

N° 7994²²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification :

- 1. du Code du travail ;**
- 2. du Code de la sécurité sociale ;**
- 3. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
- 4. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ;**
- 5. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;**
- 6. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;**
- 7. de la loi du 1^{er} août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;**

et portant abrogation

- 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;**
- 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(16.5.2024)

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 « *[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. Le 13 janvier 2023, la Commission nationale a rendu un avis¹ relatif au projet de loi n° 7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles et portant modification : 1. du Code du travail ; 2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 6. de la loi du 1^{er} août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille (ci-après le « projet de loi »).

3. Par courrier en date du 20 février 2023, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements gouvernementaux au projet de loi qui ont été approuvés par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 8 février 2023 (ci-après les « amendements gouvernementaux »).

4. En outre, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a transmis à la CNPD le 23 février 2023 quatre projets de règlements grand-ducaux² qui sont censés compléter le projet de loi.

5. La Commission nationale note que les amendements gouvernementaux prennent en compte certaines des observations formulées dans son avis initial. Il est toutefois à regretter que le titre VII du projet de loi, dédié à la protection des données, reste inchangé.

6. Le présent avis complémentaire se prononcera sur les amendements gouvernementaux ainsi que sur les dispositions des projets de règlements grand-ducaux touchant à la protection des données à caractère personnel. Au vu des nombreuses oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis du 1^{er} juin 2023³ qui, si le législateur souhaite en tenir compte, nécessitent un remaniement du texte, la CNPD se dispensera d'un examen détaillé et se limitera à formuler des observations d'ordre général.

I. Sur la maison de l'accueil en famille et la procédure de sélection des familles d'accueil

7. Dans son avis initial, la Commission nationale regrettait que le projet de règlement grand-ducal fixant notamment la procédure afférente à la sélection des familles d'accueil n'ait pas été joint au projet de loi. Par la suite, elle s'est vu transmettre le projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil qui, selon son exposé des motifs, vise à préciser quatre volets de l'accueil en famille d'accueil, à savoir la procédure de sélection des accueillants, la formation des accueillants, les conditions d'agrément et le dispositif de l'assurance de la qualité des services.

8. Sans vouloir procéder à un examen détaillé de ce texte, la CNPD constate que le projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil prévoit un certain nombre de dispositions, telles que l'article 8 relatif au dossier de candidature ou encore l'article 9 relatif au contrôle d'honorabilité, qui constituent des limitations au droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel. Ces dispositions relèvent d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution. D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 45.2 de la Constitution exige que dans ces matières, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises.

1 Délibération n°5/AV1/2023 du 13 janvier 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7994/09 (ci-après l'« avis initial »).

2 Il s'agit des textes suivants : 1. Projet de règlement grand-ducal précisant le financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles ; 2. Projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil ; 3. Projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation et le mode de fonctionnement du conseil supérieur de l'aide, du soutien et de la protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles ; 4. Projet de règlement grand-ducal concernant les mesures d'aide de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, l'agrément à accorder aux prestataires des mesures et le dispositif de l'assurance de la qualité des services.

3 Avis 60.980 du 1^{er} juin 2023 du Conseil d'État, doc. parl. n° 7994/21.

L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »⁴. Au regard du silence du projet de loi quant à la procédure de sélection des familles d'accueil, le projet de loi risque ne pas être conforme aux exigences de la Constitution.

9. En ce qui concerne l'article 8 du projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil, il y a lieu de constater que figure parmi les documents que le dossier de candidature doit comprendre un extrait du registre spécial pour mineurs des personnes mineures ayant 14 ans accomplis faisant partie du ménage. La CNPD se demande si cette disposition est compatible avec le projet de loi n° 7991⁵ qui énumère de manière limitative les autorités pouvant accéder audit registre ainsi que les finalités pour lesquelles il peut être accédé.

10. L'article 9 du projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil a trait au contrôle d'honorabilité. En particulier, il ressort de l'alinéa 1^{er} que l'honorabilité « *s'apprécie sur base des antécédents judiciaires, des informations obtenues auprès du ministère public et de tous les éléments fournis par l'instruction administrative* ». L'alinéa 2 prévoit par ailleurs la production d'un extrait des bulletins numéros 3 et 5 du casier judiciaire, voire du registre spécial pour mineurs pour lequel se pose de nouveau la question de la conformité avec le projet de loi n° 7991. La CNPD comprend que le ministre ne se baserait pas uniquement sur les inscriptions au casier judiciaire mais qu'il pourrait également obtenir des « informations » auprès du ministère public. Cependant, ces « informations » ne sont pas détaillées par le projet de règlement grand-ducal. S'agit-il d'informations contenues dans les rapports de police ou procès-verbaux ? S'agit-il d'informations relatives à des faits faisant l'objet d'enquêtes ou d'instructions en cours ? A quels types d'infractions pénales les informations se rapporteraient-elles ?

Une attention particulière devrait être portée au fait qu'il s'agisse de données collectées initialement par le ministère public 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 qui sont soumises, à ce titre, 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. Ces données seraient traitées, dans le cadre du présent projet de loi, à des fins administratives pour des finalités ultérieures différentes et donc soumises au RGPD. La CNPD renvoie à ses observations formulées dans son avis relatif au projet de loi n° 7691 ayant pour objet de préciser les différentes procédures de contrôle d'honorabilité actuellement prévues dans plusieurs textes de loi relevant de la compétence du ministre de la Justice⁶.

11. L'article 21 du projet de règlement grand-ducal concernant les familles d'accueil prévoit que la famille d'accueil procède au recueil de l'opinion des bénéficiaires accueillis. Même si cette disposition reste (trop) vague quant aux informations recueillies, il peut en être déduit que les familles d'accueil seront amenées à traiter des informations personnelles des bénéficiaires et devront veiller, en tant que responsables du traitement, au respect des principes énoncés par le RGPD. Ne serait-il pas préférable de confier cette tâche directement à l'Office national de l'enfance (ci-après l'« ONE »), d'autant plus que les auteurs expliquent dans le commentaire de l'article que les bénéficiaires « *peuvent communiquer leur opinion par rapport à la prise en charge, leurs inquiétudes et leurs souhaits à l'ONE. Ces informations permettent à l'ONE d'approcher les accueillants proactivement avec des conseils, d'identifier des problèmes potentiels rapidement et d'améliorer l'offre de formations continues offertes par la maison d'accueil.* » ?

4 Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166 et Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177.

5 Projet de loi portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 2° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne ; 3° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire.

6 Délibération n°3/AV3/2021 du 10 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7691/03, point III.

II. Sur la cellule de recueil des informations préoccupantes

12. La Commission nationale regrette que les amendements gouvernementaux n'apportent pas de précisions ni sur les informations que la cellule de recueil des informations préoccupantes (ci-après la « CRIP ») sera amenée à transmettre, ni sur les organismes auxquels ces informations seront transmises. Elle se joint à l'avis du Conseil d'État⁷ ainsi qu'à l'avis commun complémentaire des autorités judiciaires⁸ et estime qu'il est primordial de préciser les points 5° et 6° de l'article 36.1 du projet de loi amendé.

13. Par ailleurs, contrairement au texte du projet de loi initial, les amendements gouvernementaux prévoient une obligation (et non plus seulement une faculté) pour toute personne de communiquer à la CRIP une information préoccupante relative à un mineur, et cela nonobstant toute règle de confidentialité, de secret professionnel ou de secret de l'instruction lui étant applicable le cas échéant. Les préoccupations formulées par la CNPD aux points 12 à 18 de son avis initial se posent dès lors de manière encore plus aiguë. Les auteurs devraient également veiller à une articulation cohérente avec d'autres dispositions prévoyant une obligation de dénonciation.

III. Sur la transparence des décisions

14. L'amendement 19 concernant l'article 49 (article 53 ancien) du projet de loi supprime, sur base de l'avis initial de la CNPD, la référence au délai de 10 jours et à la nécessité de motiver sa demande pour consulter son dossier. En effet, la Commission nationale avait soulevé dans cet avis que le paragraphe 4 de l'ancien article 53 était sans préjudice du droit d'accès qui est prévu à l'article 15 du RGPD et qui n'est soumis à aucune condition de délai ou de motivation.

15. Il est toutefois à noter que le paragraphe 4 de l'article 49 prévoit désormais que « *[d]ans l'intérêt supérieur du mineur; l'ONE peut classer certains passages du dossier comme confidentiels. Cette décision est motivée et est susceptible d'un recours devant le juge de la jeunesse suivant les conditions prévues à l'article 50 de la présente loi. L'avocat du mineur a accès au dossier non-classé.* » La Commission nationale regrette que le commentaire de l'amendement 19 ne fournisse pas davantage d'explications à cet égard.

16. Elle tient à souligner que l'article 23.1.i) du RGPD permet, par la voie de mesures législatives, de limiter la portée du droit d'accès lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui. L'article 23.2 du RGPD énonce les exigences que toute mesure législative prise sur le fondement de l'article 23.1 doit respecter. Si la volonté des auteurs du projet de loi est de limiter le droit d'accès tel que consacré par l'article 15 du RGPD, et sans préjudice de l'applicabilité de l'exception au droit d'accès prévue à l'article 15.4 du RGPD, il y a lieu de s'assurer que les exigences de l'article 23 du RGPD soient respectées⁹.

IV. Sur les mesures visant à assurer la qualité des services

17. La Commission nationale regrettait dans son avis initial que le projet de règlement grand ducal, qui est censé détailler les conditions d'agrément énoncées à l'article 87 (article 91 ancien) de la loi en projet, ne lui ait pas été soumis ensemble avec le projet de loi. Elle s'est vu transmettre par la suite le projet de règlement grand-ducal concernant les mesures d'aide de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles, l'agrément à accorder aux prestataires des mesures et le dispositif de l'assurance de la qualité des services.

⁷ Avis 60.980 du 1^{er} juin 2023 du Conseil d'État, doc. parl. n° 7994/21, p. 12

⁸ Avis commun complémentaire de la Cour d'appel, du Parquet Général, des Parquets de Diekirch et de Luxembourg et des Tribunaux d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg du 10 mars 2023, doc. parl. n° 7994/16, p. 4.

⁹ V. aussi: Comité européen de la protection des données (European Data Protection Board – EDPB), Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, disponibles sous : https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_en

18. Ce projet de règlement grand-ducal contient notamment une énumération des documents devant accompagner la demande d'agrément ainsi que des dispositions relatives au contrôle d'honorabilité. Néanmoins, il n'est toujours pas clair comment l'article 87 du projet de loi s'articule avec la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique.

19. Par ailleurs, la CNPD note que les dispositions ayant pour objet le contrôle d'honorabilité sont relatives à une matière réservée à la loi en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution et renvoie à ses développements sous les points 8 et 10 du présent avis. En ce qui concerne le contrôle d'honorabilité des membres du personnel, la Commission nationale se rallie aux interrogations formulées par le Conseil d'État sur la proportionnalité de la disposition soumettant toute personne travaillant pour le prestataire à des conditions d'honorabilité¹⁰. S'y ajoute que l'article 24 du projet de règlement grand-ducal est ambiguë, notamment quant à l'entité en charge du contrôle d'honorabilité des membres du personnel. En effet, les alinéas 2 et 3 laissent penser qu'il appartient à l'employeur de contrôler d'honorabilité de son personnel tandis que les alinéas 1^{er} et 4 peuvent être interprétés en ce sens que cette tâche incombe au ministre. Il y a lieu de clarifier ce point.

**V. Sur le projet de règlement grand-ducal précisant
le financement des mesures d'aide, de soutien et de protection
aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles**

20. Le projet de règlement grand-ducal précisant le financement des mesures d'aide, de soutien et de protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles comporte des dispositions évoquant des traitements de données personnelles. Ainsi, l'annexe 2 intitulée « Lignes directrices en matière d'attribution des accords de prise en charge » indique par exemple que les accords de prise en charge « *sont accordés sur demande motivée au bénéficiaire et au prestataire. Toute demande, y inclus toute demande primaire, demande de changement d'intensité, demande de renouvellement ou demande de la fin de la prise en charge, est appuyée d'une documentation sous forme de rapports sur le bénéficiaire, ses ressources et besoins justifiant la prise en charge et son intensité. Pour certaines prestations une ordonnance médicale est requise.* »

21. La CNPD estime qu'un tel libellé n'est pas suffisamment clair et précis pour permettre aux bénéficiaires de savoir quelles informations les concernant seront traitées. Se pose également la question de savoir si le projet de règlement grand-ducal est conforme à l'article 45.2 de la Constitution en vertu duquel « *[d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises* ». À cet égard, il est renvoyé au point 8 du présent avis.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 16 mai 2024.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

¹⁰ Avis 60.980 du 1^{er} juin 2023 du Conseil d'État, doc. parl. n° 7994/21, p. 24.

