui leur permettront d'accomplir les missions complexes avec efficacité et circonspection. »





[www.cnpd.lu](http://www.cnpd.lu)