

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relativ au projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

Délibération n° 43/AV21/2022 du 7 octobre 2022.

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 (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 ».

En date du 10 février 2021, la Commission nationale a avisé le projet de loi N°7691¹ ayant pour objet de préciser les différentes procédures de contrôle d'honorabilité relevant de la compétence du ministre de la Justice.

¹ 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



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

Le 7 octobre 2022, la CNPD a adopté son avis complémentaire² concernant le projet de loi précité suite aux amendements parlementaires adoptés par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 20 juillet 2022.

Il convient de noter que l'intitulé du projet de loi N°7691 a été légèrement modifié afin de tenir compte de la suppression de certaines des dispositions dudit projet de loi³. Ces suppressions interviennent suite :

- à l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions ; et
- au dépôt du projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

Le projet de loi sous avis faisait initialement partie intégrante du projet de loi N°7863. Cependant, suite à l'avis de la Cour Supérieure de Justice⁴ et l'avis du Conseil d'Etat⁵, il ressort des amendements adoptés par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 20 juillet 2022 (ci-après les « amendements »)⁶ qu'il a été procédé à la scission du projet de loi N°7863 en deux projets de loi distincts : le projet de loi N°7863A précité (ci-après le « projet de loi ») et le projet de loi N°7863B portant suppression de la fonction de conseiller honoraire à la Cour d'appel.

Ainsi, le projet de loi a notamment pour objet de régler le contrôle de l'honorabilité dans le cadre du recrutement du personnel de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

La CNPD n'ayant pas été saisie directement par Madame la Ministre de la Justice afin d'aviser le projet de loi, elle souhaite néanmoins s'autosaisir et se prononcer sur un tel projet alors que celui-ci traite des problématiques relatives à des questions d'honorabilité.

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

² Délibération n°42/AV20/2022 du 7 octobre 2022.

³ Voir article 6 du projet de loi N°7691 relatif à l'honorabilité dans le cadre du recrutement du personnel des autorités judiciaires, article 9 relatif aux autorisations, permis et agréments en matière d'armes, article 7 sur l'honorabilité du personnel des juridictions de l'ordre administratif, article 15 sur les attachés de justice

⁴ Avis de la Cour supérieure de Justice, document parlementaire N°7863/01.

⁵ Avis du Conseil d'Etat du 10 mai 2022, document parlementaire N°7863/04.

⁶ Document parlementaire N°7863A/01.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

Le présent avis se limitera, dès lors, à la problématique du contrôle de l'honorabilité dans le cadre du recrutement du personnel de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que des questions que cette problématique soulève en matière de protection des données et de vie privée.

I. Remarques liminaires

Il y a lieu de constater que les dispositions du projet de loi entendent « *encadrer le contrôle de l'honorabilité* » du candidat à un poste de référendaire de justice (article 3 du projet de loi)⁷, des futurs membres du personnel de justice relevant de l'ordre judiciaire (article 20 du projet de loi)⁸, des agents du greffe des juridictions de l'ordre administratif (article 30 du projet de loi)⁹, et des attachés de justice (article 34 du projet de loi)¹⁰.

Les auteurs des amendements précisent, au sujet desdites dispositions, qu'ils se sont « *inspirés de l'avis émis le 26 octobre 2021 par la Haute Corporation sur le projet de loi N°7691* »¹¹. Ces derniers précisent encore que « *dans un souci de garantir la sécurité juridique, il est jugé utile d'uniformiser la vérification de l'honorabilité pour tous les agents au service de la justice, ceci indépendamment de leur statut* »¹². Il ressort en effet de l'ensemble des dispositions sous avis que celles-ci sont rédigées à l'identique.

S'il convient de saluer les efforts des auteurs des amendements pour avoir uniformisé « *la vérification de l'honorabilité pour tous les agents au service de la justice* », il convient de regretter que les auteurs des amendements adoptent une approche sectorielle, tout comme celle entreprise dans le cadre du projet de loi N°7691, et non une approche globale et transversale de la question.

En effet, les enquêtes d'honorabilité qui ne tombent pas dans le ressort du ministre de la Justice, « *restent dans l'immédiat inchangé[e]s* »¹³. Or, comme relevé par le Conseil d'Etat, dans son avis relatif au projet de loi N°7691, « *il existe de nombreux secteurs relevant d'autres départements ministériels qui prévoient actuellement une forme de contrôle d'honorabilité, qu'il s'agisse des autorisations ou de l'accès à certains emplois ou fonctions. Force est de constater que ces textes,*

⁷ Voir amendement n°6 – article 3 du projet de loi.

⁸ Voir amendement n°22 – article 20 du projet de loi.

⁹ Voir amendement n°32 – article 30 du projet de loi.

¹⁰ Voir amendement n°36 – article 34 du projet de loi.

¹¹ Voir commentaires sous l'amendement n°6 – article 3 du projet de loi.

¹² Voir commentaires sous l'amendement n°6 – article 3 du projet de loi.

¹³ Voir considérations générales, page 3, de l'avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 2021, document parlementaire n°7691/05.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

qui peuvent également subir les mêmes reproches d'imprécision, restent dans l'immédiat inchangés, engendrant ainsi un risque d'insécurité juridique. Le Conseil d'Etat estime indispensable d'élargir dès à présent l'effort d'harmonisation à l'ensemble des dispositions légales prévoyant une forme de contrôle de l'honorabilité avec vérification des antécédents judiciaires et autres »¹⁴.

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°7691¹⁵.

II. Sur l'enquête d'honorabilité instaurée aux articles 3, 20, 30 et 34 du projet de loi

En ce qui concerne les articles du projet de loi relatifs à l'enquête d'honorabilité¹⁶, il convient de saluer les auteurs des amendements pour avoir repris des dispositions similaires, voire quasi-identiques, aux dispositions des articles 4 et 8 du projet de loi N°7691, tel qu'amendé¹⁷.

En effet, tout comme les articles 4 et 8 précités, l'enquête d'honorabilité instaurée par le projet de loi est diligentée par le procureur général d'Etat qui émet à l'issue de cette enquête un avis. Il y a lieu de féliciter les auteurs des amendements pour avoir repris un tel système.

De même qu'en vertu des dispositions du projet de loi, l'enquête d'honorabilité porte sur des faits similaires à celle instaurée aux articles 4 et 8 précités du projet de loi N°7691, tel qu'amendé.

Dès lors, dans la mesure où ces dispositions sont quasi-identiques aux dispositions des articles 4 et 8 du projet de loi N°7691, la CNPD se permet de renvoyer à l'ensemble de ses développements formulés à cet égard dans ses avis du 10 février 2021¹⁸ et du 7 octobre 2022¹⁹.

Cependant, en ce qui concerne les dispositions du projet de loi relatives aux faits qui seraient couverts par le secret de l'instruction, il y a lieu de relever que celles-ci diffèrent légèrement de celles du projet de loi N°7691. En effet, les dispositions des articles 4 et 8 du projet de loi N°7691,

¹⁴ Voir considérations générales, pages 2 et 3, de l'avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 2021, document parlementaire n°7691/05.

¹⁵ 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.

¹⁶ Voir amendement n°6 – article 3 du projet de loi, amendement n°22 – article 20 du projet de loi, amendement n°32 – article 30 du projet de loi, amendement n°36 – article 34 du projet de loi.

¹⁷ Ces dispositions concernent l'honorabilité des candidats-notaires et des candidats-huissiers.

¹⁸ Voir points III, pages 14 et suiv., IV.2.B., page 19, et IV.3., pages 25 et suiv., de la délibération n°3/AV3/2021 de la CNPD du 10 février 2021, document parlementaire N°7691/03, voir également commentaires formulés par le Conseil d'Etat sous l'article 4, page 8 de son avis du 26 octobre 2021, document parlementaire N°7691/05.

¹⁹ Voir paragraphes 10 à 13, 17 à 20, 41 et 42 de la délibération n°42/AV20/2022 de la CNPD du 7 octobre 2022.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise 4/5

tel qu'amendé, disposent qu'« à défaut [du numéro d'identification au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques], la date de naissance et l'adresse ou la dernière adresse connue du candidat concerné ». Une telle distinction n'est cependant pas reprise par les dispositions sous avis.

Il convient de regretter que ces dispositions n'aient pas été formulées à l'identique par les dispositions du présent projet de loi, alors que comme relevé par le Conseil d'Etat dans son avis relatif au projet de loi N°7691 « *le fait de régler dans un texte et de ne pas mentionner dans un autre, alors que la problématique visée se présente dans les deux cas, ne peut que prêter à confusion. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne (...) les règles applicables pour assurer le respect du secret de l'instruction* ».

Pour le surplus, il est renvoyé à l'ensemble des observations formulées par la CNPD dans son avis du 10 février 2021 ainsi que dans son avis complémentaire du 7 octobre 2022, tous deux relatifs au projet de loi N°7691²⁰.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 7 octobre 2022.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Marc Lemmer
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire

²⁰ Voir paragraphe 48 de la délibération n° 42/AV20/2022 du 7 octobre 2022.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°7863A sur les référendaires de justice et portant modification de : 1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 3° la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ; 4° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ; 5° la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 6° la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise 5/5