

N° 8155⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative au vivre-ensemble interculturel
et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017
sur la nationalité luxembourgeoise**

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(30.6.2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (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 « *[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.* »

2. Par courriel en date du 8 février 2023, Madame la Ministre de la Famille et de l'intégration a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 8155 relative au vivre-ensemble interculturel et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise (ci-après le « projet de loi ») ainsi que sur le projet du règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer : 1° les modalités d'élections des représentants communaux au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel ; 2° l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel ; 3° le montant de l'indemnité par séance plénière et groupe de travail revenant aux membres et aux experts appelés à collaborer aux travaux du conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet de « *mettre en place le cadre général, les instruments et les structures qui permettent d'assurer un vivre-ensemble interculturel harmonieux entre toutes les personnes résidant et travaillant au Luxembourg* »¹. Il vise à remplacer le concept de « l'intégration » prévu par la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la « loi de 2008 ») par le concept du « vivre-ensemble interculturel » afin de mieux pouvoir tenir compte de l'évolution de la situation migratoire du Grand-Duché de Luxembourg. Ainsi, il a un objet plus large que la loi de 2008 car le projet de loi étend les instruments du vivre-ensemble à toute personne résidant ou travaillant au Luxembourg, y compris les Luxembourgeois, et ne met plus l'accent uniquement sur les étrangers.

1 Cf. Chapitre IV. de l'exposé des motifs du projet de loi, 1^{ère} phrase.

4. À ces fins, le projet de loi prévoit (i) les instruments du vivre-ensemble interculturel, (ii) la création d'un conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel, (iii) la création des commissions communales du vivre-ensemble interculturel et (iv) des aides financières.

5. Le projet de règlement grand-ducal a trait, entre autres, aux modalités d'élections des représentants communaux au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel et prévoit dans ce contexte la publication des listes de candidats dans son article 3.2 et une liste des membres votants ainsi qu'un procès-verbal des opérations électorales dans son article 4.3.

6. Le présent avis limitera ses observations aux questions relatives à la protection des données des personnes concernées soulevées par les textes sous avis.

I. Ad article 4 du projet de loi

7. L'un des instruments du vivre-ensemble interculturel est le pacte citoyen du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « pacte citoyen »). Selon le commentaire des articles, l'adhésion à ce pacte se fait « *sur base volontaire et ne pourra en aucun cas être imposée* »². Il est encore indiqué que, pour simplifier l'adhésion au pacte et la participation au programme du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « programme »), la gestion se fait par une plateforme électronique qui sera aussi bien disponible sur smartphone via une application que sur une plateforme en ligne.

8. L'article 4 du projet de loi règle la mise en œuvre du pacte citoyen et prévoit, entre autres, des dispositions spécifiques relatives à la protection des données à caractère personnel, ce qui est à saluer. Néanmoins, certains points nécessitent des clarifications.

1. Sur les finalités du traitement

9. Selon l'article 4.3 du projet de loi, la demande d'adhésion au pacte citoyen est introduite moyennant une plateforme électronique « *qui a pour finalité l'accès au et la gestion du programme* ». Contrairement au Conseil d'État³, la Commission nationale préconise de maintenir cette disposition dans le projet de loi et de ne pas la reléguer au niveau réglementaire. En effet, les traitements effectués via la plateforme électronique affectent le droit à la protection des données personnelles qui constitue une matière réservée à la loi formelle⁴. Il est dès lors préférable de faire figurer les éléments importants du traitement, tels que les finalités, dans la loi en projet.

2. Sur les catégories de données à caractère personnel

10. L'article 4.4 du projet de loi énumère les catégories de données traitées dans le cadre d'une demande d'adhésion au pacte citoyen et mentionne ainsi que la « *demande doit comporter au moins : 1° le nom et le prénom du demandeur ; 2° son lieu de résidence ; 3° s'il est non-résident au Luxembourg, son lieu de travail ; 4° son numéro d'identification national ; 5° ses coordonnées de contact.* »

11. Il est louable que les auteurs du projet de loi aient énuméré les catégories de données traitées au sein de la plateforme électronique dans le cadre d'une demande d'adhésion. Cependant, la CNPD constate qu'en ajoutant les termes « au moins » au début de la liste des catégories de données traitées, les auteurs sous-entendent que d'autres données pourraient être traitées dans le cadre de ladite demande, comme l'a également soulevé le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2023⁵. Elle se rallie aux

2 Cf. Commentaire des articles, Ad article 4.

3 Doc. parl. n° 8155/01, ad article 4, p. 3.

4 Article 11.3 de la Constitution actuellement en vigueur ; article 31 de la Constitution révisée qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

5 Doc. parl. n° 8155/01, ad article 4, p. 3.

observations du Conseil d'État à ce sujet et estime que la disposition sous examen devrait indiquer de manière exhaustive les catégories de données à indiquer dans la demande d'adhésion au pacte citoyen.

12. Pour les données à caractère personnel mentionnées explicitement dans ledit texte de l'article 4.4, celles-ci semblent limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément au principe de minimisation des données⁶.

3. Sur l'accès au RNPP

13. L'article 4.5 dispose que « [p]our la vérification des demandes et le calcul de la subvention annuelle prévue à l'article 6, paragraphe 16, point 2°, le ministre a accès au Registre national des personnes physiques ». Le Conseil d'État estime que cette disposition est superfétatoire, dans la mesure où cet accès constituerait une évidence dans le contexte de l'exécution matérielle de la loi en projet⁷.

14. La Commission nationale peut s'accommoder de la suppression de ce paragraphe dans la mesure où les modalités d'accès au registre national des personnes physiques sont définies par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi que par le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

4. Sur le responsable du traitement

15. 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 droits⁸.

16. Ainsi, la Commission nationale félicite les auteurs du projet de loi d'avoir précisé à l'article 4.6 du projet de loi que le ministre ayant l'intégration dans ses attributions (ci-après le « ministre ») est le responsable du traitement des données à caractère personnel dans le cadre du pacte citoyen.

17. L'article 4.6 poursuit que le ministre « peut déléguer, sous sa responsabilité, toute ou partie des obligations qui lui incombent en vertu du traitement des données à caractère personnel ». La CNPD s'interroge sur le sens à donner à cette disposition. En matière de protection des données, c'est généralement l'organisation en tant que telle, et non une personne au sein de celle-ci, qui agit en tant que responsable du traitement au sens du RGPD. En désignant le ministre comme responsable du traitement, la CNPD comprend que les auteurs du projet de loi ne visent pas le ministre personnellement mais l'autorité administrative que le ministre représente. Même si, dans les faits, une personne physique particulière au sein de son ministère est désignée pour veiller au respect des règles en matière de protection des données, cette personne ne sera pas le responsable du traitement mais agira pour le compte de l'organisation⁹.

5. Sur la durée de conservation

18. 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. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

19. L'article 4.9 du projet de loi précise que les données à caractère personnel sont conservées pendant les trois ans qui suivent la fin du pacte citoyen et le paragraphe 8 du même article mentionne,

⁶ Article 5.1.c) du RGPD

⁷ Doc. parl. n° 8155/01, ad article 4, p. 3.

⁸ Cf. 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/guideline-s072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

⁹ 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, p. 11.

à cet égard, que le pacte citoyen prend fin après une période d'inactivité de l'adhérent pendant deux ans. Comme l'a déjà soulevé le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2023¹⁰, le commentaire de l'article et le projet de loi restent muets quant aux raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi à fixer la durée de conservation des données concernées à trois ans. Pour cette raison, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de limitation de la conservation est respecté.

II. Ad article 6 du projet de loi

20. L'article 6 du projet de loi a trait au pacte communal du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « pacte communal ») qui est signé entre le ministre et les communes. Il résulte du paragraphe 12 que les communes introduisent les demandes d'adhésion au pacte communal moyennant une plateforme électronique. Il est encore précisé que la plateforme électronique est mise en place et gérée sous l'autorité du ministre de sorte que la Commission nationale en déduit que le ministre est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD.

Le paragraphe 12 indique encore que cette plateforme électronique « *a pour finalité l'accès au et la gestion du pacte communal* ». Contrairement au Conseil d'Etat¹¹, la Commission nationale préconise de maintenir le paragraphe 12 dans le projet de loi et de ne pas le reléguer au niveau réglementaire. Tel qu'exposé au point 9 du présent avis, le droit à la protection des données personnelles constitue une matière réservée à la loi formelle de sorte qu'il est préférable de faire figurer les éléments importants du traitement, tels que les finalités, dans la loi en projet.

21. Le paragraphe 13 énonce les éléments que la demande d'adhésion au pacte communal doit comporter, dont notamment une liste des personnes proposées pour être membres du comité de pilotage et, le cas échéant, le nom du coordinateur pacte communal. À l'instar du Conseil d'Etat, la CNPD estime qu'il y a lieu d'omettre les termes « au moins » et renvoie à ses développements sous le point 11 du présent avis.

22. Il est encore à regretter que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explications quant aux raisons pour lesquelles la demande d'adhésion doit contenir ces données personnelles. De plus, il n'est pas clair, aux yeux de la CNPD, quelles informations doivent figurer sur la liste des personnes proposées pour être membres du comité de pilotage. Suffirait-il d'indiquer le nom des personnes ? À cet égard, il y a lieu de rappeler l'importance du principe de minimisation des données selon lequel les données personnelles doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées¹².

III. Ad article 10.2 du projet de loi

23. Aux termes de l'article 10.2 du projet de loi, « *[l]es communes transmettent au ministre les noms et coordonnées de contact des membres de la commission [communale du vivre-ensemble interculturel]* ». Les auteurs expliquent dans le commentaire des articles que cette transmission serait nécessaire en vue des élections au conseil national.

24. La CNPD suppose que les auteurs visent les élections au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel (ci-après le « conseil supérieur ») et recommande de mentionner cette finalité dans le texte de la loi en projet, et non seulement dans le commentaire de l'article en question.

IV. Ad article 3.2 du projet de règlement grand-ducal

Le projet de règlement grand-ducal précise les modalités d'élection des représentants communaux au conseil supérieur. L'article 3.2 dispose que les « *listes des candidats sont publiées aussitôt passé le délai pour la présentation des candidatures* ». La CNPD estime que ce paragraphe manque de précision quant à des éléments essentiels, comme par exemple les données exactes ayant vocation à figurer dans

¹⁰ Doc. parl. n° 8155/01, ad article 4, p. 4.

¹¹ Doc. parl. n° 8155/01, ad article 6, p. 5.

¹² Article 5.1.c) du RGPD.

lesdites listes des candidats, l'endroit où celles-ci seront publiées (sur internet, dans les locaux de la commune, etc.) ou encore la question étroitement liée au lieu de publication, à savoir qui aurait accès à ces données.

25. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal devraient s'assurer que les principes de minimisation et de proportionnalité soient respectés, tant en ce qui concerne les données traitées que le cercle des destinataires.

V. Ad article 4.3 du projet de règlement grand-ducal

26. Il ressort de l'article 4.3 du projet de règlement grand-ducal que, le jour de l'élection des représentants communaux au conseil supérieur, « *il est dressé une liste des membres votants ainsi qu'un procès-verbal des opérations électorales par le président du bureau électoral* ». La CNPD s'interroge sur la nécessité de dresser une liste des membres votants et sur le contenu du procès-verbal des opérations électorales. Elle recommande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de clarifier la finalité d'une telle liste de membres votants, de préciser les données exactes ayant vocation à y figurer et de préciser également le contenu et la finalité du procès-verbal des opérations électorales.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 30 juin 2023.

La Commission nationale pour la protection des données,

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

