

Objet: Projet de loi n°7151 relative au traitement des données des dossiers passagers dans le cadre de la prévention et de la répression du terrorisme et de la criminalité grave. (4869CCL)

*Saisine : Ministre de la Sécurité intérieure
(19 juin 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Records, ci-après « PNR ») pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (ci-après « Directive 2016/681 »).

Les données visées sont les informations - non vérifiées - transmises par les passagers aux transporteurs aériens qui les conservent pour leur usage commercial dans leur système de réservation et de contrôle des départs. Au titre du projet de loi sous avis, 18 catégories de données PNR ont vocation à être collectées et traitées.¹ Elles sont de 2 types :

– les données collectées par les compagnies de transport aérien à des fins commerciales et dont l'analyse peut permettre de mettre en évidence des profils en lien avec diverses formes de criminalité grave² qui n'auraient pas nécessairement été connus des autorités en amont. Ces données regroupent principalement les informations relatives au voyage entrepris par le passager, la date de réservation ou d'émission du billet, le mode de paiement utilisé, les dates de voyage, les adresses postale et/ou électronique du passager, son nom, son itinéraire complet, ou encore le poids et le nombre de bagages ;

– les informations préalables recueillies sur les passagers (Advanced Passenger Information, ci-après « API »), qui correspondent principalement aux informations contenues dans le document d'identité fourni par le passager.

L'enjeu de la Directive 2016/681 est de mettre en place entre Etats membres de l'Union européenne (ci-après « UE ») un système harmonisé de collecte, d'utilisation et de conservation des données PNR tout en garantissant le respect des droits fondamentaux, au nombre desquels la protection des données à caractère personnel.

Ce système repose sur la création dans chaque Etat membre d'une unité centrale nationale appelée « *Unité d'Information Passagers* » (ci-après « UIP ») chargée d'analyser les données PNR transférées par les transporteurs aériens et d'assurer la coordination des

¹ Les données PNR visées sont référencées à l'annexe 1 du projet de loi sous avis qui transpose à l'identique l'annexe I de la Directive 2016/681.

² Une liste de 26 infractions est dressée à l'annexe II de la Directive 2016/681, transposée à l'identique dans le projet de loi sous avis. Elle vise, entre autres, le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains, le terrorisme, la corruption, les enlèvements, etc.

procédures et le transfert des informations entre les UIP des différents Etats membres, les autorités nationales – en particulier répressives –, Europol, ainsi qu'à destination de pays non-membres de l'UE, dans les cas où le traitement des données PNR s'avèrerait positif.³ Le projet de loi sous avis prévoit que l'UIP luxembourgeoise sera constituée au sein de la Police grand-ducale.

Dans un contexte de multiplication des attentats sur le sol européen, les Etats membres se sont engagés collectivement, par l'intermédiaire d'une déclaration du Conseil de l'UE, à appliquer ce système de collecte et de traitement des données PNR non seulement aux vols en provenance ou à destination d'Etats tiers (hors UE) mais aussi à tous les vols intra-UE.⁴ Ce choix est entériné dans le projet de loi sous avis.

Enjeu majeur des négociations entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen, l'adoption de la réglementation nécessaire à la mise en place du système de traitement des données PNR a été subordonnée à l'insertion dans le dispositif de garanties de protection strictes des données à caractère personnel traitées.⁵

Ces garanties consistent notamment à imposer des conditions limitatives d'accès et/ou de transfert des données PNR aux différentes autorités nationales, européennes ou extra-européennes visées par le projet de loi, à limiter la conservation des données PNR à une durée maximale de 5 ans à compter du transfert par le transporteur aérien, à imposer une obligation de dépersonnalisation de ces données à l'expiration d'une période de 6 mois à compter dudit transfert, ou encore à désigner un délégué à la protection des données chargé de contrôler le traitement des données PNR.

³ L'évaluation des risques liés aux passagers est réalisée par l'UIP qui reçoit des données PNR de la part d'un transporteur aérien concernant un vol décollant ou atterrissant sur le territoire de son Etat. Cette évaluation d'effectue de deux façons : (i) par la mise en corrélation des données PNR avec les données figurant dans les banques de données pertinentes nationales et internationales afin de déceler des personnes déjà connues des services compétents, ainsi que (ii) par la comparaison des données PNR par rapport à des critères préétablis afin d'identifier des personnes auparavant inconnues dont l'analyse des données indique qu'elles devraient être soumises à un examen plus approfondi par les autorités compétentes. Toute correspondance positive obtenue par des moyens automatisés fait l'objet d'un réexamen individuel par une personne physique avant d'être transférée par l'UIP vers tout autre service ou autorité compétent.

Outre le transfert d'informations entre Etats membres de l'Union européenne, le projet de loi contient des dispositions spécifiques relatives à l'accès aux données PNR par Europol (article 20), et au transfert de données vers des pays non membres de l'UE (articles 21 à 24).

⁴ La Directive 2016/681 impose aux Etats membres l'application du système de collecte et de traitement des données PNR aux vols en provenance et à destination des Etats tiers. L'extension de ce système aux vols intra-UE est une simple possibilité laissée aux Etats membres qui se sont cependant engagés à la transposer de manière collective. Cet engagement découle de la Déclaration du Conseil n°7829/16 ADD 1, dossier 2011/0023 (COD) du 18 avril 2016.

⁵ Communiqué de presse du Parlement européen du 10 décembre 2015, disponible en ligne : <http://www.europa.europa.eu/news/fr/press-room/20151207IPR06435/pnr-la-commission-des-libertes-civiles-soutient-l-accord-parlement-conseil>.

L'intégralité de la procédure législative est disponible en ligne : [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche_procedure.do?lang=fr&reference=2011/0023\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche_procedure.do?lang=fr&reference=2011/0023(COD)). Les blocages survenus au cours de la procédure ont été largement relayés dans les médias. Cf notamment les articles : « *Speicherung von Fluggastdaten gebremst* » (Tageblatt, 24 avril 2013), et « *Le Parlement européen bloque toujours sur le PNR* » (www.euractiv.fr, 9 mars 2016).

Résumé synthétique

Incertitudes quant au contenu et aux modalités de l'obligation de transfert des données PNR par les transporteurs aériens

Le transfert des données PNR par les transporteurs aériens est à la base du système de traitement des données PNR mis en place par le projet de loi sous avis. Soucieuse que cette obligation n'engendre pas d'incertitude juridique pour les transporteurs aériens, la Chambre de Commerce souhaite mettre en évidence plusieurs points sur lesquels il lui semble particulièrement important de faire évoluer le projet de loi sous avis.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce regrette que l'article 5 du projet de loi sous avis ne reflète pas de manière suffisamment explicite le principe fondamental du système mis en place en vertu duquel les données PNR visées par l'obligation de transfert sont exclusivement les données recueillies par les transporteurs dans le cours normal de leurs activités de transport aérien au jour du transfert.

Elle constate ensuite que l'obligation systématique de transfert des données d'un vol par le transporteur aérien devrait être destinée aux UIP de chaque Etat membre sur le territoire duquel le vol décollera ou atterrira, et non pas uniquement à l'UIP luxembourgeoise, comme le prévoit le projet de loi sous avis. De manière plus générale, la Chambre de Commerce s'interroge quant aux limites du système envisagé au sein duquel le traitement des données PNR sera, selon sa compréhension, limité à un contrôle national, transmis aux autres autorités compétentes uniquement en cas de correspondance positive.

La Chambre de Commerce suggère également de limiter les transferts de données PNR à deux par vol, conformément aux obligations imposées par la Directive 2016/681.

La Chambre de Commerce s'interroge ensuite sur la signification exacte de deux dispositions spécifiques du projet de loi, à savoir la notion de transfert des données PNR « *par tout autre moyen approprié* » en cas de défaillance technique (article 7, paragraphe 2), ainsi que la notion de données correspondant aux « informations grands voyageurs » (annexe 1, point h).

Quant à la communication de données entre UIP en cas d'identification

La Chambre de Commerce suggère que l'article 16 du projet de loi sous avis soit modifié afin que, en cas d'identification d'une personne sur base du traitement de ses données PNR, la communication de données soit adressée aux UIP de tous les Etats membres de l'UE, et non pas seulement aux UIP des Etats membres concernés.

Quant au régime de sanctions

Au vu de la vocation générale du projet de loi n°7168 relative à la protection des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale,⁶ la Chambre de Commerce regrette que la formulation de l'article 37 du projet sous avis concernant les sanctions des violations de certaines dispositions visant la protection des

⁶ Le projet de loi n°7168 a été déposé à la Chambre des députés le 10 août 2017. Il est avisé en parallèle par la Chambre de Commerce.

données personnelles dans le domaine précis de la sécurité nationale laisse planer un doute quant à la volonté ou non des auteurs d'instaurer d'ores et déjà des exceptions à la loi générale. La Chambre de Commerce s'interroge sur l'opportunité d'adopter un texte de nature à porter atteinte à un régime de protection unifié et cohérent tel qu'il a vocation à être régi par le projet de loi n°7168. La Chambre de Commerce s'interroge également quant à la légalité de certaines peines visées par le projet d'article 37 *in fine*.

La Chambre de Commerce dénonce enfin le caractère manifestement disproportionné de l'amende pouvant aller jusqu'à 50.000 € par vol pour lequel un transporteur aérien ne remplirait pas son obligation de transfert de données PNR.

Des propositions de modifications sont par conséquent intégrées dans le corps du présent avis.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique sous réserve de la prise en compte des commentaires formulés dans le présent avis.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	n.a.
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de directive	+
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	- ⁷
Développement durable	+

Légende :

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a	:	non applicable

⁷ La Chambre de Commerce constate que l'imprécision des postes référencés dans la fiche financière ne lui permet pas de se prononcer sur les coûts réels de mise en place et de fonctionnement du système de traitement des données PNR pour l'Etat.

Considérations générales

La Chambre de Commerce note que plusieurs dispositions du projet de loi sous avis⁸ mentionnent « *la loi du jj/mm/aaaa relative à la protection des personnes physiques à l'égard des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale* »⁹ (ci-après « projet de loi n°7168 »).

L'article 37, paragraphe 2 du projet de loi sous avis, qui porte sur les sanctions pénales en matière de traitement des données personnelles, se réfère expressément aux sanctions prévues à l'article 49 du projet de loi n°7168, dont le paragraphe 3 fait lui-même référence à la « *loi du jj/mm/aaaa portant création de la Commission nationale pour la protection des données et au régime général sur la protection des données.* » (ci-après « projet de loi n°7184 »).¹⁰

Aucun de ces deux projets de loi n'ayant encore été adopté, la Chambre de Commerce – qui les avise en parallèle au présent avis – attire l'attention du législateur sur la nécessité de coordonner l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis avec les deux autres projets de loi auxquels il fait référence.

La Chambre de Commerce note ensuite une incertitude au niveau de la dénomination de l' « *UIP* » dans le texte du projet de loi sous avis. Elle est qualifiée d' « *Unité d'information passagers* » aux articles 2, point g), dans l'intitulé du chapitre 2, et à l'article 3, point c), alors que l'article 3 mentionne une « *Unité d'informations passagers* ».

A cet égard, la Chambre de Commerce note que la version française de la Directive 2016/681 utilise les deux formes, mais que les versions espagnole et italienne utilisent la dénomination au singulier.¹¹ La Chambre de Commerce suggère que ces occurrences soient uniformisées dans le projet de loi sous avis.

Quant aux implications financières de l'adoption du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce regrette que la mise en place du système de transfert des données PNR entraîne des coûts supplémentaires à charges des opérateurs du secteur.

En ce qui concerne l'impact du projet de loi sous avis sur les finances de l'Etat, la Chambre de Commerce regrette que la fiche financière ne contienne aucune donnée précise concernant la mise en place effective du système de traitement des données PNR. Elle

⁸ Il s'agit notamment des articles 21, 28, 31 et 33 du projet de loi sous avis.

⁹ Projet de loi n°7168 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, qui transpose en droit national la directive (UE) n°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.

¹⁰ Projet de loi n°7184 portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre 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, portant modification de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et abrogeant la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

¹¹ Les versions espagnole « *Unidad de Información sobre los Pasajeros* » et italienne « *Unità d'informazione sui passeggeri* » utilisent la formule au singulier.

constate tout particulièrement que l'imprécision des postes référencés dans la fiche financière ne lui permet pas de se prononcer sur les coûts réels de mise en place et de fonctionnement du système de traitement des données PNR pour l'Etat.

Commentaire des articles

Concernant l'article 5

L'article 5 du projet de loi sous avis impose aux transporteurs aériens une obligation de transfert des données PNR de tous les vols à destination et en provenance du Luxembourg.

Avant tout, la Chambre de Commerce salue le choix des rédacteurs du projet de loi sous avis de s'en tenir dans un premier temps à imposer le système de collecte de données PNR aux seuls transporteurs aériens et elle prend bonne note de leur intention d'initier une réflexion sur l'extension de ce système à d'autres opérateurs économiques tels que les agents de voyages ou encore les opérateurs de voyages.

La Chambre de Commerce note également que, comme l'indiquent les rédacteurs du projet de loi sous avis dans leur commentaire, l'article 5 n'a pas pour objectif d'imposer aux transporteurs aériens de recueillir des données supplémentaires auprès des passagers, mais bien uniquement de se limiter aux données qu'ils recueillent et traitent déjà pour leur propre usage commercial.

A cet égard, la Directive 2016/681 prévoit que : « les transporteurs aériens transfèrent [...] les données PNR [...] pour autant qu'ils aient déjà recueilli de telles données dans le cours normal de leurs activités, vers la base de données de l'UIP [...]. »¹²

Cependant, l'article sous avis fait simplement référence aux données « dont ils disposent », terme générique susceptible d'être source d'interprétations divergentes et, par conséquent, d'insécurité juridique.

Fidèle à l'application du principe selon lequel il appartient au législateur de transposer « toute la directive, rien que la directive », la Chambre de Commerce invite les auteurs à compléter comme suit l'article 5 du projet de loi sous avis afin de ne pas simplifier à outrance le texte de base et d'assurer la sécurité juridique du système mis en place :

« Art. 5. [...] les transporteurs aériens transfèrent [...], les données PNR de tous les passagers de vols à destination ou en provenance du Luxembourg **pour autant qu'ils aient déjà recueilli de telles données dans le cours normal de leurs activités de transport aérien dont ils disposent** ».

La Chambre de Commerce s'interroge également sur la conformité du système mis en place par le projet de loi sous avis concernant sur la détermination des UIP réceptrices des données PNR pour chaque vol.

¹² Article 8, paragraphe 1 de la Directive 2016/681.

En effet, alors que la Directive 2016/681 prévoit l'information des UIP de chaque Etat membre sur le territoire duquel le vol décollera ou atterrira,¹³ le projet de loi sous avis prévoit le transfert des données à la seule UIP luxembourgeoise.

Dans ces conditions, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'étendue exacte des obligations pesant sur les transporteurs aériens et suggère de compléter l'article 5 du projet de loi sous avis en conséquence :

« Art. 5. Sans préjudice des obligations imposées en vertu de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, les transporteurs aériens transfèrent à l' aux UIP des Etat membres sur le territoire desquels le vol décollera ou atterrira, par la méthode push, les données PNR de tous les passagers de vols à destination ou en provenance du Luxembourg pour autant qu'ils aient déjà recueilli de telles données dans le cours normal de leurs activités de transport aérien dont ils disposent ».

Concernant l'article 6

L'article 6 du projet de loi sous avis détermine les échéances auxquelles les transporteurs aériens ont l'obligation de transférer les données PNR.

Alors que l'article 8, paragraphe 3 de la Directive 2016/681 prévoit que « Les transporteurs aériens transfèrent les données PNR [...] a) 24 à 48 heures avant l'heure de départ programmée du vol ; et b) immédiatement après la clôture du vol [...] », le projet de loi sous avis prévoit d'imposer aux transporteurs non pas 2 mais 3 transferts de données par vol, à savoir : 48 heures avant le départ, 24 heures avant le départ, et immédiatement après la clôture du vol.

Afin de s'en tenir aux obligations fixées par la Directive 2016/681, la Chambre de Commerce suggère que le projet de loi sous avis soit modifié comme suit :

« (1) Les transporteurs aériens transfèrent les données PNR à l'UIP à chacune des échéances suivantes :

- a) **24 à 48 heures avant l'heure de départ programmée du vol, et**
- ~~b) 24 heures avant l'heure de départ programmée du vol~~
- ~~c) b) immédiatement après la clôture du vol »~~

Concernant l'article 7, paragraphe 2

L'article 7 du projet de loi sous avis définit techniquement la méthode de transfert des données PNR entre transporteurs aériens et UIP. En vertu de cet article, les données sont transférées par voie électronique au moyen de protocoles communs et de formats de données

¹³ L'article 8, paragraphe 1^{er} de la Directive 2016/681 prévoit que « [...] Lorsqu'un vol extra-UE comporte une ou plusieurs escales dans des aéroports des Etats membres, les transporteurs aériens transfèrent les données PNR de tous les passagers aux UIP de tous les Etats membres concernés. Il en est de même lorsqu'un vol intra-UE comporte une ou plusieurs escales dans les aéroports de différents Etats membres [...] ».

reconnus.¹⁴ En cas de défaillance technique, le paragraphe 2 de l'article 7 sous avis prévoit que le transfert des données peut être effectué « *par tout autre moyen approprié* ».

En l'absence d'explication de la part des rédacteurs du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce s'interroge sur le contenu de la notion de transfert « *par tout autre moyen approprié* » et invite le législateur à compléter l'article sous analyse afin d'assurer une meilleure sécurité juridique aux opérateurs concernés.

Concernant l'article 16

L'article 16 du projet de loi sous avis prévoit la procédure à suivre par l'UIP luxembourgeoise dans le cas où, suite à la communication de données PNR par une compagnie aérienne, le traitement des données se serait révélé positif concernant un passager.¹⁵ Ce projet d'article impose la communication par l'UIP luxembourgeoise des données pertinentes d'une personne identifiée aux UIP d'autres Etats membres de l'UE.¹⁶

La Chambre de Commerce constate que le projet de loi sous avis prévoit une information « *aux UIP des autres Etats membres de l'Union européenne concernés* », alors que la Directive 2016/681 prévoit une information plus générale « *aux UIP correspondantes des autres Etats membres* ». ¹⁷

Une telle restriction ne semble correspondre ni à la lettre, ni à l'esprit de la Directive 2016/681 en vertu de laquelle « *Les Etats membres devraient échanger entre eux et avec Europol les données PNR qu'ils reçoivent, lorsque cela est jugé nécessaire [...]. Les UIP devraient, le cas échéant, transmettre sans tarder le résultat du traitement des données PNR aux UIP des autres Etats membres en vue d'un complément d'enquête* ». ¹⁸

La Chambre de Commerce suggère que l'article 16 du projet de loi sous avis soit modifié comme suit : « *[...] l'UIP communique toutes les données pertinentes et nécessaires [...] aux UIP des autres Etats membres de l'Union européenne **concernés*** ». »

Concernant l'article 37

L'article 37 du projet de loi sous avis prévoit les sanctions pénales applicables en cas de violation des dispositions relatives à la protection des données personnelles :

« *Art. 37. La violation des articles 8, 15 et 36 est punie d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement. [...]*

¹⁴ Les protocoles communs et formats de données reconnus font notamment l'objet d'une Décision d'exécution (UE) 2017/759 de la Commission du 28 avril 2017 sur les protocoles communs et formats de données devant être utilisés par les transporteurs aériens lors d'un transfert de données PNR aux unités d'information passagers.

¹⁵ Cf supra, note 3.

¹⁶ La communication des données PNR aux autorités d'Etats tiers est quant à elle soumise à des conditions particulières régies par le chapitre 8 intitulé « *Transfert de données Vers des pays non membres de l'Union européenne* » (articles 21 et suivants du projet de loi).

¹⁷ Article 9, paragraphe 1 de la Directive 2016/681.

¹⁸ Directive 2016/681, considérant 23.

*Pour le surplus, les dispositions de l'article 49, paragraphe 1^{er} et paragraphes 3 à 5 du projet de loi du jj/mm/aaaa relative à la protection des personnes physiques à l'égard des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale sont applicables en ce qui concerne les violations des règles relatives à la protection des données établies par la présente loi et par les lois auxquelles elle se réfère ».*¹⁹

La Chambre de Commerce souhaite tout d'abord apporter une précision quant à l'utilisation, dans le commentaire de l'article sous analyse, de références au projet de loi n°7168 et à son contenu. De telles références sont effectuées dans le seul but d'articuler les dispositions de ces deux projets de loi, sous toute réserve de modification du projet n°7168.²⁰

Quant à la forme tout d'abord, la Chambre de Commerce suggère que le terme « *projet de loi* » utilisé à l'article 37, paragraphe 2 soit remplacé par « *loi* ».

Quant à l'articulation entre le projet d'article 37 et le projet de loi n°7168

Quant au fond, la Chambre de Commerce constate que le traitement des données personnelles en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale constitue l'objet même du projet de loi n°7168 visé à l'article sous analyse.²¹

Selon les rédacteurs du projet de loi sous avis, les comportements visés au paragraphe 1^{er} de l'article sous analyse sont identiques à ceux visés par le projet de loi n°7168.²² En effet, la Chambre de Commerce constate que les comportements visés aux articles 8, 15 et 36 du projet de loi sous avis (paragraphe 1^{er}) constituent une reformulation pour ainsi dire « simplifiée » des comportements visés par les articles 10, 11 et 30, tous trois visés à l'article 49, paragraphe 2 du projet de loi n°7168.

La Chambre de Commerce s'interroge dès lors quant à l'articulation des différentes dispositions et précise que le présent commentaire est formulé à la condition expresse que le projet de loi n°7168 entre en vigueur au plus tard le même jour que le projet de loi sous avis. En effet, l'intention de la Chambre de Commerce n'est aucunement de s'opposer à la pénalisation des comportements visés au projet d'article 37 sous analyse, mais bien de s'assurer de leur applicabilité.

Quant à la légalité des peines prévues au projet d'article 37, in fine

La Chambre de Commerce s'interroge également quant au respect du principe de légalité des peines de la disposition sous analyse en ce qu'elle vise à sanctionner non seulement « *les violations des règles relatives à la protection des données établies par la présente loi* », mais également « *par les lois auxquelles elle se réfère* ».

En effet, le principe de la spécification, qui est le corollaire du principe de légalité, exige que les infractions soient définies en termes suffisamment clairs et que le degré de répression soit précisé pour en exclure l'arbitraire.²³ Or, la violation de règles édictées par d'autres textes

¹⁹ Projet de loi 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. Cf. supra, note 9.

²⁰ La Chambre de Commerce ayant également été saisie pour avis du projet de loi n°7168, celui-ci fera l'objet d'un avis séparé.

²¹ Cf. commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi n°7168 qui qualifie ce projet de loi spéciale en matière de traitement des données personnelles en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

²² Cf. commentaire des articles, p. 35.

²³ Marc Besch, *Traité de légistique formelle*, 2005, p.69.

de loi, sans même que ceux-ci soient nommément cités est contraire au principe de légalité des peines.

Dès lors, dans un souci de mise en place d'un système juridique cohérent et en l'absence de dispositions spéciales relatives au mécanisme de traitement des données PNR instauré par le projet sous avis par rapport aux sanctions prévues de manière générale en matière pénale et de sécurité nationale dans le projet de loi n°7168, la Chambre de Commerce suggère que l'article 37 soit modifié comme suit :

« Art. 37. ~~Les violations des articles 8, 15 et 36 est punie d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 125.000 euros ou d'une de ces peines seulement. Le juridiction saisie [...].~~

« Pour le surplus, ~~Les~~ dispositions de l'article 49, paragraphe 1^{er} et paragraphes 3 à 5 paragraphes 1 à 5 du projet de la loi du jj/mm/aaaa relative à la protection des personnes physiques à l'égard des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale sont applicables en ce qui concerne les violations des règles relatives à la protection des données établies par la présente loi et par les lois auxquelles elle se réfère ».

Quant à l'insécurité juridique engendrée par la pénalisation des violations au projet d'article 8

Par ailleurs, dans l'hypothèse où la formulation actuelle de l'article sous avis serait maintenue, la Chambre de Commerce relève une difficulté d'application de l'article 37, paragraphe 1^{er} du projet de loi sous avis concernant la violation de l'article 8.

En effet, l'article 8 du projet de loi sous avis est rédigé comme suit :

« Le traitement de données PNR qui révèlent l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses opinions politiques, sa religion ou ses convictions philosophiques, son appartenance à un syndicat, son état de santé, sa vie sexuelle ou son orientation sexuelle est interdit.

Lorsque les données PNR transférées par les transporteurs aériens comportent des informations telles que visées à l'alinéa 1er, l'UIP efface ces informations dès réception et de façon définitive. »

La Chambre de Commerce constate que la formulation de l'article précité ne permet pas de déterminer avec précision quel comportement est sanctionné d'une peine pouvant aller de 8 jours à 1 an d'emprisonnement et une amende pouvant aller de 251 à 125.000 €. Il y aurait lieu de clarifier le projet de loi sur ce point.

Concernant l'article 38

L'article 38 du projet de loi sous avis fixe une amende d'un montant maximum de 50.000 € à raison de chaque vol pour lequel un transporteur aérien ne remplirait pas son obligation de communication des données PNR.

Quant au fond, les rédacteurs du projet de loi sous avis justifient la proportionnalité de la sanction en se référant au contenu des textes français, allemand et belge. Or, contrairement au projet de loi sous avis, les textes français et belge couvrant la matière de la Directive 2016/681 assortissent tous deux cette sanction d'un délai de prescription réduit à un an afin d'assurer une certaine sécurité juridique aux transporteurs aériens en contrepartie de la sévérité de la sanction imposée.²⁴

De plus, la Chambre de Commerce note l'existence d'une disposition visant un comportement similaire dans la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. En vertu de cette loi, sont punissables d'une amende pouvant aller jusqu'à 5.000 € les transporteurs aériens qui ne respectent pas l'obligation de transmettre à la Police grand-ducale les renseignements relatifs aux passagers qu'ils vont transporter vers un point de passage frontalier autorisé par lequel ces personnes entreront sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg en provenance d'un pays non-membre de l'Union européenne.²⁵

La Chambre de Commerce dénonce par conséquent le caractère disproportionné de la sanction de 50.000 € prévue à l'article 38 du projet de loi sous avis et suggère que ce montant soit mis en rapport avec celui de 5.000 € au titre de sanction prévue par la loi du 29 août 2008 actuellement en vigueur.

Quant à la forme, la Chambre de Commerce note que la disposition sous analyse telle que formulée ne permet pas de déterminer avec précision quel comportement est susceptible de faire l'objet d'une amende. Il y aurait lieu de modifier l'article sous analyse comme suit :

« *Est puni d'une amende [...] le transporteur aérien, à raison de chaque vol pour lequel il n'a pas transmis les renseignements y visés à l'article 3, ou ne les a pas transmis dans le délai prévu ou selon les modalités et dans les formats tels que fixés en vertu de l'article 7* ».

Concernant l'annexe 1

L'annexe 1 intitulée « *Liste des données PNR* » consiste en une liste de 18 catégories de données destinées à être transmises et analysées en application du projet de loi sous avis. Elle reprend la liste annexée à la Directive 2016/681.

Quant à la forme, la Chambre de Commerce relève qu'il y a lieu de modifier le point s) de l'annexe 1 comme suit : « *s) historique complet des modifications des données PNR énumérées aux points ~~1 à 18 a)~~ à r).* »

²⁴ En Belgique, l'article 47 de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers est rédigé comme suit : « *Aucune sanction ne peut être infligée à raison de faits remontant à plus d'un an à dater de l'établissement du procès-verbal visé à l'article 46, § 1er.* ». La loi luxembourgeoise prévoyant également l'établissement d'un tel procès-verbal par la Police grand-ducale (cf. article 38, paragraphe 2 du projet de loi sous avis), une procédure de ce type serait envisageable. En France, l'article L-232-5, dernier paragraphe du Code de la sécurité intérieure prévoit que « *l'autorité administrative ne peut infliger d'amende à raison de faits remontant à plus d'un an* ». Il y a lieu de préciser que cet article du Code de la sécurité intérieure est antérieur à l'adoption de la Directive 2016/681. Il a été adopté par ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 dans le cadre de la mise en place, sur base de la proposition de Directive de la Commission européenne, d'un dispositif expérimental national visant au traitement des données API et PNR afin d'améliorer le contrôle aux frontières.

²⁵ L'article 148 de la loi du 29 août 2008 prévoit que : « *Est punie d'une amende d'un montant maximum de 5.000 euros, l'entreprise de transport aérien [...], à raison de chaque voyage pour lequel l'entreprise, par faute, n'a pas transmis les renseignements y visés, ou qui ne les a pas transmis dans le délai prévu, ou qui a transmis des renseignements incomplets ou erronés. L'amende est prononcée par le ministre. Le montant est versé au Trésor.* »

Quant au fond, la Chambre de Commerce s'interroge sur le contenu des informations devant faire l'objet d'un transfert par les transporteurs aériens en relation avec le point *h) Informations « grands voyageurs »*, qui plus est au regard des sanctions projetées.

Etant donné que ni le commentaire des articles du projet de loi sous avis, ni les textes européens ne permettent de comprendre avec précision quelles sont les données visées par cet alinéa, il y aurait lieu de le préciser, si nécessaire par le biais d'exemples ajoutés à la liste des données PNR.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique sous réserve de la prise en compte des commentaires formulés dans le présent avis.

CCL/DJI