

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relativ au projet de loi n° 8253 relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement

Délibération n° 20/AV8/2024 du 29 mars 2024

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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) (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]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.* »

2. Par ailleurs, conformément à l'article 8.3° de la loi susmentionnée du 1^{er} août 2018, transposant en droit national l'article 46.1.c) de 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, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, la CNPD « conseille la Chambre des députés, 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 des données personnelles ».

3. Par courrier en date du 16 juin 2023, Monsieur le Ministre du Tourisme a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement (ci-après le « projet de loi »).
4. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi sous examen vise à remplacer la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement, un système mis en place en 1929 et ayant connu plusieurs adaptations depuis. Les modifications proposées, issues des recommandations d'un groupe de travail composé de représentants de diverses entités telles que la direction générale du Tourisme, le Ministère de la Sécurité intérieure, la Police grand-ducale et le CTIE, visent à accroître l'efficacité du système actuel tant pour les exploitants, c'est-à-dire toute personne physique ou morale qui fournit, à titre onéreux, un service d'hébergement, que pour les destinataires de ces données, qui sont la Police grand-ducale et l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après le « STATEC »). La CNPD comprend du commentaire des articles relatif à l'article 1 du projet de loi qui explique qu' « Il n'importe pas, au regard de la présente loi, si la personne exerce cette activité de manière habituelle ou non et qu'elle soit ou non tenue de disposer d'une autorisation d'établissement. Ainsi, les obligations imposées par la présente loi s'appliquent également aux personnes qui, en vertu des nouvelles dispositions en matière d'établissement (projet de loi n°7989), ne seraient pas tenues de détenir une autorisation d'établissement en raison du fait que leur activité se situe en-deçà du seuil à partir duquel une telle autorisation est exigée » que les personnes physiques qui loueraient, ne serait-ce qu'à titre occasionnel, leur logement privé par le biais d'une plateforme commerciale en ligne, devraient respecter les dispositions du projet de loi sous avis.
5. La Commission nationale a pris note du dépôt d'un projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal du 5 août 2015 relatif aux fiches à tenir par les logeurs exploitant un service d'hébergement touristique. Ce dernier a été pris en exécution de la loi du 24 juin 2008 susmentionnée afin de préciser les modalités et les délais de la communication des fiches d'hébergement et des données, de même que le modèle de ces fiches, les indications à y apporter, le mode de conservation de celles-ci ainsi que le traitement des données par la Police grand-ducale. L'ensemble de ces questions sont désormais réglées par le projet de loi sous examen.
6. La Commission nationale formulera dans le présent avis ses observations quant aux problématiques relatives à la protection des données à caractère personnel soulevées par le projet de loi.

Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8253 relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement

I. Remarques liminaires

7. La législation actuelle impose à quiconque qui héberge une personne dans un établissement d'hébergement collectif ou d'hébergement touristique privé de remplir ou de faire remplir une fiche reprenant certaines informations des personnes hébergées et de les transmettre à certaines autorités.
8. Le système des fiches d'hébergement tient à satisfaire une double finalité. En vertu de l'article 45 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (ci-après la « CAAS »), le Luxembourg est tenu de prendre des mesures pour assurer que les étrangers, ressortissants de l'Union européenne et de pays tiers, qui sont hébergés dans un établissement d'hébergement touristique remplissent et signent une fiche de déclaration et justifient de leur identité. En outre, le Luxembourg est tenu par le règlement (UE) n° 692/2011 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2011 concernant les statistiques européennes sur le tourisme et abrogeant la directive 95/57/CE du Conseil de fournir à l'office statistique de la Commission européenne (EUROSTAT) des statistiques sur la fréquentation des établissements d'hébergement. Donc, l'établissement ainsi que la transmission des fiches d'hébergement aux autorités respectives couvrent des fins à la fois sécuritaires et statistiques.
9. En ce qui concerne le volet sécuritaire, la Commission nationale constate que le projet de loi sous examen prévoit une transmission non-ciblée des fiches d'hébergement pour chaque voyageur et pour chaque séjour par l'exploitant à la Police grand-ducale. Cette transmission systématique et généralisée aboutit à une centralisation massive des données à caractère personnel auprès de la Police grand-ducale, ce qui soulève des questions importantes au regard du droit à la protection des données tel que consacré tant par l'article 31 de la Constitution que par les textes supranationaux.¹ Dans ce contexte, il faut souligner qu'une transmission automatique des données personnelles des voyageurs par l'exploitant aux services de police a été abrogée dans tous nos pays voisins. En effet, ni l'Allemagne, ni la France, ni la Belgique ne connaissent actuellement une transmission systématique et généralisée des données de tous les voyageurs aux services de police.² En revanche, les ordres juridiques susmentionnés prévoient la conservation des fiches d'hébergement par l'exploitant lui-même pendant une durée déterminée. Si la demande lui est faite, l'exploitant ou son préposé doit mettre les données enregistrées à la disposition des agents de police de sorte que le contrôle en est possible. Au-delà, la France a limité l'accès aux données en obligeant les agents de police de fonder leur demande sur l'un des trois motifs légaux prévus par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à savoir aux fins de

¹ Voir article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

² En Allemagne voir §29 à §31 du Bundesmeldegesetz (BMG) vom 3. Mai 2013 ; en France voir les articles R.814-1 à R.814-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; en Belgique voir les articles 141 à 146 de la Loi du 1^{er} mars 2007 portant des dispositions diverses.

prévention des troubles à l'ordre public, d'enquêtes judiciaires et de recherche dans l'intérêt des personnes.³

10. Force est de constater que le système des fiches d'hébergement au Grand-Duché du Luxembourg est beaucoup plus étendu et intrusif que celui de ses pays voisins et que la centralisation des données personnelles auprès de la Police grand-ducale constitue une spécificité par rapport aux autres pays. La Commission nationale aura l'occasion de revenir à cet aspect essentiel dans la suite du présent avis.

II. Les responsables des différents traitements

11. Il y a lieu de rappeler que la notion de responsable du traitement joue un rôle important en matière de protection des données. Premièrement, la détermination du responsable du traitement peut avoir des incidences sur le régime juridique applicable. En effet, les traitements de données effectués à des fins pénales ou sécuritaires par des autorités compétentes, telles que la Police grand-ducale ou le Service de renseignement de l'Etat (ci-après le « SRE »), sont soumis à 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 tandis que les autres traitements, tels que ceux effectués par les exploitants ou le STATEC, relèvent du régime de droit commun, à savoir le RGPD. Deuxièmement, la détermination du responsable du traitement permet de savoir quelle entité est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que de la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits.⁴

12. En vertu des articles 3 et 6 du projet de loi, il appartient à l'exploitant d'établir les fiches d'hébergement et de transmettre à la Police grand-ducale ainsi qu'au STATEC les données personnelles énumérées aux annexes respectivement applicables. Il en découle que l'exploitant est le responsable du traitement pour la collecte et la transmission subséquente des données des voyageurs, par le biais des fiches d'hébergement, à la Police grand-ducale et au STATEC. De même, le STATEC, la Police grand-ducale et le SRE sont à considérer comme responsables des traitements qu'ils effectuent respectivement par la suite.

13. Par conséquent, la CNPD peut se rallier aux développements faits par les auteurs dans le commentaire de l'article 6 selon lesquels les différents acteurs ne sont pas des responsables conjoints du traitement des données à caractère personnel, mais des responsables indépendants et successifs.

³ Article R.814-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁴ V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, point 3, disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr.

III. La collecte des données par les exploitants

14. Le projet de loi sous examen instaure l'obligation légale pour les exploitants de traiter un certain nombre de données à caractère personnel. Ainsi, la collecte des données personnelles des voyageurs par les exploitants trouve sa base de licéité dans l'article 6.1.c) du RGPD en vertu duquel le traitement est licite s'il est « *nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis* ». Dans ce cas de figure, l'article 6.3 du RGPD prévoit une contrainte particulière liée à la licéité du traitement dans la mesure où le fondement et les finalités du traitement doivent être définies soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit national. De plus, cette base juridique doit répondre à un objectif d'intérêt public et être proportionné à l'objectif légitime poursuivi.
15. Il résulte en outre de l'article 6.3 ainsi que du considérant 45 du RGPD que la base juridique peut contenir des dispositions spécifiques visant, entre autres, à déterminer le responsable du traitement, les personnes concernées, les catégories de données qui font l'objet du traitement et la durée de conservation.

1. L'exploitant en tant que responsable du traitement

16. Tel qu'exposé sous les points 11 à 13 du présent avis, les exploitants sont à considérer comme responsables des traitements relatifs à la collecte et la transmission des données personnelles des voyageurs. Ainsi, le respect des principes énoncés à l'article 5 du RGPD s'impose aux exploitants en tant que responsables du traitement. Le présent avis se penchera plus particulièrement sur les principes de transparence, d'une part, ainsi que sur le principe d'intégrité et de confidentialité, d'autre part.

A. Le principe de transparence

17. Le principe de transparence est consacré à l'article 5.1.a) tandis que les articles 12 à 14 du RGPD exposent les exigences pratiques relatives à l'information des personnes concernées. Ainsi, les informations visées à l'article 13 du RGPD doivent être fournies par le responsable du traitement, c'est-à-dire l'exploitant, au moment même de la collecte des données d'une manière concise, transparente, compréhensible et aisément accessibles.⁵ L'exigence de compréhensibilité implique que ces informations devraient être accessibles à la majorité du public visé, et donc une traduction dans une ou plusieurs langues devrait être fournie si les personnes ciblées par le responsable du traitement parlent d'autres langues.⁶
18. Par ailleurs, l'article 13.1.e) du RGPD exige que les responsables du traitement fournissent aux personnes concernées les informations relatives aux destinataires ou aux catégories de

⁵ Article 12.1 du RGPD.

⁶ Groupe de travail « Article 29 », Lignes directrices sur la transparence au sens du règlement (UE) 2016/679, Version révisée et adoptée le 11 avril 2018, points 9 et s.

destinataires des données à caractère personnel. En l'espèce, les personnes doivent être informées sur le fait que leurs données personnelles sont traitées par la Police grand-ducale et le cas échéant par le STATEC, conformément aux explications fournies sous les points 36 et suivants du présent avis. Afin d'assurer une information complète et uniforme de toutes les personnes concernées, il pourrait être utile que le ministère compétent mette à disposition des modèles de notices d'information qui peuvent être utilisées par tous les exploitants.

B. Le rôle du CTIE au regard du principe d'intégrité et de confidentialité

19. Le commentaire de l'article 6 du présent projet de loi précise que « *le transfert des données et informations de l'exploitant vers les autorités compétentes se fait par l'intermédiaire de la solution informatique hébergée par le CTIE qui, au regard du règlement général de protection des données aura la qualité de sous-traitant des exploitants et de la Police* ». Or, la qualification retenue par les auteurs du projet de loi soulève plusieurs observations de la part de la CNPD.
20. Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que l'article 4.8) du RGPD définit le sous-traitant comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement* ». Or, il résulte de l'article 1.6° de la loi en projet que la solution informatique est hébergée dans l'infrastructure du CTIE pour le compte du Ministre ayant le Tourisme dans ses attributions. Ce libellé donne à croire que le CTIE agirait en tant que sous-traitant du Ministre alors que, selon la compréhension de la CNPD, ce dernier n'intervient pas dans le cadre du dispositif prévu par le projet de loi. La Commission nationale estime que les explications contenues à cet égard dans le commentaire de l'article 1^{er} n'apportent pas les clarifications nécessaires.
21. Ensuite, conformément à l'article 28.3 du RGPD, le traitement par un sous-traitant doit être régi par un contrat ou un autre acte juridique au titre du droit de l'Union ou du droit d'un État membre, conclu entre le responsable du traitement et le sous-traitant, qui doit contenir certaines clauses. Ainsi, la qualification de sous-traitant a pour conséquence que les exploitants doivent conclure avec le CTIE un contrat de sous-traitance au sens de l'article 28.3 du RGPD. La conclusion d'un tel contrat n'a toutefois pas d'incidence sur la responsabilité des exploitants en matière de protection des données. La CNPD rappelle que l'exploitant, en tant que responsable du traitement, demeure responsable de la mise en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer que le traitement est effectué conformément au RGPD (article 24) et doit être en mesure de le démontrer.⁷ Par conséquent, la Commission nationale s'interroge si la qualification des différents acteurs, telle qu'envisagée par les auteurs du projet de loi, est adaptée à la réalité des activités réellement exercées. À titre d'exemple, il semble difficilement concevable que les exploitants donnent

⁷ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, Point 41, disponible sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines-guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr.

Avis de la Commission nationale pour la protection des données



relatif au projet de loi n° 8253 relative aux fiches d'hébergement et portant : 1° modification de loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ; 2° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et 3° abrogation de la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement

une quelconque instruction au CTIE de sorte qu'il y a lieu de se demander si la qualification de responsable (conjoint) du traitement ne serait pas plus appropriée en l'espèce.

2. Les personnes concernées

22. Le système actuel prévoit qu'une fiche d'hébergement doit être remplie par chaque voyageur à l'exception de la personne accompagnant le voyageur et des enfants de moins de 15 ans qui sont repris sur la même fiche. De plus, l'article 1^{er} de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ainsi que le règlement d'exécution, tel qu'il est en vigueur depuis le 14 août 2015, ne prévoient en effet, pour les personnes voyageant en groupe, que l'obligation d'établir une fiche pour le voyageur principal et d'indiquer sur cette fiche le nombre de voyageurs accompagnant celui-ci. Aucune donnée à caractère personnel concernant les personnes « accompagnantes » n'est dès lors transmise à la Police grand-ducale.
23. Les auteurs du projet de loi sous avis veulent désormais imposer aux exploitants l'obligation d'établir une fiche d'hébergement pour chaque client âgé de 15 ans ou plus et pour chaque séjour du client. La CNPD prend note des explications des auteurs concernant les raisons pour lesquelles ils veulent élargir le cercle des personnes concernées. Selon leurs explications, le système actuel serait inefficace dans la mesure où la Police ne reçoit aucune information sur l'identité des différents membres d'un groupe et il n'est pas aisément pour l'exploitant, lorsque plusieurs personnes se présentent dans son établissement sans faire partie d'un voyage organisé, de déterminer qui est le voyageur « principal » dont il est censé relever les données et qui sont les personnes accompagnantes.
24. Sur le plan européen, l'article 45.1.a) de la CAAS exclut explicitement les conjoints ou mineurs accompagnant le voyageur principal ou les membres des groupes de voyage de l'obligation de remplir une fiche d'hébergement. Ainsi, la Commission nationale se demande s'il s'avère vraiment nécessaire d'élargir le cercle des personnes concernées en tenant compte de la disposition susmentionnée.
25. Par ailleurs, l'article 1.5° du projet de loi sous examen définit comme voyageur « toute personne âgée de 15 ans ou plus qui loge dans un hébergement touristique pour une durée ne dépassant pas trois mois consécutifs ». De ce fait, les mineurs de quinze à dix-huit ans ont l'obligation de remplir une fiche d'hébergement pour chaque séjour dans un hébergement touristique et leurs données personnelles sont également transmises à la Police grand-ducale. En considérant qu'il s'agit de personnes vulnérables, la CNPD estime la transmission généralisée et systématique vers la Police grand-ducale comme étant d'autant plus problématique. Il faut noter qu'à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale, « des mesures prises par le responsable du traitement devraient comprendre l'établissement et la mise en œuvre de garanties spécifiques destinées au traitement de

données à caractère personnel relatives aux personnes physiques vulnérables telles que les enfants ».⁸

26. En outre, le projet de loi sous examen ne fait, contrairement à la France, aucune différence entre un voyageur de nationalité étrangère et luxembourgeoise. Ainsi, la Commission nationale s'interroge sur l'obligation de remplir les fiches d'hébergement aussi bien pour les citoyens luxembourgeois. Encore une fois, il faut souligner que l'article 45 de la CAAS ne prévoit une obligation de déclaration que pour les ressortissants étrangers logés dans un établissement d'hébergement. Il y a lieu de souligner qu'en Allemagne, un projet de loi a récemment été déposé par le Ministre de la Justice, qui vise dans son article 6 la suppression de l'obligation de remplir les fiches d'hébergement pour les ressortissants allemands, ce qui représente, selon les auteurs de ce projet de loi, une mesure importante pour réduire la charge administrative des exploitants.⁹

3. Les catégories de données

27. Les voyageurs doivent fournir sur la fiche d'hébergement les informations à caractère personnel prévues par l'annexe 1 du présent projet de loi. La Commission nationale comprend qu'il s'agit notamment du numéro de la pièce d'identité présentée par le voyageur. Selon l'article 5.2 du projet de loi sous examen, l'exploitant a l'obligation de vérifier les données qui lui sont soumises sur base de la carte d'identité ou du passeport du voyageur. À cette fin, l'exploitant peut demander au voyageur de présenter une pièce d'identité dans le seul but de vérifier les renseignements fournis par celui-ci. Il s'agit d'une obligation qui est également prévue par l'article 45.1.a) de la CAAS. La Commission nationale tient à souligner que les exploitants peuvent à juste titre demander de se faire présenter une pièce d'identité afin de vérifier les données du voyageur, mais n'ont cependant pas le droit de faire une copie du document présenté conformément au principe de minimisation prévu à l'article 5.1.c) du RGPD, qui prévoit que la collecte des données doit être limitée à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

4. La durée de conservation

28. À l'heure actuelle, les exploitants d'hébergement ont une obligation de conserver les fiches d'hébergement des voyageurs pour une durée de douze mois.¹⁰ Le projet de loi sous examen

⁸ Considérant (50) de 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, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (LED).

⁹ Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (BEG IV-E), 2024.

¹⁰ Article 4 de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement.

réduit la durée de conservation en disposant que toutes les fiches d'hébergement, quel qu'en soit le support, doivent être conservées pendant une période de six mois et doivent être supprimées à l'issue de cette période. La Commission nationale accueille favorablement cette réduction de la durée de conservation et rappelle qu'en vertu du principe de limitation de la conservation consacré à l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou traitées.

IV. La transmission des données à la Police grand-ducale

29. Selon l'exposé des motifs, l'une des principales raisons de la réforme envisagée réside dans le fait que le délai actuel de soixante-douze heures, pendant lequel la Police grand-ducale peut conserver les données transmises par les exploitants, est jugé trop court. Ainsi, toute recherche sur une personne suspecte qui apparaît plus tard dans un dossier judiciaire serait impossible de sorte que l'utilisation de cet outil est quasi exclusivement limitée à la recherche de personnes signalées. Les auteurs du projet de loi invoquent que le Grand-Duché du Luxembourg pourrait dans le futur davantage être utilisé comme lieu de rencontre avant la préparation d'un attentat terroriste ou pour assurer la fuite et proposent par conséquence de porter la durée de conservation à six mois. Pourtant, la Commission nationale constate que la centralisation des données auprès de la Police grand-ducale telle qu'elle est prévue dans le projet de loi sous examen et telle qu'elle existe déjà à l'heure actuelle représente une singularité par rapport à nos pays voisins.¹¹
30. En effet, il existe actuellement au Grand-Duché du Luxembourg un système hybride. Les données des fiches d'hébergements de tous les voyageurs doivent être transmises dans un délai maximal de douze heures par les exploitants à la Police grand-ducale et parallèlement les originaux des fiches d'hébergement sont conservés par l'exploitant lui-même. Dans ce deuxième cas de figure, ces fiches doivent être présentées à toute réquisition aux agents de la Police grand-ducale.¹² Dès lors, le projet de loi sous examen prévoit explicitement dans son article 8.1 que « *les originaux des fiches d'hébergement établies sur support papier sont conservés par l'exploitant pendant une durée de six mois et doivent être présentés à toute demande de la Police grand-ducale* ». Ainsi, les auteurs du projet de loi souhaitent désormais donner aux agents de police la possibilité de procéder à la réquisition des fiches d'hébergement auprès de l'exploitant pendant un délai de six mois, ce qui représente la procédure commune de nos pays voisins.
31. Compte tenu du fait que le projet de loi sous examen prévoit la possibilité de procéder à cette réquisition des fiches d'hébergement auprès de l'exploitant, la Commission nationale

¹¹ Voir points 9 et s. du présent avis.

¹² Article 5 de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement.

s'interroge sur la nécessité de la transmission automatique des données à la Police grand-ducale. Dans son avis du 12 décembre 2023, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cette transmission systématique et généralisée des données aboutissant à une surveillance massive et non ciblée.¹³ La CNPD se rallie aux observations du Conseil d'Etat selon lesquelles une transmission non-ciblée des données de l'ensemble des voyageurs qui sont hébergés sur le territoire du Grand-Duché à la Police grand-ducale constitue une ingérence disproportionnée au droit à la protection de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées tels que consacrés par les articles 20 et 31 de la Constitution, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 5 du RGPD.

La transmission de toutes les fiches d'hébergement à la Police grand-ducale et la création d'une banque de données, prévue par le nouvel article 43sexies de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, aboutit dès lors à une surveillance disproportionnée des personnes concernées. La jurisprudence européenne considère la conservation généralisée et indifférenciée des données relatives à la localisation des personnes comme incompatible avec les articles 7 et 8 ainsi qu'avec l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.¹⁴ À cet égard, la Commission nationale tient à rappeler que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « CJUE »), les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire.¹⁵ Selon la CJUE, même un objectif d'intérêt général ne saurait être poursuivi sans tenir compte du fait qu'il doit être concilié avec les droits fondamentaux concernés par la mesure.

32. La Commission nationale constate que la transmission systématique et généralisée des fiches d'hébergement, effectuées en vertu de la loi actuellement en vigueur, à savoir la loi modifiée du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement, risque d'être contraire à l'article 5 du RGPD, aux articles 7 et 8 ainsi qu'à l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux articles 20 et 31 de la Constitution pour les mêmes motifs qu'énoncés dans le paragraphe 32 du présent avis.
33. Ainsi, la Commission nationale se joint à l'avis du Conseil d'Etat et invite les auteurs du projet de loi à reformuler les dispositions en se référant aux modèles des législations de nos pays voisins qui demandent aux exploitants de conserver les fiches d'hébergement pendant une durée déterminée et de les mettre uniquement à la disposition de la Police sur demande de celle-ci.

¹³ Avis du Conseil d'Etat du 12 décembre 2023, doc. parl. n° 8253/02 p. 4.

¹⁴ CJUE, arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, points 50 et s.

¹⁵ CJUE, arrêt du 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU:C:2020:791, point 130.

34. Par ailleurs, la Commission nationale note que le projet de loi sous examen prévoit dans son article 10 que le SRE peut demander à la Police grand-ducale la communication des informations et données à caractère personnel qui lui ont été transmises sur base des fiches d'hébergement et qui sont conservées dans sa banque de données. L'accès du SRE est autorisé uniquement si sa demande est fondée sur l'un des motifs énumérés dans la loi à savoir « *pour un ou plusieurs faits qui ont trait à des activités de terrorisme, d'espionnage, de prolifération d'armes de destruction massive ou de produits liés à la défense et des technologies y afférentes, ou de cyber-menace dans la mesure où celle-ci est liée aux activités précitées* ». La Commission nationale estime qu'il s'agit d'un accès indirect du SRE aux données transmises à la Police grand-ducale et renvoie aux développements sous les points 32 et suivants du présent avis.

V. La transmission des données au STATEC

35. Dans un but d'élaborer des données statistiques fiables afin de recenser et d'étudier l'évolution des flux touristiques et/ou d'étudier la compétitivité économique de la branche touristique, l'exploitant est obligé de transmettre au STATEC, pour chaque voyageur et chaque séjour, les informations énumérées à l'annexe II du projet de loi sous examen. Comme susmentionné, l'article 9 du règlement (UE) N°692/2011 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2011 concernant les statistiques sur le tourisme et abrogeant la directive 95/57/CE du Conseil oblige les Etats membres de fournir à l'office statistique de la Commission européenne (EUROSTAT) différentes statistiques sur la fréquentation des établissements d'hébergement sur leur territoire.
36. Du commentaire de l'article 6 du projet de loi sous examen il ressort que « (...) *dans la mesure où le STATEC ne se voit transmettre aucune donnée à caractère personnel, le traitement des informations reçues n'est pas soumis à la législation sur la protection des données.* » Les auteurs du projet de loi considèrent que les données transmises au STATEC constituent des données anonymisées dont le traitement n'est pas soumis au régime du RGPD. La CNPD se doit d'émettre des réserves quant à ce raisonnement. En effet, le considérant (26) du RGPD précise 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. Or, la Commission nationale estime qu'en l'espèce, une combinaison du code postal et de l'année de naissance, données qui sont transmises au STATEC, pourrait permettre l'identification indirecte d'une personne dans des cas particuliers.
37. En vertu du principe de minimisation, prévu par l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Selon le règlement (UE) N°692/2011 susmentionné, uniquement le pays ou la zone géographique de résidence du visiteur doivent être transmis à la

Commission européenne (EUROSTAT).¹⁶ En effet, ledit règlement ne fait pas mention du code postal, qui constitue une donnée beaucoup plus précise que la simple indication du pays ou de la zone géographique. En outre, la CNPD comprend que le règlement susmentionné prévoit que des ventilations sociodémographiques doivent être transmises à la Commission européenne (EUROSTAT), y compris des groupes d'âge.¹⁷

Dès lors, la Commission nationale est d'avis qu'il serait opportun de diminuer la granularité des données transmises au STATEC, c'est-à-dire de rendre les informations transmises au STATEC plus générales, afin d'exclure tout risque de réidentification des personnes concernées. À cet égard, la Commission nationale propose de substituer le code postal par le pays ou la zone géographique et de substituer l'année de naissance par des groupes d'âge.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 29 mars 2024.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Marc Lemmer
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire

¹⁶ Selon la section 3 de l'annexe I du règlement (UE) N°692/2011 : « Les catégories à utiliser pour le pays ou la zone géographique de résidence des clients séjournant dans des établissements d'hébergement touristique sont les suivantes: Union européenne (Union), à déclarer séparément: chaque État membre, Association européenne de libre-échange (AELE) à déclarer séparément: Islande, Norvège et Suisse (y compris le Liechtenstein), autres pays européens (hors Union ou AELE; Russie, Turquie et Ukraine, non inclus), Russie, Turquie, Ukraine, Afrique; à déclarer séparément: Afrique du Sud, Amérique du Nord; à déclarer séparément: États-Unis d'Amérique et Canada, Amérique latine et Amérique centrale; à déclarer séparément: Brésil, Asie; à déclarer séparément: République populaire de Chine, Japon et République de Corée, Australie, Océanie et autres territoires; à déclarer séparément: Australie ».

¹⁷ Selon la section 1 de l'annexe II du règlement (UE) N°692/2011 : « Groupe d'âge : moins de 15 ans [facultatif], 15-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64 ans, 65 ans ou plus, avec des sous-totaux pour les groupes d'âge 25-44 et 45-64 ans. »