

Avis relatif au projet de loi n° 6148 portant modification de :

- 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures ;**
- 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant ;**
- 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ;**
- 5. le Code de la sécurité sociale**

Délibération n° 186/2010 du 9 juillet 2010

Conformément à l'article 32 paragraphe (3) lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après désignée « la loi du 2 août 2002 »), la Commission nationale pour la protection des données a notamment pour mission d'aviser « *tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi* ».

C'est dans cette optique et faisant suite à la demande lui adressée par Monsieur le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche en date du 7 juillet 2010 que la Commission nationale entend présenter ci-après ses commentaires au sujet du projet de loi n° 6148 portant modification de : 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures ; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant ; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ; 5. le Code de la sécurité sociale.

L'article III du projet de loi prévoit en particulier de réaménager l'article 7 de la loi du 21 décembre 2007 concernant le « boni enfant » pour l'adapter au nouveau régime de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures et des effets sur les allocations familiales et le boni pour enfant pour les élèves et étudiants ayant atteint l'âge de la majorité et les volontaires visés par la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes.

La Commission nationale ne dispose pas du temps nécessaire pour approfondir l'analyse du traitement de données que le projet de loi entend créer, respectivement l'élargir (tant au niveau des catégories de données, des personnes concernées et des responsables distincts dont des fichiers sont appelés à être interconnectés) et se limitera dès lors à présenter quelques observations générales, toutes approches alternatives ne pouvant être envisagées car radicalement incompatibles avec le calendrier prévu d'adoption des modifications.

Comme nous avons eu l'occasion de le noter dans de précédents avis, les libertés individuelles et droits fondamentaux des citoyens, notamment celui à la protection

de leur sphère privée, nécessitent que l'Etat s'impose des restrictions au niveau du partage et de l'échange de données même entre administrations et organismes publics dès lors que ceux-ci poursuivent des finalités et sont chargés de missions d'intérêt public distinct.

C'est le principe de finalité inscrit à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'union européenne qui veut que les données personnelles recueillies pour des finalités déterminées ne soient pas ultérieurement utilisées de manière incompatible avec ces finalités. Ce critère de compatibilité avec la finalité pour laquelle les données ont été collectées est aussi d'application en matière d'interconnexion de données (article 16 de la loi).

La condition de compatibilité est interprétée par la doctrine comme étant réunie dès lors que les personnes concernées auraient pu raisonnablement prévoir le traitement ultérieur réservé à leurs données.

Il est admis que le simple fait par le législateur de prévoir un traitement supplémentaire comme une communication par transmission à un autre responsable ou une interconnexion avec des fichiers de celui-ci de données recueillies initialement sans prévoir cette utilisation secondaire rend de facto compatible le nouveau traitement de données.

Toutefois le législateur devrait faire un usage particulièrement parcimonieux de cette faculté et éviter, sinon limiter autant que possible les communications, échanges et partages de données qu'il instaure et devrait en outre prendre égard (par analogie aux exigences de l'article 16 de la loi modifiée du 2 août 2002 sur la protection des données personnelles) aux conditions particulièrement rigoureuses applicables en matière d'interconnexion de fichiers.

Dans le cas qui nous occupe la mise en corrélation de données à caractère personnel figurant dans les fichiers de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPf), du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) et dans les fichiers de l'Administration des contributions directes (ACD) est appelée à être étendue à deux acteurs supplémentaires, à savoir le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) d'une part pour ce qui concerne les étudiants bénéficiant de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures et le Service national de la jeunesse (SNJ) d'autre part pour ce qui est des bénéficiaires de l'aide aux volontaires versée en application de la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes.

L'intention du législateur étant de regrouper aide financière de l'Etat pour études supérieures et boni pour enfant dorénavant directement alloué à l'étudiant ayant atteint l'âge de la majorité, il apparaît que la gestion administrative et le contrôle des conditions liés au bénéfice des allocations familiales, du boni pour enfant et de l'aide financière pour études supérieures ou d'une modération d'impôt (ou même seulement d'un complément différentiel) requièrent que l'échange et le partage de données relatives aux bénéficiaires, allocataires respectivement attributaires entre la Caisse nationale des prestations familiales et l'Administration des Contributions directes instaurés par la loi du 21 décembre 2007 sur le boni pour enfant soient étendus aux acteurs nouvellement impliqués dans le mécanisme.

Comme le CEDIES (département relevant de l'autorité du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche) est en charge du versement de l'ensemble des « allocations revenant à sa population cible (étudiants majeurs en études supérieures), le boni pour enfant étant dorénavant intégré dans les aides financières de l'Etat pour études supérieures, il est logique que cet organisme doit pouvoir utiliser la banque de données commune instaurée par la loi du 21 décembre 2007.

La Commission nationale s'interroge sur le point de savoir s'il ne suffirait pas de donner accès à la banque de données interconnectée aux agents du CEDIES plutôt que d'indiquer comme utilisateur le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche dont il relève certes de l'autorité.

Au cas où il est jugé préférable de maintenir la mention du département ministériel sous la responsabilité duquel le traitement des données est instauré et effectué (ce qui est cohérent avec la notion de responsable conjoint du traitement), la recommandation exprimée ci-dessous prévoit de façon explicite une limitation du nombre d'agents des différents organismes publics impliqués autorisés à accéder à la banque de données commune.

Il en va de même pour le Service National de la Jeunesse (le texte ne mentionne d'ailleurs pas le Ministère de la Famille et de l'Intégration dont il relève) qui sera appelé à assurer le versement du boni pour enfant revenant aux volontaires bénéficiant d'une allocation au titre de la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes (dans laquelle il sera intégré).

La Commission nationale ne peut toutefois s'empêcher de renvoyer à ses réflexions exprimées dans son avis du 30 novembre 2007 concernant le projet de loi 5801, devenu la loi du 21 décembre 2007. Elle avait estimé que « *Dans un souci de respect de la protection des données et de la vie privée, le législateur devrait éviter autant que possible d'autoriser la mise en place successive d'interconnexions de fichiers d'administrations dont les missions correspondent à des intérêts publics différents. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 30 janvier 2007 relatif au projet de loi n° 5554 portant modification de la loi du 2 août 2002, reste lui aussi « convaincu que l'interconnexion de données constitue une opération délicate devant être entourée d'un maximum de garanties ».*

La délimitation des données auxquelles les protagonistes d'une interconnexion peuvent avoir accès constitue une telle garantie. La Commission nationale estime dès lors que l'accès aux données du fichier commun par les deux intervenants supplémentaires mentionnés plus haut doit être limité aux seules données concernant leurs administrés respectifs, à savoir les bénéficiaires d'une aide financière pour études supérieures, respectivement les bénéficiaires d'une aide aux volontaires. En effet, elle ne voit pas l'intérêt ni la nécessité pour ces deux administrations d'avoir accès aux données personnelles de l'intégralité des personnes figurant dans la base de données commune, contrairement à l'Administration des contributions directes et la Caisse nationale des prestations familiales pour des raisons évidentes. Afin de répondre au souci visant à simplifier la gestion des dossiers et à éviter des cumuls éventuels des différentes prestations et aides entrant en ligne de compte - comme le précisent les auteurs du projet de loi - nous estimons qu'il suffit que le ministère de l'Enseignement supérieure et de la

Recherche (CEDIES) ainsi que le Service national de la Jeunesse aient accès aux données des seuls administrés tombant dans leur domaine de compétence respectif. Faut-il rappeler par ailleurs que le fichier commun contient des données à caractère personnel protégées par le secret fiscal ?

L'article du projet de loi sous examen énumère et distingue dans quatre tirets différents les données que doit comprendre le fichier commun en ce qui concerne quatre des cinq intervenants, sans pour autant préciser le rôle du Centre commun de la sécurité sociale ou les données qu'il fournit le cas échéant. Le commentaire de l'article indique simplement que « *les données des différents intervenants seront centralisées dans une banque de données auprès du CCSS* ». Faute d'explications plus précises, la Commission nationale comprend que le CCSS gère la banque de données commune au niveau informatique et fournit éventuellement certaines données dont les autres acteurs ne disposeraient pas dans le cadre de la coordination du boni pour l'enfant. Ceci dit, elle estime que les données du fichier commun ne doivent être communiquées à aucun tiers, de sorte que le CCSS doit garantir qu'aucun autre organisme de la sécurité sociale ne puisse avoir accès à la base de données interconnectées.

Dans son avis du 30 novembre 2007 relatif au projet de loi n° 5801, devenu la loi du 21 décembre 2007, la Commission nationale avait estimé que la gestion partagée du fichier comportait un risque inhérent de dilution des responsabilités des administrations concernées par l'interconnexion et avait, pour cette raison, recommandé de rajouter à l'article 7 un alinéa supplémentaire concernant les mesures de sécurité appropriées dont l'interconnexion devrait être assortie dont la teneur était la suivante : « *L'accès à cette base de données commune est limité à un nombre restreint de personnes autorisées. Le système informatique doit être sécurisé conformément aux articles 22 et 23 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.* ».

Malgré la volonté de la commission parlementaire de rajouter cet alinéa au texte de loi, le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 11 décembre 2007¹, avait estimé que cette proposition était superfétatoire, alors qu'elle ne faisait « *que rappeler les principes et des règles de la législation sur la protection des données, qui sont d'ordre public et s'imposent dès lors en tout état de cause* ». Or, la Commission nationale voudrait relever que d'autres textes de loi, contenant des références à la législation sur la protection des données (en particulier aux articles 22 et 23 de la loi modifiée du 2 août 2002), ont été adoptés sans que le Conseil d'Etat ne s'y est opposé. Comme dernier exemple en date on peut citer le projet de loi n° 6113.

La Commission nationale voudrait dès lors réitérer sa proposition de rajouter le susdit alinéa à l'article 7, alors qu'elle estime nécessaire dans le cadre d'une interconnexion autorisée par la voie légale de préciser dans le texte afférent que l'accès au fichier commun doit être limité à un nombre restreint de personnes autorisées. En l'espèce, cette limitation de l'accès aux données revêt une importance particulière en ce qui concerne le Service nationale de la jeunesse, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ainsi que le Centre commun de la sécurité sociale. En effet, contrairement à la Caisse nationale des prestations familiales et l'Administration des contributions directes, les trois autres acteurs

¹ doc. Parl. N° 5801/05

interviennent dans une moindre mesure, soit pour le traitement des demandes d'aides financières d'un nombre limité d'administrés (SNJ et le CEDIES du MESR), soit pour la gestion informatique de la base de données commune(CCSS). Le nombre de personnes autorisées à accéder aux données devraient dès lors être limité au sein de chacune de ces administrations aux seuls agents et fonctionnaires en charge des demandes d'aides financières ou de la gestion informatique du fichier commun.

L'extension de l'interconnexion de données faisant l'objet maintenant du projet de loi n° 6148 sous revue, démontre que la tendance à regrouper sous prétexte de simplification administrative les données des citoyens dans des fichiers mutualisés dont la responsabilité sera aussi peu clairement identifiée entre les acteurs impliqués qui sont désormais au nombre de cinq, que la nature juridique exacte de l'allocation sui generis dont ils assument conjointement la charge, ne manquera pas d'exposer les citoyens à des risques croissants dans la restriction de leur vie privée et données à caractère personnel.

Ainsi décidé à Luxembourg en date du 9 juillet 2010.

La Commission nationale pour la protection des données

Gérard Lommel
Président

Pierre Weimerskirch
Membre effectif

Thierry Lallemand
Membre effectif

