

N° 8535²

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

portant modification

1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;

2° de loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES

(17.9.2025)

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* ».

2. L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]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* ».

3. Par courrier en date du 16 mai 2025, Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire a invité la Commission nationale à se prononcer sur :

- 1° le projet de loi n°8359 portant modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du logement » ;
- 2° le projet de loi n°8357 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ;
- 3° le projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;
- 4° le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement et
- 5° le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 24 avril 2017 portant fixation des indemnités et des jetons de présence revenant aux membres de conseil d'administration et au Commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement.

4. Après analyse des projets de texte mentionnés sous les points 1°, 2°, 4° et 5° ci-dessus, la CNPD n'a pas pu identifier de questions relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques

à l'égard du traitement de données à caractère personnel. La Commission nationale n'estime dès lors pas nécessaire de rendre un avis sur les projets de loi ainsi que les projets de règlements grand-ducaux susmentionnés.

5. La Commission nationale ne formulera dès lors seulement des observations quant aux dispositions du projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil qui soulèvent des problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel (ci-après le « projet de loi »).

6. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi s'inscrit dans une volonté d'optimiser l'application de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, en l'adaptant davantage aux réalités pratiques et aux besoins identifiés sur le terrain. Ainsi, l'objectif du projet de loi est de faciliter la mise en œuvre de la législation en matière d'aides individuelles au logement, d'en améliorer l'efficacité, et de stimuler la création de logements abordables, dans l'intérêt des ménages concernés ainsi que des promoteurs et bailleurs sociaux.

I. Sur le registre national des logements abordables

7. Le projet de loi prévoit certaines modifications quant au registre national des logements abordables (ci-après le « RENLA »), instituée par la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable. En effet, il s'agit d'une liste d'attente nationale centralisée des personnes cherchant à louer un logement à prix abordable, de sorte que les demandeurs n'ont plus besoin de s'inscrire sur la liste de multiples bailleurs sociaux¹. La Commission nationale formulera ci-après ses remarques quant aux modifications dudit registre soulevant des problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

A. Sur le(s) responsable(s) du traitement

8. La notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits². Il est encore à noter qu'il peut y avoir des responsables conjoints du traitement lorsque plus d'un acteur intervient dans le traitement de données. Ainsi, la notion de responsable conjoint du traitement de données est une notion fonctionnelle en ce qu'elle vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels joués par les parties³. À cet égard, l'article 26 du RGPD prévoit des règles spécifiques pour les responsables conjoints du traitement et leur relation.

9. D'abord, l'article 42 du projet de loi prévoit de supprimer le promoteur social en tant que responsable du traitement, vu que les promoteurs sociaux n'auront pas accès au RENLA. La CNPD se félicite que les auteurs du projet de loi proposent d'adapter la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable étant donné que seul le ministre ayant le Logement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions (ci-après « le ministre ») et les bailleurs sociaux seront les responsables du traitement des données personnelles dans le cadre dudit registre. En effet, les dispositions du projet de loi doivent refléter la réalité des activités exercées par les différents acteurs et donner des indications suffisamment claires quant aux entités qui sont à considérer comme responsable du traitement.

10. D'autre part, l'article 43 du projet de loi propose d'ajouter le bailleur social à l'article 75.2 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, qui prévoit désormais que : « [...] Le ministre et le bailleur social traitent les données relevant de toutes les catégories de données énumérées à l'alinéa 1^{er} lorsque l'instruction, la gestion ou le suivi administratif des dossiers des demandeurs-locataires, des candidats-locataires et des locataires rend ce traitement nécessaire ». La Commission nationale salue que les auteurs du projet de loi redressent cet oubli⁴.

1 V. <https://logement.public.lu/fr/professionnels/bailleurs-sociaux/renla.html>

2 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, p. 3., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

3 *Ibid.*, p.4.

4 V. Commentaire de l'article 43 du projet de loi.

11. Au vu de la multitude de traitements effectués par le biais du RENLA, il peut s'avérer nécessaire de différencier les responsabilités pour les différents traitements effectués. À cet égard, la CNPD réitère ses observations formulées dans son avis du 21 juillet 2022 relatif au projet de loi n°7937⁵. En effet, il est concevable que le ministre et le bailleur social soient responsables conjoints pour un traitement déterminé alors que seul le ministre soit responsable pour un autre traitement. Il y a lieu de regretter que le projet de loi ne distingue pas clairement les responsabilités pour les différents traitements effectués dans le cadre dudit registre.

B. Sur la durée de conservation

12. Selon 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 et traitées. Les données personnelles devront être supprimées ou anonymisées dès que leur conservation n'est plus nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

13. Il y a lieu de regretter que le projet de loi ne prévoit pas de durée de conservation précise des données traitées dans le cadre du RENLA. En l'absence de telles précisions, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de limitation de conservation serait respecté. Bien qu'il ne soit pas toujours possible de définir une durée de conservation précise, le projet de loi devrait *a minima* énoncer les critères permettant de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour chaque catégorie de données à caractère personnel qui serait traitée dans le cadre du RENLA. Dans son avis du 21 juillet 2022⁶, la CNPD déplorait déjà l'absence d'un délai de conservation et renvoie à ses développements antérieurs.

C. Sur les personnes susceptibles de figurer dans le RENLA

14. En vertu du principe de minimisation inscrit à l'article 5.1 c) du RGPD, seules les personnes dont le traitement des données à caractère personnel est nécessaire au regard des finalités peuvent voir leurs données collectées et traitées. Ainsi, la CNPD se félicite que les auteurs du projet de loi proposent de supprimer les acquéreurs et les membres de leur communauté domestique du texte de loi étant donné que les données de ces derniers ne sont pas intégrées dans le RENLA⁷.

15. En sus, l'article 42 du projet de loi sous avis prévoit d'insérer un deuxième alinéa au paragraphe premier de l'article 74 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable en les termes suivants : « *Le locataire d'un logement dédié aux personnes bénéficiant d'un accompagnement social rapproché, d'un logement dédié aux jeunes, d'un logement dédié aux étudiants, d'un logement dédié aux salariés du promoteur social ou de son mandataire, d'un logement dédié aux membres d'une société coopérative agissant en tant que promoteur social ou d'un logement dédié dit de réserve, au sens de l'article 12, paragraphe 3, peut être répertorié dans le registre national des logements abordables à la fois comme locataire et candidat locataire* ».

16. À cet égard, le commentaire de l'article 42 précise que « *[l] 'objectif de cette modification consiste à permettre à tous les locataires qui bénéficient d'un logement abordable dédié d'être inscrit au RENLA en vue de l'attribution d'un logement tous publics une fois que leur situation particulière [...] n'est plus donnée* ». En effet, la Commission nationale comprend qu'il s'agit de retenir les cas dans lesquels un locataire d'un logement dédié peut être répertorié dans le RENLA à la fois comme locataire et comme candidat-locataire en vue de passer d'un logement dédié à un logement tous publics. Il y a lieu de saluer les auteurs du projet de loi de cette précision.

D. Sur la pseudonymisation des données personnelles

17. L'article 42 du projet de loi prévoit encore que les données peuvent servir à des fins de statistiques après avoir été anonymisées ou pseudonymisées. Selon le commentaire des articles, il s'agit de

5 Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04, p. 7 et 8.

6 Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04, p. 11.

7 V. Commentaire de l'article 42 du projet de loi.

se conformer au règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données).

18. La Commission nationale se permet de rappeler que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré)identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire, la pseudonymisation rend possible la réidentification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante étant donné que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées et que les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement⁸. À cet égard, le considérant (26) du RGPD énonce qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* »

II. Sur l'accès aux données détenues par d'autres autorités

19. L'article 44 du projet de loi ajoute le bailleur social à l'article 76 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, afin que celui-ci ait accès aux renseignements des fichiers et bases de données d'autres autorités de l'État. Ainsi, l'article 76.1 de la loi modifiée du 7 août 2023 permettrait tant au ministre qu'au bailleur social d'avoir « *accès, pour chaque membre de la communauté domestique, aux renseignements des fichiers et bases de données d'autres autorités de l'Etat* » et d'obtenir « *la transmission des informations et des données nécessaires au traitement de la demande de location d'un logement abordable et au réexamen de cette demande* ». Ensuite, l'article 76.1 alinéa 2 du projet de loi énumère les données que le ministre et le bailleur social pourraient consulter dans les fichiers des administrations respectives « *afin de contrôler si les conditions d'attribution d'un logement abordable sont remplies et afin de vérifier l'exactitude et l'authenticité des données et des pièces fournies par les demandeurs-locataires, les candidats-locataires et les locataires, demander, pour chaque membre de leur communauté domestique* ».

20. Les auteurs du projet de loi prévoient également une modification du point 8° de l'alinéa 2 de l'article 76.1 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable en ce que le bailleur social puisse également demander pour chaque membre de sa communauté domestique au ministre ayant l'Immigration dans ses attributions, la transmission de l'indication si la personne concernée est titulaire d'un droit de séjour de plus de trois mois conformément à la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

21. Selon le commentaire de l'article 44 du projet de loi, cette modification vise à permettre au bailleur social « *d'assumer pleinement sa responsabilité dans le cadre du traitement des données à caractère personnel dans le RENLA* ». La CNPD prend acte de cette volonté de renforcer le rôle du bailleur social, toutefois il y a lieu de s'interroger sur la nécessité pour le bailleur social d'accéder à l'ensemble des données listées à l'article 76 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable. À cet effet, la Commission nationale rappelle l'importance du principe de minimisation consacré à l'article 5.1 c) du RGPD en application duquel le bailleur social ne devrait accéder qu'aux données qui sont strictement nécessaires au regard de ses missions prévues par la loi⁹.

22. Par ailleurs, l'article 76.1 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable dispose qu' : « *[e]n signant la déclaration spéciale contenu sur le formulaire d'inscription, le demandeur locataire et toute personne majeure et capable de sa communauté domestique donnent leur consentement explicite à ce que le ministre et le bailleur social aient accès, pour chaque membre de la communauté domestique, aux renseignements des fichiers et bases de données nécessaires au traitement de la demande de location d'un logement abordable et au réexamen de cette demande* ».

⁸ À toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation.

⁹ V. Article 30 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.

23. Dans son avis du 21 juillet 2022, la CNPD avait déjà souligné que le consentement ne pouvait constituer une base de licéité appropriée pour le traitement des données en cause¹⁰. Conformément au considérant (43) du RGPD, les autorités publiques ne peuvent se fonder sur le consentement pour le traitement de données à caractère personnel. En effet, si le responsable de traitement est une autorité publique, il existe un déséquilibre manifeste des rapports de force entre le responsable du traitement et la personne concernée de sorte que le consentement est présumé ne pas avoir été donné librement. La Commission nationale estime donc que le traitement en cause devrait se baser sur l'article 6.1. c) du RGPD, dans la mesure où il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis, obligation légale se trouvant d'ores et déjà dans la loi modifiée du 7 août 2023 précitée et qui est étendue au bailleur social dans le projet de loi sous examen. Il conviendrait donc de supprimer toute référence au consentement comme base de licéité dans le projet de loi.

III. Sur le partage du rapport transcrivant le résultat des enquêtes sociales

24. L'article 20 du projet de loi propose d'insérer un nouveau paragraphe à l'article 31 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, libellé comme suit :

« Sur demande d'un bailleur social dans le contexte de la procédure d'attribution d'un logement, tout assistant social qui a effectué une enquête sociale en vertu de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé, dans le cadre de l'évaluation des critères d'attribution au sens de l'article 59 de la loi, est tenu d'effectuer un rapport social transcrivant le résultat de l'enquête sociale, et de partager les éléments pertinents à l'évaluation des critères d'attribution avec le bailleur social. »

25. Le projet introduit ainsi une base légale permettant au bailleur social de demander le partage du rapport social à l'assistant social ayant effectué l'enquête sociale, en application de l'article 5 de l'annexe 11 de la loi modifiée du 26 mars 1992¹¹. Les auteurs du projet de loi justifient cette mesure par la pénurie d'assistants sociaux et les difficultés rencontrées par les acteurs de terrain pour réaliser les enquêtes sociales requises dans le cadre de l'évaluation des critères d'attribution d'un logement abordable¹².

26. Dans le commentaire de l'article 20, les auteurs du projet de loi sous avis précisent que « [c]ette nouvelle disposition sur le partage du rapport social transcrivant le résultat de l'enquête sociale effectuée par un assistant social pour le compte d'un bailleur social constitue dès lors une dérogation par rapport à l'article 458 du code pénal qui soumet les assistants sociaux au secret professionnel en vertu de l'article 15 de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé qui dispose que « les personnes exerçant une de ces professions et les étudiants en formation sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les réserves énoncées à l'article 458 du code pénal ». Une telle dérogation, bien limitée et définie par la nouvelle disposition est indispensable pour permettre l'évaluation des critères d'attribution sur base d'une enquête sociale, telle que prévue par l'article 59 de la Loi. »¹³

27. Il convient de rappeler que les violations du secret professionnel sont punies par les sanctions pénales prévues à l'article 458 du Code pénal. Il en découle que les exceptions au secret doivent être prévues par une loi et qu'elles sont d'interprétation stricte. En l'espèce, le partage du rapport social constitue une exception au secret professionnel, qui doit être encadrée par une base légale claire et précise afin de garantir la sécurité juridique. La CNPD salue l'introduction explicite de cette dérogation dans le projet de loi.

¹⁰ Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04, p. 14.

¹¹ Le point 5.2 de l'annexe 11 de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé dispose que : « [L'assistant social] rédige un rapport social transcrivant le résultat de l'enquête sociale effectuée sur demande des instances publiques, judiciaires et autres. »

¹² V. Exposé des motifs.

¹³ V. Commentaire de l'article 20 du projet de loi.

28. En tout état de cause, il y a lieu de rappeler que le bailleur social, en tant que responsable du traitement, devra respecter les dispositions du RGPD et en particulier la confidentialité des données reçues dans l'exercice de ses fonctions. Une attention particulière devra être portée à la nature sensible des données traitées, en lien avec la situation sociale et personnelle des locataires concernés.

29. Finalement, la CNPD s'interroge sur la portée de la notion d'« *éléments pertinents à l'évaluation des critères d'attribution* » à partager avec le bailleur social. Cette formulation paraît trop vague et ne permet pas de savoir quelles données sont concrètement visées, ce qui pourrait entraîner une transmission disproportionnée de données personnelles. La CNPD recommande vivement que le texte du projet de loi énumère de manière exhaustive les catégories de données pouvant être transmises, tout en veillant à respecter le principe de minimisation des données¹⁴.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 17 septembre 2025.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Florent KLING
Commissaire

¹⁴ Article 5.1. C) du RGPD

