

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7961 modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Délibération n° 104/AV44/2023 du 15 décembre 2023

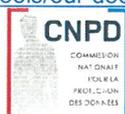
1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

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

Le Comité européen de la protection des données (ci-après le « CEPD » ou l'« EDPB ») précise par ailleurs que pour toute limitation aux droits des personnes concernées adoptée au niveau des États Membres, l'autorité de contrôle en matière de protection des données doit être consultée avant l'adoption d'une telle mesure par le parlement national¹.

2. Par courrier en date du 20 janvier 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi modifiant 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « projet de loi »).

¹ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021, paragraphe 68 (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_fr)



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

1/24

3. Le 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu dans les affaires jointes C-37/20 (*Luxembourg Business Registers*) et C-601/20 (*Sovim*) un arrêt invalidant la disposition de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (ci-après la « directive 2018/843 ») prévoyant que les États membres doivent veiller à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire soient accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public. La Cour a constaté que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs constituait une ingérence grave dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Après avoir établi que l'ingérence dans ces droits résultant de l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs n'était pas limitée au strict nécessaire, la Cour a indiqué concernant la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi :

« 85. D'autre part, en comparaison avec un régime tel que celui de l'article 30, paragraphe 5, de la directive 2015/849 dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la directive 2018/843, qui prévoyait, outre l'accès des autorités compétentes et de certaines entités, celui de toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime, le régime introduit par cette dernière directive, prévoyant l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs, représente une atteinte considérablement plus grave aux droits fondamentaux garantis aux articles 7 et 8 de la Charte, sans que cette aggravation soit compensée par les bénéfices éventuels qui pourraient résulter de ce dernier régime par rapport au premier, en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (voir, par analogie, arrêt du 1er août 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, point 112).

86. Dans ces conditions, les dispositions facultatives de l'article 30, paragraphes 5 bis et 9, de la directive 2015/849 modifiée, qui permettent aux États membres, respectivement, de conditionner la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs à une inscription en ligne et de prévoir, dans des circonstances exceptionnelles, des dérogations à l'accès du grand public à ces informations, ne sont, par elles-mêmes, de nature à démontrer ni une pondération équilibrée entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, ni l'existence de garanties suffisantes permettant aux personnes concernées de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus. »

4. Suite à la publication de cet arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, l'accès du public au Registre des bénéficiaires effectifs a été suspendu au Luxembourg. Le 16 décembre 2022, l'accès au RBE a été rétabli pour les professionnels visés à l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui en faisaient la demande auprès du groupement d'intérêt économique *Luxembourg Business Registers* (ci-après « LBR »). L'accès a également été rétabli pour les représentants de la presse,



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

cet accès étant géré par le Conseil de presse luxembourgeois dans le cadre d'une convention avec LBR qui a été conclue en date du 20 décembre 2022.

5. Dans un communiqué du 21 décembre 2022, le Ministère de la Justice a annoncé préparer des amendements à la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs afin que le texte soit pleinement en ligne avec le texte de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 telle que modifiée suite à la directive 2018/843 et l'arrêt de la CJUE².
6. Le 31 mars 2023, la CNPD a avisé le projet de loi initial. Il ressortait de cet avis que « [l]a CNPD accueille favorablement le fait que des amendements soient actuellement en préparation alors que l'article 12 de la loi RBE, suite à la déclaration d'invalidité de la CJUE, est manifestement non conforme aux droits fondamentaux relatifs à la protection de la vie privée. En attendant le dépôt desdits amendements, elle réserve la question de l'accès aux informations figurant au RBE et ne se prononce pas sur l'ensemble des dispositions y relatives telles qu'elles figurent actuellement dans les textes en projet. »³.
7. Le 21 juin 2023, la Commission de la Justice de la Chambre des Députés a adopté une série d'amendements au projet de loi pour tenir compte de l'arrêt précité et également concernant certaines dispositions de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés (ci-après les « amendements »).

La CNPD note avec satisfaction qu'elle a été consultée de manière informelle par le Ministère de la Justice et par la Commission de la Justice⁴ préalablement au dépôt de ces amendements. Néanmoins, il convient de noter que ces échanges concernaient certains grands principes généraux de la protection des données à caractère personnel, comme le droit d'accès des personnes concernées. Ces échanges ne dispensent en aucun cas de la prise en compte par la Commission de la Justice du présent avis qui soulève encore un certain nombre d'observations importantes concernant les amendements. Eu égard à l'arrêt de la CJUE du 22 novembre 2022, la CNPD souligne qu'il est crucial de trouver un équilibre entre la protection des données à caractère personnel, le droit à la vie privée et l'accès des différents acteurs au RBE pour lutter efficacement contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, en prévoyant notamment des dispositions claires et prévisibles pour les personnes concernées dans le projet de loi.

Par courrier du 11 juillet 2023, le Ministère de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements.

² Communiqué du Ministère de la Justice du 21 décembre 2022 :

https://mj.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2022%2B12-decembre%2B21-acces-rbe.html

³ Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...], §77

⁴ <https://www.chd.lu/fr/node/1298>



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

8. La CNPD note que les amendements visent notamment à mettre en conformité les dispositions de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après la « loi RBE ») avec l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne et les dispositions du RGPD. D'autres amendements portant sur la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés (ci-après la « loi RCS ») sont également proposés pour notamment tenir compte des avis du Conseil d'État et de la CNPD.

I. LES AMENDEMENTS A LA LOI MODIFIEE DU 13 JANVIER 2019 INSTITUANT UN REGISTRE DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS

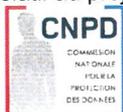
1. La détermination du responsable du traitement

9. La Commission nationale constate avec satisfaction que les amendements introduits dans le nouvel article 5 de la loi RBE répondent à ses observations formulées dans le cadre de son avis du 31 mars 2023⁵. Le nouvel article 5.2 dispose à présent : « *Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).* ».
10. La CNPD relève également dans le commentaire des articles (sous l'Amendement n°23) que le règlement grand-ducal fixant les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation du RBE précisera que pour l'accès des journalistes professionnels, le Conseil de presse recevra de LBR les habilitations informatiques nécessaires pour conférer l'accès aux journalistes professionnels via l'outil informatique mis à disposition par LBR au Conseil de presse à cette fin. Il convient alors de se poser la question de la qualification du Conseil de Presse de sous-traitant, ce qui impliquerait le respect des conditions de l'article 28 du RGPD.

2. Les finalités de traitement des données personnelles contenues dans le RBE

11. L'article 2.3 du projet de loi prévoit que les données sur les bénéficiaires effectifs sont mises à disposition pour les finalités suivantes : a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; b) à des fins statistiques ; c) à des fins scientifiques, et d) à toutes autres fins déterminées par la loi.

⁵ Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...], §§ 8-9



A. Le traitement à des fins scientifiques et statistiques

12. D'après le nouvel article 19ter (1^{er} alinéa) introduit par les amendements, LBR peut autoriser « la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques. »

Le 2^{ème} alinéa de cette disposition indique : « Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgence de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne. »

13. La CNPD estime que la formulation retenue par ces amendements apparaît équivoque et devrait être précisée afin de distinguer pseudonymisation ou anonymisation et indiquer clairement à quel stade (avant ou après la délivrance de données aux tiers) doivent être mises en place ce type de mesures, sans quoi la disposition n'apporte pas de réelle plus-value juridique. En effet, l'article 5.1.b) du RGPD prévoit déjà que les traitements à des fins scientifiques ou statistiques sont considérés par le RGPD comme n'étant pas incompatibles avec les finalités initiales (et comme le souligne justement le commentaire de l'article 30 du projet de loi).

L'article 65 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données prévoit une liste de mesures appropriées à mettre en place par le responsable d'un traitement lorsqu'il traite des données personnelles à des fins de recherche scientifique ou à des fins statistiques. Parmi les mesures listées par cette disposition, on peut notamment retenir l'anonymisation ou la pseudonymisation (3^o) ou le recours à un tiers de confiance fonctionnellement indépendant du responsable du traitement pour l'anonymisation ou la pseudonymisation des données (4^o).

14. La CNPD se pose la question de savoir qui sera en charge de la pseudonymisation ou de l'anonymisation des données délivrées à des tiers. La CNPD recommande à ce titre que les données soient préalablement pseudonymisées, voire anonymisées avant tout transfert à des tiers. La pseudonymisation ou l'anonymisation des données devrait donc incomber à LBR ou un tiers de confiance⁶, et non aux tiers destinataires des données, sans quoi cette garantie ne saurait être considérée comme efficace.
15. L'article 89 du RGPD relatif aux garanties et dérogations applicables au traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques prévoit quant à lui que « [c]haque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un

⁶ Concernant le recours à des tiers de confiance pour des services de pseudonymisation ou d'anonymisation, la CNPD renvoie à ses développements dans son Avis du 2 décembre 2016 relatif au projet de loi n° 7061 modifiant certaines dispositions du Code de la sécurité sociale (Document parlementaire 7061/03, p. 4).



traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière. ». L'anonymisation des données devrait donc être privilégiée à leur pseudonymisation lorsque cela est possible.

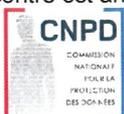
La Commission nationale estime nécessaire de rappeler que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré)identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire, la pseudonymisation rend possible la ré-identification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante : alors que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées, les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement. Le considérant 26 du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* »

16. Il convient également de prendre acte de la jurisprudence relative à l'interprétation de ces notions. Un récent arrêt du 26 avril 2023 du Tribunal de l'Union européenne (affaire T-557/20) apporte un éclairage sur la distinction entre donnée pseudonymisée et donnée anonyme. Il ressort de cette décision que la caractère anonyme d'une donnée doit s'analyser (i) du point de vue du seul destinataire des données (la possibilité pour un tiers d'identifier la personne ne devrait donc pas entrer en ligne de compte) et (ii) de moyens légaux et réalisables en pratique dont le destinataire dispose pour identifier les personnes concernées⁷.
17. La CNPD estime donc qu'il ne devrait pas revenir aux tiers (par exemple un institut de statistiques ou un centre de recherches) de procéder à la pseudonymisation ou à l'anonymisation des données à caractère personnel obtenues du gestionnaire, tout en privilégiant une anonymisation, ce qui éviterait ainsi toute application du RGPD à ces « tiers ».

B. Le traitement à toutes autres fins déterminées par la loi

18. Le nouvel article 2.3°.d) prévoyant la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées à toutes autres fins déterminées par la loi n'apporte pas de réelle plus-value juridique en termes de prévisibilité ou en termes de garantie pour les personnes concernées. La CNPD considère alors que cette disposition peut être retirée du projet de loi dans la mesure où le législateur pourra toujours prévoir de nouveaux traitements et de nouvelles finalités dans une loi ultérieure sans se baser nécessairement sur une telle « clause d'ouverture ».

⁷ TUE, arrêt du 26 avril 2023, SRB v EDPS, T-557/20, EU:T:2023:219 (il convient toutefois de noter qu'un pourvoi contre cet arrêt est en cours)



La CNPD rappelle toutefois qu'il ne suffit pas de prévoir une nouvelle finalité dans la loi pour que le traitement soit considéré comme valide par rapport au RGPD ou à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Encore faut-il qu'un traitement soit nécessaire et proportionné par rapport à la nouvelle finalité prévue. Le Contrôleur européen de la protection des données a ainsi indiqué : « *des mesures qui pourraient s'avérer utiles aux fins de l'objectif donné ne sont pas toutes souhaitables ou ne sauraient toutes être considérées comme une mesure nécessaire dans une société démocratique. Il ne suffit pas que la mesure soit simplement commode ou rentable* »⁸.

19. C'est dans ce contexte que l'Amendement n°29 prévoit l'introduction d'une nouvelle disposition prévoyant l'accès du Ministère de l'Économie au RBE « *dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.* » La CNPD renvoie à ce sujet à ses avis du 4 mars 2022 et du 28 avril 2023 relatifs au projet de loi n°7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union⁹.

Toutefois, pour que la finalité d'un tel accès soit suffisamment déterminée et légitime, il convient de s'assurer que l'accès du Ministère de l'Économie au RBE soit défini de manière suffisamment claire et précise et d'une manière conforme au règlement (UE) 2019/452. Or, les conditions d'accès aux données personnelles des bénéficiaires effectifs par le Ministère de l'Économie (par exemple, accès à l'intégralité ou seulement certaines données ?) ne ressortent pas de la disposition sous revue.

La CNPD regrette que ce nouvel accès envisagé constituant un nouveau traitement n'ait pas été davantage précisé par les auteurs du projet de loi de sorte qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier pleinement quelles pourraient être les conséquences éventuelles d'un point de vue de la protection des données.

20. La Commission nationale souhaite également attirer l'attention des auteurs des amendements sur la possibilité pour toute personne ayant accès au RBE d'extraire de manière automatisée l'ensemble des données disponibles dans le registre et à les réutiliser pour une finalité autre que celles prévues par la loi (« *web scraping* »). La CNPD se demande si des moyens techniques seront mis en place pour encadrer ce type de pratiques. En effet, il ressort de l'article 25.2 du RGPD que « *[l]e responsable du traitement met en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir que, par défaut, seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires au regard de chaque finalité spécifique du traitement sont traitées.*

⁸ European Data Protection Supervisor, Guide pour l'évaluation de la nécessité des mesures limitant le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel (11 avril 2017), page 18

⁹ Délibération 6/AV6/2022 (document parlementaire 7885/02) et délibération 33/AV19/2023 (document parlementaire 78885/05)



Cela s'applique à la quantité de données à caractère personnel collectées, à l'étendue de leur traitement, à leur durée de conservation et à leur accessibilité. En particulier, ces mesures garantissent que, par défaut, les données à caractère personnel ne sont pas rendues accessibles à un nombre indéterminé de personnes physiques sans l'intervention de la personne physique concernée » (principe de protection des données dès la conception).

Une pratique de *web scraping* pourrait par exemple aboutir à une publication de l'intégralité des données contenues dans le RBE (ce qui se rapprocherait dans les faits d'un accès du public au RBE, ce qui a justement été censuré par la CJUE). A ce titre, la CNPD rappelle que la CJUE a indiqué que « *les conséquences potentielles pour les personnes concernées résultant d'une éventuelle utilisation abusive de leurs données à caractère personnel sont aggravées par le fait que, une fois mises à la disposition du grand public, ces données peuvent non seulement être librement consultées, mais également être conservées et diffusées et qu'il devient, en cas de tels traitements successifs, d'autant plus difficile, voire illusoire, pour ces personnes de se défendre efficacement contre des abus.*»¹⁰¹¹.

3. Quant aux données traitées

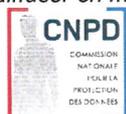
A. Les données accessibles aux destinataires

21. D'après le nouvel article 12.1, 1^{er} alinéa, de la loi RBE, « *[l]es personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 points 1 à 3 et 5, et paragraphe 2 points 1, 2, et 4 ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1^{er}.* » La CNPD note que les autorités nationales, les professionnels, les organismes d'autorégulation, les services de l'État les administrations publiques et établissements publics, les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile et les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme ont accès à l'intégralité des informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1^{er}.

La référence à l'article 1^{er} n'est pas clairement compréhensible pour la Commission nationale. S'agit-il d'un accès aux informations portant sur toutes les entités immatriculées et tous les bénéficiaires effectifs auquel cas il convient de faire référence à l'article 1^{er} (3^o) et (4^o) ? La CNPD s'interroge également sur les modalités de recherche dans le RBE (recherche à partir du nom du bénéficiaire effectif ou de la dénomination sociale de l'entité immatriculée ?). Elle se demande si les critères de recherche seront adaptés dans le règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif

¹⁰ CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20), EU:C:2022:912, point 43

¹¹ Cf. également Cour Européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre), arrêt du 27 juin 2017, Affaire Satakunnan Markkinapörsi Oy et Satamedia Oy c. Finlande (Requête n°931/13), point 175 : « [...] l'existence d'un intérêt général à ce que de grandes quantités de données fiscales soient accessibles et à ce que la collecte de ces données soit autorisée ne signifie pas nécessairement ou automatiquement qu'il existe également un intérêt général à diffuser en masse pareilles données brutes, telles quelles, sans aucun apport analytique. »



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs.

22. Le nouvel article 12.1, 2^{ème} alinéa, de la loi RBE dispose : « *Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui sont l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2 point 4, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.* ». La CNPD comprend que ce sont les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci ainsi que toutes autres personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui devraient être visées ici. La Commission nationale se demande alors si le renvoi à l'article 11, paragraphe 2 point 4, est exact ou s'il ne conviendrait pas plutôt de faire référence à l'article 11, paragraphe 2 point 3 ?
23. Selon le nouvel article 12.2, 1^{er} alinéa, de la loi RBE, « *[l]'accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes: 1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 point 1 à l'ensemble des informations visées à l'article 3* ». La CNPD comprend que les autorités nationales ont donc accès à l'intégralité des informations relatives à un bénéficiaire effectif figurant dans le RBE.
24. Selon le nouvel article 12.2, 2^{ème} alinéa, de la loi RBE, « *les autres personnes* » ont accès « *aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1^{er}, points 1° à 8°, 12° et 13°.* ». La CNPD comprend que toute autre personne ou entité qui n'est pas une autorité nationale aura donc accès au nom, au(x) prénom(s), à la/aux nationalité(s), au jour de naissance, au mois de naissance, à l'année de naissance, au lieu de naissance, au pays de résidence, à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs détenus (comme cela était le cas avec le régime précédemment en place pour l'accès du public au RBE). Ces personnes ou entités n'auront pas accès à l'adresse privée précise ou à l'adresse professionnelle et au numéro d'identification national ou étranger du bénéficiaire effectif.
25. La CNPD rappelle que selon l'article 5.1.c) du RGPD, seules les données adéquates, pertinentes et nécessaires au regard des finalités poursuivies par le responsable du traitement doivent être collectées (principe de minimisation des données). La CNPD salue une telle disposition limitant l'accès aux données personnelles par les acteurs autres que les autorités nationales eu égard à l'importance du principe de minimisation des données ainsi qu'au principe de proportionnalité et de nécessité, selon lequel tout traitement de données à caractère personnel doit être proportionné aux finalités à atteindre, compte tenu du risque que le traitement fait peser sur la vie privée des personnes concernées.

B. Quant à l'exactitude des données contenues dans le RBE

26. Les amendements introduisent un nouveau paragraphe 1 dans l'article 9 de la loi RBE : « *Le gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut*



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription. », donnant ainsi un rôle proactif à LBR dans la vérification de l'exactitude des données inscrites au RBE.

Cet amendement répond directement au principe d'exactitude prévu à l'article 5.1.d) du RGPD qui prévoit que les données à caractère personnel doivent être exactes et, si nécessaire, tenues à jour. Cette disposition prévoit en outre que toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder.

D'après le commentaire de l'article, « [d]ans le cadre de ses missions, le gestionnaire du RBE doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il dispose d'un contrôle a priori, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 7 de la loi. Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du registre de commerce et des sociétés, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. Le nouvel alinéa 1^{er}, inséré au paragraphe 1^{er}, vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou pu relever lors de son contrôle a priori. »

27. Toutefois, il ne ressort pas clairement des explications apportées par les auteurs du projet de loi si la référence à « toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription » est une référence aux pièces justificatives visées à l'article 4.3 de la loi RBE et listées à l'article 5 du règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs.
28. Par ailleurs, la Commission nationale constate avec satisfaction l'introduction, dans le nouvel article 16-2.1, de l'amendement proposé dans son avis initial qui permet de préciser les finalités de l'interconnexion¹² : « Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés. ».
29. La CNPD considère également comme bienvenue la précision dans les commentaires selon laquelle: « il y a lieu d'indiquer que le RBE sera interconnecté avec le seul RCS. Inversement le RCS est interconnecté non seulement avec le RBE, mais aussi avec le RESA. »
30. En ce qui concerne le droit d'accès du gestionnaire aux informations contenues dans les fichiers des administrations et services publics prévu dans le nouvel article 16-2.1, la Commission

¹² Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...] (§57)



nationale note l'ajout de l'amendement suivant : « Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre 3 de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics concernés ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès. ».

La CNPD note que « [l]a disposition proposée renverra à un règlement grand-ducal arrêtant exactement une liste limitative des données et des bases de données visées. » (commentaire des articles).

Pour le surplus et plus généralement sur la qualité des données inscrites dans le RBE, la Commission nationale renvoie aux observations formulées dans son avis initial du 31 mars 2023¹³.

C. Quant à l'accès et aux modalités de recherche des données dans le RBE

31. La Commission nationale salue l'introduction, avec le nouvel article 13.2*bis*, de mesures de sécurité permettant la journalisation de toutes les personnes accédant au RBE : « Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées. ». La CNPD estime que ce type de mesures est constitutif de sauvegardes indispensables pour cadrer l'accès du registre par les différents acteurs avec la législation en matière de protection des données et pour contribuer à la balance entre l'objectif légitime de la lutte contre le blanchiment et les droits fondamentaux des personnes concernées.

4. Les destinataires du traitement qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

32. Les amendements distinguent plusieurs catégories de personnes démontrant un intérêt légitime à consulter le RBE :
- les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (nouvel article 11.2 1°);

¹³ Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...] (III. Sur la « qualité des données inscrites »)



- les organisations nationales de la société civile, constituées sous forme d'association sans but lucratif ou de fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (nouvel article 11.2 2°);
- les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci (nouvel article 11.2 3°);
- les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1 points 1°, 2° ou 5° du présent article (nouvel article 11.2 4°); et
- toutes les autres personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (nouvel article 11.1 4°).

A. Les journalistes professionnels

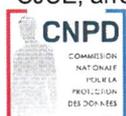
33. Les atteintes au droit à la vie privée qu'implique l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs visent à permettre aux journalistes professionnels d'accéder à des données, de les collecter et de les traiter afin qu'ils puissent mener leurs activités de journalisme (qui participe au droit du public à être informé), qui sont reconnues comme essentielles dans une société démocratique.

Dans son arrêt « Sovim » du 22 novembre 2022, la Cour a précisé : « *En effet, dans la mesure où ce considérant¹⁴ expose que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile et où il est explicitement fait mention, à ce titre, de la presse et des organisations de la société civile, il convient de relever que tant la presse que les organisations de la société civile présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont un intérêt légitime à accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs. [...]* »¹⁵.

34. La CNPD note qu'un « *règlement grand-ducal précisera en particulier que pour l'accès des journalistes professionnels, le Conseil de presse recevra du LBR les habilitations informatiques nécessaires pour conférer l'accès aux journalistes professionnels via l'outil informatique mis à disposition par le LBR au Conseil de presse à cette fin.* » (commentaire du nouvel article 36, amendement n°22). Elle comprend que le Conseil de presse aura accès à l'application du RBE en tant que gestionnaire du compte (afin de pouvoir accorder ou retirer l'accès en consultation au RBE aux journalistes qu'il accrédite et qui sont porteurs d'une carte de presse luxembourgeoise) et que ces journalistes y auront accès en tant qu'utilisateurs du compte.

¹⁴ Considérant 30 de la directive 2018/843: « *L'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. Il peut contribuer à lutter contre le recours abusif à des sociétés et autres entités juridiques et constructions juridiques aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, à la fois en facilitant les enquêtes et par le biais de considérations de réputation, dans la mesure où quiconque susceptible de conclure des transactions connaît l'identité des bénéficiaires effectifs [...].* »

¹⁵ CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20), EU:C:2022:912, point 74



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

35. Si les journalistes sont libres de choisir parmi les informations auxquelles ils ont accès dans le RBE, celles qu'ils traiteront et la manière dont ils le feront, cette liberté n'est cependant pas exempte de responsabilités¹⁶. La CNPD rappelle que toute diffusion des données à caractère personnel obtenues grâce à l'accès des journalistes professionnels au RBE devra contribuer à un débat d'intérêt général (ici, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme) et non pas uniquement à satisfaire la curiosité d'un certain lectorat en dehors des finalités pour lesquelles le RBE a été mis en place.

B. Les autres personnes démontrant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment

36. Dans la mesure où le nouvel article 11.2 du projet de loi indique que les personnes ayant un intérêt légitime sont notamment celles listées dans cette disposition, la CNPD comprend qu'une telle liste n'est pas exhaustive. Il reviendra alors à LBR de déterminer au cas par cas l'existence d'un intérêt légitime dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme. D'après le nouvel article 15.3 du projet de loi, LBR devra s'appuyer « sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme » et tiendra compte « de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision. ».

Malgré les exemples concrets de personnes démontrant un intérêt légitime listés par les amendements et la mise en place d'une commission consultative pour évaluer l'existence d'un intérêt légitime, la Commission nationale déplore l'absence de définition de l'intérêt légitime (au niveau national ou au niveau européen), qui risque d'être interprété de manière hétérogène par les différentes autorités et tribunaux amenés à contrôler l'application de cette notion.

Une telle définition contribuerait sans aucun doute à la prévisibilité requise dans le chef des personnes concernées et serait en outre nécessaire pour évaluer la proportionnalité d'un tel accès au RBE avec les règles en matière de protection des données.

37. La CNPD relève toutefois avec satisfaction que la demande d'accès par toute autre personne démontrant un intérêt légitime est encadrée par le nouvel article 15*bis* du projet de loi qui prévoit que sa demande « ne peut concerner qu'un nombre limité de personnes morales ou entités par demande et ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation ou la dénomination » et qu'elle précise « le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé », évitant ainsi toute recherche de type « fishing expeditions ».

¹⁶ Cour Européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre), arrêt du 27 juin 2017, Affaire Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande (Requête n°931/13), point 186



5. Droits et limitation des droits des personnes concernées

38. Bien qu'une limitation soit prévue dans les amendements apportés par les auteurs du projet de loi, la CNPD souhaite rappeler dans un premier temps les principes et la jurisprudence applicables en matière de droit d'accès. La compréhension de ces principes revêt une importance particulière dans la mesure où celle-ci devrait permettre au législateur de rédiger les dispositions prévoyant une limitation au droit d'accès sur base de l'article 23 du RGPD (qui exige une mesure législative pour ce type d'exception) avec suffisamment de précision, comme le recommande le CEPD dans ses lignes directrices relatives aux limitations sur base de l'article 23 du RGPD¹⁷.

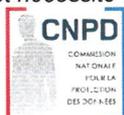
La CNPD rappelle qu'en vertu du considérant 41 du RGPD, « *[l]orsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou **cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables** [...]* ».

A. Rappel des principes en matière de droit d'accès aux informations relatives aux opérations de consultation dont ont fait l'objet les données à caractère personnel du bénéficiaire effectif

39. L'article 15.1 du RGPD dispose que « *[l]a personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes:*
- a) *les finalités du traitement;*
 - b) *les catégories de données à caractère personnel concernées;*
 - c) *les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, en particulier les destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales;*
 - d) *lorsque cela est possible, la durée de conservation des données à caractère personnel envisagée ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée;*
- [...]. »*

La CJUE interprète cette disposition de manière très large, ce qui a pour effet une portée très large des informations que le responsable du traitement doit fournir à la personne concernée.

¹⁷ Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (cf. 3.2 « *Mesures législatives établissant des limitations et nécessité qu'elles soient prévisibles* », paragraphes 16 et suiv.)



Cela s'explique notamment par le fait que cette dernière doit non seulement être en mesure d'en vérifier l'exactitude mais elle doit également pouvoir vérifier que ses données sont traitées de manière licite¹⁸. Pour ce faire, toute personne concernée devrait alors avoir le droit de connaître et de se faire communiquer, en particulier, les finalités du traitement de ses données à caractère personnel, si possible la durée du traitement, l'identité des destinataires de ces données ainsi que la logique qui sous-tend leur traitement¹⁹.

40. Dans un arrêt du 22 juin 2023, la CJUE a eu l'occasion de se prononcer sur des opérations de consultation de données à caractère personnel. Il ressort de cette décision que ce type d'opérations constitue un traitement au sens de l'article 4.2 du RGPD de sorte que ces opérations ouvrent à la personne concernée, en vertu de l'article 15.1 du RGPD, non seulement un droit à l'accès de ces données à caractère personnel, mais également un droit à se voir communiquer les informations en lien avec ces opérations de consultation, telles qu'elles sont mentionnées par cette dernière disposition²⁰. La CJUE a ainsi jugé que les informations relatives à des opérations de consultation des données à caractère personnel d'une personne, portant sur les dates et les finalités de ces opérations, constituent des informations que cette personne a le droit d'obtenir du responsable du traitement en vertu de l'article 15.1 du RGPD. La Cour a toutefois précisé que l'article 15.1 du RGPD ne consacre pas un tel droit s'agissant des informations relatives à l'identité des salariés dudit responsable ayant procédé à ces opérations sous son autorité et conformément à ses instructions, à moins que ces informations soient indispensables pour permettre à la personne concernée d'exercer effectivement les droits qui lui sont conférés par le RGPD et à condition qu'il soit tenu compte des droits et des libertés de ces salariés²¹.
41. LBR, agissant en tant que responsable de traitement, devrait donc en principe (et en l'absence d'une limitation prévue par la loi) répondre à la demande d'accès d'un bénéficiaire effectif concernant les opérations de consultation par les personnes ayant accès au RBE et communiquer les dates et les motifs de la consultation du RBE.
42. En ce qui concerne la divulgation de l'identité des personnes qui ont consulté le RBE dans le cadre d'une demande d'accès, il convient tout d'abord de rappeler la définition de « destinataire » dans l'article 4.9 du RGPD : « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui reçoit communication de données à caractère personnel, qu'il s'agisse ou non d'un tiers. Toutefois, les autorités publiques qui sont susceptibles de recevoir communication de données à caractère personnel dans le cadre d'une mission d'enquête particulière conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ne sont pas considérées comme des destinataires; le traitement de ces données par les autorités publiques*

¹⁸ CJUE, arrêt du 12 janvier 2023, Österreichische Post, C-154/21, EU:C:2023:3, point 37 ; CJUE, arrêt du 4 mai 2023, Österreichische Datenschutzbehörde et CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, point 34

¹⁹ « Une personne concernée devrait avoir le droit d'accéder aux données à caractère personnel qui ont été collectées à son sujet et d'exercer ce droit facilement et à des intervalles raisonnables, afin de prendre connaissance du traitement et d'en vérifier la licéité. [...] En conséquence, toute personne concernée devrait avoir le droit de connaître et de se faire communiquer, en particulier, les finalités du traitement des données à caractère personnel, si possible la durée du traitement de ces données à caractère personnel, l'identité des destinataires de ces données à caractère personnel, la logique qui sous-tend leur éventuel traitement automatisé et les conséquences que ce traitement pourrait avoir, au moins en cas de profilage. » (considérant 63 du RGPD).

²⁰ CJUE, arrêt du 22 juin 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, point 61

²¹ CJUE, arrêt du 22 juin 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, point 83



en question est conforme aux règles applicables en matière de protection des données en fonction des finalités du traitement ». Toute autorité nationale au sens de l'article 1^{er} 5°) de la loi RBE consultant le RBE dans le cadre d'une mission d'enquête en matière de lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme n'est donc de toute façon pas considérée comme destinataire au sens du RGPD et n'aura pas à être mentionnée dans le cadre de la réponse à une demande d'accès par un bénéficiaire effectif.

Concernant la référence aux destinataires dans le cadre d'une demande d'accès, il convient de considérer que les informations fournies à la personne concernée au titre du droit d'accès prévu à l'article 15.1.c) du RGPD doivent être les plus exactes possibles. La CJUE a ainsi jugé²² :

« 43. [...] il convient de considérer que les informations fournies à la personne concernée au titre du droit d'accès prévu à l'article 15, paragraphe 1, sous c), du RGPD doivent être les plus exactes possibles. En particulier, ce droit d'accès implique la possibilité pour la personne concernée d'obtenir de la part du responsable du traitement les informations sur les destinataires spécifiques auxquels les données ont été ou seront communiquées ou, alternativement, de choisir de se borner à demander des informations concernant les catégories de destinataires. »

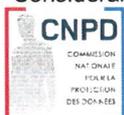
Si la personne concernée n'en a pas décidé autrement, le responsable du traitement doit ainsi indiquer les destinataires concrets, à moins qu'il soit impossible d'identifier ces destinataires ou si le responsable du traitement démontre que la demande d'accès de la personne concernée est manifestement infondée ou excessive au sens de l'article 12.5 du RGPD²³.

43. La Commission nationale déduit des interprétations récentes données par la CJUE à l'article 15 du RGPD qu'un bénéficiaire effectif pourrait en principe (et en l'absence d'une limitation prévue par la loi) demander à LBR communication de l'identité des personnes ayant consulté ses données dans le RBE. Cela pourrait se traduire, dans le cadre de la réponse à une demande d'accès, par la désignation d'une autorité nationale listée à l'article 1^{er} 5°) de la loi RBE, d'un service de l'État, d'une administration ou établissement public n'agissant pas dans le cadre d'une mission d'enquête particulière ; par la communication de la dénomination sociale du professionnel ou de l'institution financière; la désignation d'un organisme d'autorégulation listé à l'article 2-1 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ou encore de la personne démontrant un intérêt légitime. La CNPD précise toutefois que l'identité de la personne physique employée au sein des structures précédemment citées et ayant procédé à la consultation du RBE sous leur autorité et conformément à leurs instructions n'a pas à être communiquée.
44. Néanmoins, le droit à la protection des données à caractère personnel n'étant pas un droit absolu²⁴, des limitations au droit d'accès du bénéficiaire effectif peuvent être mises en place.

²² CJUE, arrêt du 12 janvier 2023, Österreichische Post, C-154/21, EU:C:2023:3, point 43

²³ EDPB Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access, Version 2.0, Adopted on 28 March 2023 (point 117)

²⁴ Considérant 4 du RGPD



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

16/24

B. Limitations au droit d'accès des bénéficiaires effectifs

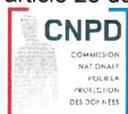
45. Il ressort des commentaires des articles 19^{ter} et 19^{quater} que compte tenu de la sensibilité du sujet et compte tenu de l'obligation imposée au gestionnaire par l'article 13.3 de ne pas communiquer à l'entité immatriculée ou à un bénéficiaire effectif des informations sur les consultations faites par les autorités nationales, les organismes d'autorégulation, les personnes qui démontrent un intérêt légitime, les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile, les autres institutions financières et autorités nationales, une restriction du droit d'accès est prévue conformément à l'article 23 du RGPD, notamment sous les lettres d), g), h) et i) du paragraphe 1^{er}.
46. La CNPD note avec satisfaction la référence à l'article 23 et à ses différentes conditions d'application par les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles. Elle rappelle à cet égard que le CEPD a adopté des lignes directrices concernant l'application de l'article 23 du RGPD²⁵. Ces lignes directrices précisent notamment que les autorités de contrôle doivent être consultées avant l'adoption de telles mesures et qu'elles doivent pouvoir contrôler leur application.
47. Le nouvel article 19^{quater} introduit par les amendements dispose ainsi:

« (1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13 paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.

(2) Sans préjudice des dispositions de l'article 13 paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visées à l'article 13 paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1er.

Sous cette réserve l'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa précédent par l'intermédiaire de la Commission Nationale pour la Protection des Données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.

²⁵ Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021



(3) *Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »*

La limitation au droit d'accès du bénéficiaire effectif prévue par cette disposition est à mettre en lien avec l'interdiction de « *tipping-off* » prévue à l'article 13.3 de la loi RBE. Aucune information concernant la consultation des données par les autorités nationales, organismes d'autorégulation nationaux, les personnes qui démontrent un intérêt légitime (dont les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile et les autorités et administrations nationales) ne doit en effet être communiquée aux entités immatriculées et aux bénéficiaires effectifs.

La CNPD comprend d'après le commentaire de l'article 19*quater* que la mesure de limitation du droit d'accès des personnes concernées inscrites dans le RBE constituerait une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir:

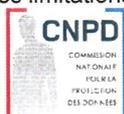
- « *la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces* » (article 23.1.d) RGPD) ;
- « *la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière* (article 23.1.g) RGPD) » ;
- « *une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) à e) et g) (article 23.1.h) RGPD) » ;*
- « *la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui* » (article 23.1.i) RGPD).

48. La Commission nationale regrette que le lien entre les limitations prévues et les différents objectifs visés ci-dessus ne soit pas clairement exprimé dans le projet de loi ou au moins dans l'exposé des motifs ou les commentaires des articles, tel que cela est recommandé par le CEPD²⁶. En l'absence de telles précisions, il est difficile d'apprécier si la limitation du droit d'accès des bénéficiaires effectifs constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir tous les quatre objectifs précédemment cités²⁷.

49. La CNPD relève que dans certains cas, la communication d'informations aux personnes concernées étant l'objet d'une enquête pourrait compromettre le succès d'une enquête, rendant ainsi nécessaire la limitation de certains droits des personnes concernées sur base de l'article

²⁶ Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021, paragraphe 19 : « *Ce lien entre les limitations prévues et l'objectif poursuivi devrait être clairement établi et démontré dans la mesure législative concernée ou dans des documents complémentaires. [...]»*

²⁷ Cf. section 3.5 « Évaluation de la nécessité et de la proportionnalité » dans les Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

18/24

23.1.d) du RGPD (le CEPD ayant d'ailleurs indiqué que cela est particulièrement pertinent dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent)²⁸.

La CNPD comprend également que dans certains cas, l'accès par le bénéficiaire effectif à l'information qu'un journaliste ait consulté ses données pourrait compromettre une publication en projet, constituer une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article, voire mettre en danger le journaliste pouvant être alors la cible d'intimidations ou de menaces²⁹. Un tel accès pourrait alors nuire de ce fait au rôle de la presse qui contribue à la lutte contre le blanchiment dans la mesure où des enquêtes journalistiques sont effectuées et permettent un contrôle accru sur les bénéficiaires effectifs par le biais de considérations de réputation.

50. Il ressort du paragraphe 2 de l'article 19^{quater} que « [...] le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité [...] ».

La Commission nationale a du mal à saisir la signification d'un accès différé. Cette formulation signifie-t-elle que l'accès peut uniquement être demandé une fois que les données ont été utilisées dans une publication par un journaliste professionnel ou dès qu'un tel droit n'est plus susceptible de compromettre le succès d'une enquête ?

51. La CNPD note que la limitation du droit d'accès des bénéficiaires effectifs consiste essentiellement en une limitation des catégories de données auxquelles la personne concernée pourra demander accès (pas d'accès à l'identité de certains destinataires : les autorités nationales, les organismes d'autorégulation, les personnes qui démontrent un intérêt légitime, les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile, les autres institutions financières et autorités nationales) et aux informations annexes à ces opérations de consultation, telles que les dates et les finalités des opérations de consultation. En ce qui concerne les autorités nationales, la CNPD souligne que lorsque celles-ci consultent des données personnelles dans le RBE dans le cadre d'une mission d'enquête particulière prévue par la loi, ces dernières ne sont de toute façon pas à qualifier de destinataires et ne sont donc pas concernées par le droit d'accès³⁰.
52. D'après le commentaire des articles 19^{ter} et 19^{quater}, la mesure législative ici proposée serait conforme aux conditions de l'article 23.2 du RGPD. La disposition sous revue devrait ainsi comprendre des dispositions spécifiques relatives aux finalités ou catégories du traitement, aux catégories de données à caractère personnel, à l'étendue des limitations introduites, aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, à la détermination du responsable du traitement, aux durées de conservation, aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées et au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation.

²⁸ Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (paragraphe 24)

²⁹ Cf. avis du Conseil du Presse du 27 juin 2023

³⁰ L'article 15.1.d ne vise que « les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées ».



53. En ce qui concerne les finalités ou catégories du traitement, il convient de comprendre qu'il s'agit de préciser pourquoi le droit d'accès de la personne concernée est limité (pas les finalités du traitement en général comme indiqué dans le commentaire des articles). La disposition sous revue doit être compréhensible pour les personnes auxquelles elles s'appliquent, ce qui implique une compréhension claire de comment et quand la limitation s'applique³¹.
54. En ce qui concerne les catégories de données, le CEPD a eu l'occasion de préciser qu'il s'agit des catégories de données couvertes par la limitation³² (pas les catégories de données collectées comme cela est indiqué dans le commentaire des articles).
55. Concernant les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, la Commission nationale prend note de son implication dans le mécanisme du droit d'accès indirect des personnes concernées. Le contrôle à effectuer par la CNPD sera facilité par la mise à sa disposition des données de journalisation, telles que listées au nouvel article 13.2bis (identité de la personne ayant consulté les données, informations consultées, date de la consultation, heure de la consultation, référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation).
56. La Commission nationale suggère alors de reformuler l'article 19^{quater} (2) et (3) ainsi :

(2) Les demandes tendant à l'exercice du droit d'accès de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des informations sur les destinataires visés à l'article 13 paragraphe 3 ayant consulté ses données à caractère personnel. La demande d'accès ne pourra pas non plus porter sur les informations relatives aux opérations de consultation par ces destinataires des données à caractère personnel d'un bénéficiaire effectif, portant sur les dates et les finalités de ces opérations³³ ou la communication d'informations par ces destinataires au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1er.

Sous cette réserve, l'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa précédent par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la protection des données qui exerce ce droit d'accès pour mener les investigations utiles, notamment concernant la légalité du traitement.

Lorsque le droit visé au paragraphe 2 est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou

³¹ Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (paragraphe 49-51)

³² Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (paragraphe 53)

³³ Cf. CJUE, arrêt du 22 juin 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501 : « Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 15, paragraphe 1, du RGPD doit être interprété en ce sens que les informations relatives à des opérations de consultation des données à caractère personnel d'une personne, portant sur les dates et les finalités de ces opérations, constituent des informations que cette personne a le droit d'obtenir du responsable du traitement en vertu de cette disposition. » (point 83)



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

20/24

à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel³⁴.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. Le gestionnaire informe notamment la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 2³⁵.

57. Il est également rappelé que le mécanisme d'accès indirect étant soumis à un contrôle juridictionnel où le juge devra prendre connaissance de l'ensemble des motifs et des éléments de preuve sur lesquels la CNPD aura fondé, dans ce cadre, la vérification de la licéité du traitement de données en cause ainsi que les conclusions qu'elle en a tirées, le responsable du traitement devra également, pour toute demande d'accès directe refusée, consigner les motifs de fait ou de droit sur lesquels il fonde la décision par laquelle il a limité, en partie ou en totalité, les droits d'accès de la personne concernée et ces informations devront être mises à la disposition de la CNPD³⁶.

II. LES AMENDEMENTS A LA LOI MODIFIEE DU 19 DECEMBRE 2002 CONCERNANT LE REGISTRE DE COMMERCE ET DES SOCIETES

1. Les finalités de traitement des données personnelles contenues dans le RCS

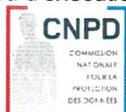
58. Le nouvel article 1^{er} de la loi RCS dispose que la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics est prévue :

- « a) à des fins d'information
- b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme;
- c) à des fins statistiques;
- d) à des fins scientifiques, et
- e) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

³⁴ Cf. dispositions similaires dans l'article 16 de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

³⁵ Cf. dispositions similaires dans l'article 16 de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

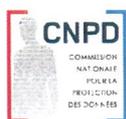
³⁶ Cf. CJUE, arrêt du 16 novembre 2023, Ligue des droits humains ASBL, C-333/22, EU:C:2023:874 qui concerne le droit d'accès indirect dans la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales (points 63 à 70).



59. La Commission nationale estime que la finalité d'information n'est pas explicite et devrait être davantage précisée.
60. En ce qui concerne le traitement des données du RCS pour des finalités statistiques, scientifiques, et à toutes autres fins déterminées par la loi, la CNPD renvoie à ses observations formulées précédemment dans le cadre de la loi RBE (II. Les finalités de traitement des données personnelles contenues dans le RBE, paragraphes 12 et suivants).
61. Par ailleurs, il ressort du commentaire sous l'amendement n°17 que « *[l]e suivi automatisé du contenu de la banque de données du RCS, qui permettra de détecter les entités potentiellement en manquement au regard de leur obligation de dépôt et de publication, est un des exemples de traitement transversal que le gestionnaire effectuera. Citons aussi la comparaison des personnes inscrites au RCS par rapport aux listes de sanctions émises par l'Union européenne ou l'Organisation des Nations Unies.* » La CNPD comprend alors que pour une personne concernée inscrite dans le RCS, ce type de traitement pourrait être l'objet d'une décision individuelle automatisée et sera alors soumis aux conditions de l'article 22 du RGPD dans la mesure où une décision fondée exclusivement sur ce traitement pourrait produire des effets juridiques ou des effets significatifs pour la personne concernée. L'article 22.1 du RGPD prévoit qu'une « *personne concernée a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire* ». Des exceptions sont prévues à ce droit, notamment lorsque la décision « *est autorisée par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit également des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée* » (article 22.2 du RGPD).

2. Les données traitées dans le RCS

62. Il ressort des amendements n°3 et n°4 dans le projet de loi que pour toute immatriculation d'un commerçant personne physique ou d'une succursale d'un commerçant personne physique, ce dernier aura la possibilité d'indiquer les informations relatives au sexe à des fins statistiques. Il en sera de même pour l'inscription dans le RCS d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliataires, dépositaires, représentants permanents (amendement n°9). Il est également prévu que si une telle donnée personnelle était fournie par la personne concernée, celle-ci n'apparaîtrait ni sur le site public, ni sur les extraits. De plus, le traitement à des fins statistiques ne pourra se faire que si la donnée relative au sexe de la personne concernée est anonymisée.
63. La CNPD prend note des explications des auteurs des amendements en ce qui concerne la finalité du traitement de cette donnée, à savoir la vérification de la mise en œuvre des politiques d'égalité entre les genres et plus particulièrement de permettre l'établissement de statistiques



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961

22/24

quant aux compositions des organes de gestion/d'administration des sociétés et autres entités inscrites au RCS.

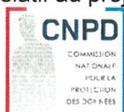
La Commission nationale salue la mise en place de ces différentes garanties encadrant le traitement de cette donnée (caractère facultatif de la communication de la donnée, anonymisation, absence de publication). Elle renvoie à ses développements précédents sur l'anonymisation et précise qu'une telle mesure devrait être mise en place avant le transfert de la donnée à un éventuel destinataire qui traitera ces données à des fins statistiques.

3. Quant au principe d'exactitude des données et au mécanisme de mise à jour des informations inscrites au RCS

64. La CNPD relève avec satisfaction certaines précisions apportées par les amendements aux dispositions ayant pour objet de renforcer la qualité des informations à inscrire ou inscrites au RCS. Dans son avis initial³⁷, la CNPD avait recommandé que le mécanisme de mise à jour automatique soit clarifié et que les registres qui seraient consultés afin de renforcer la qualité des informations à inscrire ou inscrites au RCS soient expressément nommés dans les dispositions du projet de loi. Elle prend acte qu'un règlement grand-ducal fixera limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire devra avoir accès (nouvel article 15-1 (2), 2^{ème} alinéa) et salue les précisions apportées dans le commentaire de la disposition.
65. Concernant l'introduction du nouvel article 19-6(1) concernant le suivi des données inscrites par LBR, la CNPD renvoie à ses observations formulées pour la loi RBE dans les paragraphes 25 et suivants du présent avis (2. Quant à l'exactitude des données contenues dans le RBE).
66. Pour le surplus, la CNPD réitère ses observations formulées dans son avis du 31 mars 2023³⁸.

³⁷ Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...], §§ 37-40

³⁸ Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...] (III. Sur la « qualité des données inscrites »)



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

Ainsi adopté à Belvaux en date du 15 décembre 2023.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Marc Lemmer
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire



Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 7961