

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

Délibération n° 30/AV17/2023 du 7 avril 2023

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{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 « [I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».

2. Par courriers en date du 6 avril 2022, Monsieur le Ministre des Classes moyennes a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (ci-après le « projet de loi ») ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission de la seconde chance et portant modification de certains autres règlements grand-ducaux (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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

3. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que celui-ci a notamment pour objectif de faciliter les démarches administratives. L'entreprise sollicitant l'autorisation d'établissement n'aurait plus besoin de « *notifier directement au ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions les changements de données inscrites au Registre de commerce et des sociétés* », cet échange deviendrait « *automatique entre le Registre et le ministre* ».

4. Il est encore précisé dans l'exposé des motifs que « *les outils d'échanges de données entre administrations et le [ministre] se traduisent par un renforcement des échanges d'informations entre le Registre des bénéficiaires effectifs mais aussi avec les administrations publiques créancières* ».

5. Le présent avis limitera ses observations aux questions relatives à la protection des données des personnes concernées soulevées par les articles du projet de loi relatifs à l'échange de données entre le ministre et les administrations concernées ainsi qu'aux dispositions relatives à l'honorabilité.

I. Sur l'appréciation de l'honorabilité

1. Remarques liminaires

6. Il convient de regretter que les auteurs du projet de loi adoptent une approche sectorielle, tout comme celle entreprise dans le cadre du projet de loi N°7691¹, et non une approche globale et transversale de la question.

¹ Voir projet de loi N°7691 portant modification : 1° du Code de procédure pénale, 2° du Nouveau Code de procédure civile, 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes, 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs, 6° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, 7° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, 8° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante, 9° de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions, 10° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, 11° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, 12° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incomtant, 13° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales, 14° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, 15° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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

7. A ce sujet, la Commission nationale se permet de renvoyer à l'ensemble de ses observations formulées dans son avis du 10 février 2021 sur le projet de loi N°7691².

2. Ad article 6 du projet de loi

8. L'article 6 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 6 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (ci-après la « loi modifiée du 2 septembre 2011 »), qui encadre l'honorabilité professionnelle requise par un dirigeant lorsque celui-ci sollicite une autorisation d'établissement. Cet article vise également l'honorabilité professionnelle « *du détenteur de la majorité des parts sociales* » ou « *des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise* »³.

9. Les dispositions en projet entendent préciser les hypothèses constituant un manquement d'office affectant l'honorabilité professionnelle du dirigeant ou « *des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise* ». Ainsi trois nouvelles hypothèses sont prévues à savoir :

- « *g) tout défaut répété de se conformer aux obligations spécifiques incombant aux professionnels visés suivant les chapitres 2 et 3 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme* » ;
- « *h) le défaut répété de procéder aux déclarations d'impôt direct ou d'impôt indirect, y inclus aux déclarations de retenue à la source* » ;
- « *i) toute dissimulation relative à la situation financière de l'entreprise à un nouveau dirigeant devant endosser l'autorisation d'établissement* ».

10. Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire des articles au sujet desdites dispositions que celles-ci se justifient notamment « *par la nécessité de lutter contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme* »⁴.

11. En ce qui concerne l'appréciation du « *défaut répété de procéder aux déclarations d'impôt direct ou d'impôt indirect, y inclus aux déclarations de retenue à la source* », la CNPD comprend que l'appréciation de l'honorabilité se fera par le ministre via l'accès au fichier de l'Administration des contributions directes relatif aux arriérés d'impôts directs, et aux impôts directs exigibles dont dispose d'ores et déjà le ministre. En effet, en vertu de l'article 32 de la loi modifiée du 2

² Voir point I.2., page 6, de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03.

³ Article 6.2 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

⁴ Voir Ad article 6.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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

septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industrie ainsi qu'à certaines professions libérales et de l'article 2.7 du règlement grand-ducal du 28 avril 2015 portant création des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exécution de l'article 32 de la loi précitée, le ministre a accès à un tel fichier. Si tel ne devait pas être le cas, des précisions à ce sujet mériteraient d'être apportées par les auteurs du projet de loi.

Par ailleurs, des précisions quant à la notion de « défaut répété » auraient pu être apportées par les auteurs du projet de loi. Tout comme le Conseil d'Etat, il y a lieu de se demander « [q]uelle répétition est requise ? De plus, est-ce qu'un défaut est à considérer comme « répété » si la période écoulée entre deux constatations s'élève à plusieurs années, voire décennies ? »⁵.

12. Concernant l'appréciation de « tout défaut répété de se conformer aux obligations spécifiques incombant aux professionnels visés suivant les chapitres 2 et 3 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme », la Commission nationale se rallie aux interrogations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 14 mars 2023⁶. En effet, ce dernier s'est interrogé sur l'articulation des dispositions en projet précitées avec celles « de l'article 8-4, paragraphe 2, de la loi précitée du 12 novembre 2004 selon lesquelles « dans les cas visés à l'alinéa 1er, l'AED coopère étroitement avec le ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Sur avis motivé du directeur de l'AED, le ministre de l'Économie décidera du retrait définitif ou temporaire de l'autorisation d'établissement, et ce jusqu'à nouvel avis du directeur de l'AED, dès que le non-respect des dispositions visées au paragraphe (1) affecte l'honorabilité professionnelle du dirigeant ».

13. De même qu'elle partage également les interrogations soulevées par le Conseil d'Etat en ce qu'il s'interroge sur ce que recouvre le critère de « défaut répété »⁷. Ce dernier s'est interrogé « plus spécifiquement sur le critère de « défaut répété », même s'il existe déjà dans la législation actuelle : Quelle autorité est amenée à constater ces défauts ? Considérant que les chapitres 2 et 3 de la loi précitée du 12 novembre 2004 traitent entre autres et de façon générale des obligations des professionnels visés par cette loi, quelles sont les dispositions que les auteurs visent plus spécifiquement dans le contexte de l'honorabilité des dirigeants ? Est-ce que les défauts visés par les auteurs dans ce contexte ne concernent que des condamnations coulées en force de chose jugée ? Sinon, quels sont les défauts visés en l'occurrence et comment ces défauts sont-ils établis ? Quelle répétition est requise ? De plus, est-ce qu'un défaut est à

⁵ Document parlementaire N°7989/12, avis du Conseil d'Etat du 14 mars 2023, voir examen de l'article 6, point 4°, pages 6 et suiv.

⁶ Document parlementaire N°7989/12, avis du Conseil d'Etat du 14 mars 2023, voir examen de l'article 6, point 4°, pages 6 et suiv.

⁷ Document parlementaire N°7989/12, avis du Conseil d'Etat du 14 mars 2023, voir examen de l'article 6, point 4°, pages 6 et suiv.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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

considérer comme « répété » si la période écoulée entre deux constatations s'élève à plusieurs années, voire décennies ?

Dans la mesure où lesdites dispositions légales du projet de loi ne respectent pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁸, il est indispensable que les dispositions visées par les auteurs du projet de loi soient reflétées dans le texte en projet. De même que des précisions quant aux modalités d'un tel contrôle devraient être apportées par ces derniers.

14. Enfin, en ce qui concerne l'appréciation de « toute dissimulation relative à la situation financière de l'entreprise à un nouveau dirigeant devant endosser l'autorisation d'établissement », ces dispositions sont formulées de manière trop vague. Dès lors, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si les traitements de données, qui seraient engendrés afin d'apprécier l'honorabilité dans cette hypothèse, seraient susceptibles de respecter les principes généraux du RGPD.

Ainsi, et afin de respecter les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁹, il est recommandé aux auteurs du projet de loi de préciser quelles seraient les modalités du contrôle de l'honorabilité dans un tel cas.

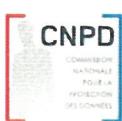
3. Remarques finales

15. En l'absence de précision dans le texte sous avis quant aux dispositions précitées au point 9 du présent avis, il est notamment difficile d'apprécier si le principe de minimisation des données¹⁰ serait respecté en l'espèce. Il y a lieu de rappeler qu'en vertu de ce principe les

⁸ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

⁹ En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

¹⁰ Voir article 5.1.c) du RGPD qui dispose que « *[I]es données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données)* ».



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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

données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

II. Sur les communications de données prévues par le projet de loi

16. Les articles 30 à 35 du projet de loi entendent encadrer la communication de données entre le ministre et diverses administrations afin de contrôler si les conditions d'octroi des autorisations d'établissement, telles que prévues par la loi modifiée du 2 septembre 2011, sont remplies. Sans préjuger du bien-fondé de telles dispositions, la Commission nationale regrette que les dispositions en projet ne soient pas plus précises afin d'encadrer de tels traitements.

17. Or, il convient de rappeler que l'article 11.3 de la Constitution dispose que « *[I]l* l'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi »¹¹. Le Conseil d'État rappelle régulièrement que l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11.3 de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle¹². Il en résulte que l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi et que la loi doit indiquer en particulier les bases de données auxquelles une autorité publique peut avoir accès ou dont une autorité publique peut se faire communiquer des données, tout comme les finalités de cet accès ou de cette communication.

1. Sur la terminologie employée

18. Les dispositions prévues par les articles 30 à 35 utilisent des terminologies similaires en ce qui concerne le mécanisme de communication de données par les administrations visées par le texte en projet au ministre.

19. Ainsi, lesdits articles prévoient que le « *ministre s'informe régulièrement* » auprès des administrations concernées des manquements susceptibles d'entraîner la révocation de l'autorisation d'établissement.

20. Cependant, il y a lieu de constater que cette terminologie semble différer de ce qu'entendent mettre réellement en place les auteurs du projet de loi alors que ces derniers visent dans le commentaire des articles un « échange d'information automatisée »¹³, ou que le Parquet

¹¹ Après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle le 1^{er} juillet 2023, ce principe sera consacré à l'article 20 de la Constitution tandis que l'article 31 consacrera le droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel.

¹² V. notamment avis 60.250 du 22 mars 2022, doc. parl. n° 7578/01, p. 5 ; avis 53.322 du 12 juillet 2019, doc. parl. n° 7425/04, p. 9 ; avis 51.586 du 7 juin 2016, doc. parl. n° 6975/05, p. 4.

¹³ Ad articles 30 à 32 et 35 du projet de loi.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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

général et le gestionnaire du RCS notifient de manière automatisée suite à la demande du ministre les informations visées par le texte en projet¹⁴. Les auteurs du projet de loi devraient dès lors veiller à la bonne cohérence des termes employés dans le projet de loi et dans le commentaire des articles afin d'éviter toute confusion de compréhension en ce qui concerne le mécanisme visé.

21. Par ailleurs, la Commission nationale se rallie aux observations formulées par le Conseil d'Etat en ce qu'il a relevé que « *l'obligation du ministre de « s'informer régulièrement » n'est nullement encadrée. Dans quels cas le ministre devra-t-il s'informer ? Dans tous les cas ou seulement si le ministre a le soupçon ou des indices d'une irrégularité ? Vu le libellé proposé par les auteurs, le Conseil d'État comprend que le ministre devra s'informer régulièrement, si « toutes » les entreprises disposant d'une autorisation d'établissement sont en règle, et ceci non seulement par rapport aux obligations découlant de la loi précitée du 2 septembre 2011 et notamment celles prévues à l'article 6 de la loi en projet. En effet, en ce qui concerne ce dernier point le Conseil d'État constate que l'article 6 de la loi en projet prévoit que le défaut répété de procéder aux « déclarations d'impôt » constitue d'office un manquement qui affecte l'honorabilité du dirigeant, alors que l'article 32 sous revue demande au ministre de vérifier les « paiements tardifs répétés » ou l'« absence de paiement »* »¹⁵.

22. En outre, les articles 30 et 32 du projet de loi visent notamment « *tous manquements répétés de dépôt dans les délais légaux* » :

- de la déclaration de taxe sur la valeur ajoutée ou d'absence de paiement de cette taxe par les dirigeants ou les entreprises détenteurs d'une autorisation d'établissement¹⁶ ;
- des déclarations d'impôt direct, y inclus des déclarations de retenue à la source ou de tous paiements tardifs répétés des contributions directes des dirigeants ou entreprises détenteurs d'une autorisation d'établissement¹⁷.

23. Il y a lieu de regretter que ni les dispositions en projet ni le commentaire des articles n'apportent plus de précision sur les critères de « *manquements répétés de dépôt* » ou « *tous paiements tardifs répétés* ». En effet, à partir de combien « *manquements répétés de dépôt* » ou « *paiements tardifs répétés* » les administrations visées par lesdites dispositions jugeront-elle utile de communiquer ces informations au ministre ?

¹⁴ Ad articles 33 et 34 du projet de loi.

¹⁵ Document parlementaire N°7989/12, avis du Conseil d'Etat du 14 mars 2023, voir examen des articles 30 à 35, pages 16 et suiv.

¹⁶ Article 30 du projet de loi.

¹⁷ Article 32 du projet de loi.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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

24. Les auteurs du projet de loi ne pourraient-ils pas encadrer temporellement de tels critères comme ils l'ont fait pour l'article 31 du projet de loi ? L'article 31 vise en effet « *tous paiements tardifs de plus de trois mois* » des cotisations sociales des dirigeants ou entreprises détenteurs d'une autorisation d'établissement.

25. Enfin, la Commission nationale se rallie également aux interrogations suivantes formulées par le Conseil d'Etat : « *[p]ourquoi les auteurs ne visent-ils que les dirigeants ou les entreprises détenteurs d'une autorisation d'établissement aux articles 30 à 33, alors que les conditions d'honorabilité doivent également être respectées dans le chef des détenteurs de la majorité des parts sociales et des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise ?* »¹⁸.

2. Sur la communication de « toutes condamnations pénales inscrites au casier judiciaire n°3 »

26. L'article 33 du projet de loi introduit de nouvelles dispositions selon lesquelles le « *[m]inistre s'informe régulièrement auprès du Parquet général de toutes condamnations pénales inscrites au casier judiciaire numéro 3 de tous détenteurs d'une autorisation d'établissement en relation avec la profession exercée* ».

27. Il convient de regretter que le commentaire des articles n'apporte pas des précisions quant aux condamnations pénales visées par lesdites dispositions. En outre, les auteurs du projet de loi ne justifient pas les raisons pour lesquelles les condamnations inscrites au bulletin N°3 leur seraient nécessaires dans le cadre de l'appréciation de l'honorabilité alors que le ministre a d'ores et déjà accès aux condamnations figurant au bulletin N°2¹⁹.

28. Par ailleurs, comme relevé à juste titre par le Conseil d'Etat, la CNPD estime également que la communication des condamnations pénales inscrites au bulletin N°3 devrait être limitée « *aux condamnations affectant l'honorabilité professionnelle dans les conditions prévues au chapitre 3 de la loi précitée du 2 septembre 2011* »²⁰. De plus, comme constaté par le Conseil d'Etat, le texte en projet reste muet quant aux éventuelles condamnations subies à l'étranger²¹.

¹⁸ Document parlementaire N°7989/12, avis du Conseil d'Etat du 14 mars 2023, voir examen des articles 30 à 35, pages 16 et suiv.

¹⁹ Voir article 1.2 du règlement grand-ducal du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de droit public pouvant demander un bulletin N° 2 ou N° 3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée.

²⁰ Document parlementaire N°7989/12, avis du Conseil d'Etat du 14 mars 2023, voir examen des articles 30 à 35, pages 16 et suiv.

²¹ Document parlementaire N°7989/12, avis du Conseil d'Etat du 14 mars 2023, voir examen des articles 30 à 35, pages 16 et suiv.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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

29. Afin de respecter les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles un texte légal doit répondre, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme²², il est indispensable que les interrogations ci-dessus soient clarifiées par les auteurs du projet de loi.

30. Par conséquent, en l'état actuel des dispositions du projet de loi, la CNPD se voit dans l'impossibilité d'apprécier si le principe de minimisation serait en l'espèce respecté²³.

III. Sur l'accès aux traitements de données visés à l'article 32 de la loi modifiée du 2 septembre 2011

31. L'article 32 de la loi modifiée du 2 septembre 2011, tel que modifié par l'article 29 du projet de loi, dispose que le ministre peut « *notamment accéder, y compris par un système informatique direct et automatisé le cas échéant, aux traitements de données à caractère personnel suivants :* »

(...)

c) **le fichier du Registre des bénéficiaires effectifs exploité en vertu de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (...)**.

32. L'article 10 du projet de règlement grand-ducal entend préciser les données qui seraient communiquées dans le cadre de cet accès, à savoir « *toutes les informations prévues à l'article 3 de la loi précitée du 13 janvier 2019* ».

Il est précisé dans le commentaire des articles que ces dispositions ont pour objet de se conformer « *aux chapitres 2 et 3 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et de mettre l'article en conformité avec le cadre de la digitalisation prévu par le programme gouvernemental 2018-2023* ».

33. Bien qu'il convienne de saluer de telles précisions, la Commission nationale regrette que les modalités de mise en œuvre du système informatique direct et automatisé n'aient pas été détaillées par les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles.

²² En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

²³ Sur ce point il est renvoyé au point 15 du présent avis.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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

34. De même qu'elle déplore que les auteurs du projet de loi n'aient pas justifié avec plus de précision, outre la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, les raisons pour lesquelles l'ensemble des données visées à l'article 10 du projet de règlement grand-ducal seraient nécessaires dans le cadre de la procédure administrative visée aux articles 28 à 38 de la loi modifiée du 2 septembre 2011.

35. En l'absence de telles précisions, la Commission nationale n'est dès lors pas en mesure d'apprécier quelles seraient les éventuelles problématiques d'un point de vue de la protection des données qui pourraient en découler le cas échéant. Néanmoins, elle tient à rappeler que dans le cadre de tels traitements de données, il est important que le ministre veille à l'ensemble des principes visés à l'article 5 du RGPD et plus particulièrement au respect de minimisation des données dans le cadre de l'accès à ce registre²⁴.

36. Enfin, la CNPD voudrait attirer l'attention aux auteurs des projets de texte sur l'arrêt récent de la Cour de Justice européenne du 12 janvier 2023, affaire C-154/21, relatif au Registre des bénéficiaires effectifs et recommande de prendre en compte les considérations de cet arrêt.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 7 avril 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire

Alain Herrmann
Commissaire

²⁴ Voir article 5.1.c) du RGPD qui dispose que « [l]es données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données) ».



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

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