

Avis de la Commission nationale pour la protection des données concernant le projet de loi N°6325 relatif à la mise en application du règlement (UE) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2001 relatif à l'initiative citoyenne

Délibération n° 378/2011 du 11 novembre 2011

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 « la loi modifiée du 2 août 2002 »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après « la Commission nationale ») a notamment pour mission d'« être demandée en son avis sur 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 ».

Par courrier du 1^{er} août 2011, Monsieur le Ministre des Communications et des Médias a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet de l'avant-projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne, déposé à la Chambre des Députés comme projet de loi N°6325 en date du 6 septembre 2011.

L'initiative citoyenne constitue une nouvelle forme de participation politique à destination des citoyens européens. Une telle initiative consiste en la possibilité pour un million de citoyens européens, provenant d'un quart des Etats membres, d'inviter la Commission européenne à faire une proposition d'acte juridique sur un sujet qui leur paraît important. Le règlement (UE) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établit les procédures et conditions pour une telle initiative citoyenne et il sera directement applicable en droit interne à partir du 1^{er} avril 2012. Le projet de loi sous analyse a pour objet de préciser les mesures concrètes d'application au niveau national de ce règlement.

Le projet de loi, dans son article 4, autorise la collecte et l'utilisation du numéro d'identification personnel des signataires d'une initiative citoyenne. Plus précisément, cet article permet aux organisateurs d'une initiative citoyenne de traiter le numéro d'identité, tel que défini par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, et plus communément connu sous les termes de « matricule » ou « d'identifiant unique ».

Alors que la Commission nationale peut comprendre que l'utilisation d'un tel identifiant unique peut présenter certains avantages pratiques, elle tient à relever que cette utilisation présente également de nombreux risques significatifs au niveau des atteintes aux libertés et droits des citoyens.

Afin d'essayer de limiter ces risques, certains textes internationaux sont venus apporter des précisions et limitations à la mise en place et l'utilisation de tels identifiants uniques. Ainsi, la Recommandation (86)1 relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de sécurité sociale adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹ et la directive 95/46/CE du 24

¹ Recommandation (86)1 relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de sécurité sociale – Annexe – paragraphe 5 et Recommandation (86)1 – Exposée des motifs - Points 34. et 35.

octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données² (transposée en droit interne par la loi du 2 août 2002) exigent que des « garanties appropriées » devront être mises en place dans le cadre de l'utilisation d'un numéro d'identification unique afin d'éviter des abus potentiels.

La nécessité de telles « garanties appropriées » avait déjà été identifiée par le législateur luxembourgeois lors de l'adoption de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales. Le principe général contenu dans ce texte est que le numéro d'identification unique doit rester confidentiel à l'égard des tiers. En effet, ledit numéro est réservé à un usage administratif interne et aux relations avec le titulaire du numéro³. Par ailleurs, les fichiers qui peuvent contenir le numéro d'identité doivent être autorisés par voie de règlement grand-ducal.

Toujours est-il qu'en pratique il a été fait abstraction, au fur et à mesure, de ces dispositions et l'utilisation du numéro d'identité s'est largement répandue et n'est pas restée cantonnée au domaine des relations entre administrations et administrés (cf. réponse de Monsieur le Ministre des Communications Jean-Louis Schiltz du 12 juin 2006 à la question parlementaire du 4 juin 2006 N°1.056 posée par l'honorable députée Madame Colette Flesch⁴), de sorte que le gouvernement a pris l'initiative de réformer le système actuel, tout en prenant en compte les nécessités des divers acteurs ainsi que la mise en place de garanties juridiques et techniques permettant d'assurer les principes régissant la protection des données à caractère personnel⁵.

Le projet de loi n°6330 (qui opère la fusion entre les projets de loi Nos 5949 et 5950) a, entre autres, pour objet de mettre en œuvre cette réforme relative à l'identifiant unique. S'il est prévu d'élargir l'utilisation du numéro d'identification à des entités privées (commerçants, artisans, personnes morales de droit privé, etc.), il faut noter que l'utilisation par des acteurs privés ne sera permise que sous certaines conditions restrictives. De manière générale, le projet de loi n°6330, dans son article 2, maintient le principe que l'utilisation du matricule ne doit pas être possible pour tout un chacun.

Alors même que l'adoption de l'article 2 paragraphe 5 du projet de loi n°6330 rendrait possible l'utilisation du numéro d'identification dans le cadre d'une initiative citoyenne, la Commission nationale estime que des garanties appropriées, pourtant exigées par les textes européens mentionnés plus haut, feraient défaut.

Aux termes de l'article 5 paragraphe 2 du règlement (UE) N°211/2011 précité, les déclarations de soutien d'une initiative citoyenne peuvent être recueillis par voie électronique ou sur papier. Il ressort de l'annexe III, partie B (modèle de formulaire de déclaration de soutien) que les données à y renseigner comportent les catégories suivantes :

² Article 8, point 7 de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 « *Les États membres déterminent les conditions dans lesquelles un numéro national d'identification ou tout autre identifiant de portée générale peut faire l'objet d'un traitement.* »

³ Loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, article 5.

⁴ « Des évolutions récentes montrent également que l'utilisation fréquente du numéro d'identité national dans les procédures et usages administratifs vient de diluer la ligne de démarcation entre les usages licites et non licites dudit numéro tel qu'elle avait été tracée par la loi de 1979. ... ».

⁵ Pour une analyse complète de la problématique du numéro d'identification unique, la Commission nationale tient à renvoyer à son avis n°48/2009 du 10 mars 2009 portant sur le projet de loi n°5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité.

- prénoms complets,
- noms de famille,
- résidence permanente,
- lieu de naissance,
- nationalité,
- numéro d'identification personnel,
- date et signature.

En pratique, un tel formulaire aura donc vocation à circuler entre les différents signataires de l'initiative citoyenne, afin qu'ils puissent y déclarer leur soutien. Il est fort probable que les signataires recevront communication des données personnelles des autres signataires. Les organisateurs d'une initiative citoyenne auront par ailleurs accès aux données personnelles, y compris le numéro d'identification de l'ensemble des signataires. Les risques potentiels d'abus par les signataires ou les organisateurs lors de la collecte des données ainsi que les risques de détournement de finalité ne peuvent pas être écartés. A l'aide des nouvelles technologies il sera notamment aisé de copier les données dans un fichier.

La Commission nationale est donc à se demander pourquoi le Grand-Duché de Luxembourg a opté pour l'utilisation du matricule⁶. Certains Etats membres qui disposent également d'un numéro d'identification ont fait le choix de ne pas faire figurer ce dernier sur les formulaires de déclaration de soutien (tel que la Belgique, p.ex.). En prenant en compte que le nombre minimum de signataires est de 4.500 pour le Luxembourg (celui de la Belgique étant de 16.500) la CNPD considère qu'il n'est pas nécessaire de collecter le numéro d'identité et que l'ensemble de toutes les autres données personnelles recueillies à l'occasion d'une initiative citoyenne devraient amplement suffire pour procéder aux vérifications de l'identité des signataires. Pour toutes les raisons exposées, la Commission nationale recommande de ne pas avoir recours au numéro d'identification national dans le cadre d'une initiative citoyenne.

Sa position reflète par ailleurs l'opinion adoptée par le Contrôleur européen de la protection des données en la matière. Dans son avis du 21 avril 2010 relatif au règlement 211/2010⁷, le CEPD estime notamment que « ... les champs d'information obligatoires sur le formulaire type sont tous nécessaires pour organiser l'initiative citoyenne et garantir l'authenticité des déclarations de soutien, à l'exception du numéro d'identification personnel. ... » et « En tout état de cause, le CEPD ne perçoit pas la valeur ajoutée de l'identification personnelle aux fins de vérifier l'authenticité des déclarations de soutien. Les autres informations demandées peuvent déjà être considérées comme suffisantes pour réaliser cet objectif. Le CEPD recommande dès lors de supprimer ce champ d'information du formulaire type figurant à l'annexe III ».

Pour le surplus, la Commission nationale pour la protection des données note avec satisfaction que les auteurs du projet de loi ont transposé, dans l'article 5, les principes retenus à l'article 12 du règlement (UE) N°211/2011, principes généraux qui se dégagent également des dispositions la loi-cadre modifiée du 2 août 2002.

Ainsi, le paragraphe (2) de l'article 5 détermine les responsables du traitement dans le cadre d'une initiative citoyenne. Suivant cette disposition, sont considérés comme responsables du traitement d'une part les organisateurs d'une initiative citoyenne et d'autre part le CTIE. Le paragraphe (3) dudit article, limite la finalité du

⁶ Donnée désignée par la doctrine comme « la donnée personnelle ultime » dans La protection des données personnelles, Cyril Pierre-Beausse, Promoculture, p. 32

⁷ Avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative européenne (2010/C 323/01) du 21 avril 2010.

traitement de données dans le cadre d'une initiative citoyenne et prévoit l'obligation pour les organisateurs de détruire les données endéans un délai clairement défini. Dans le même ordre d'idées, le paragraphe (4) de l'article 5 prévoit des limitations similaires pour le CTIE. Une conservation au-delà de ces délais indiqués peut uniquement être envisagée dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative concernant la proposition d'initiative citoyenne (paragraphe (5), article 5).

Ainsi décidé à Luxembourg en date du 11 novembre 2011.

La Commission nationale pour la protection des données

Gérard Lommel
Président

Pierre Weimerskirch
Membre effectif

Thierry Lallemand
Membre effectif