

Avis de la Commission nationale pour la protection des données à l'égard du projet de loi n° 6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

Délibération n°339/2014 du 21 juillet 2014

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 ».

Faisant suite à la demande lui adressée par Monsieur le Ministre du Logement en date du 8 février 2013, la Commission nationale entend présenter ci-après ses réflexions et commentaires au sujet du projet de loi « portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement », déposé à la Chambre des Députés comme projet de loi N°6542 en date du 12 février 2013.

La Commission nationale limite ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données, soulevées plus particulièrement par l'article 14sexies du projet de loi sous examen.

L'objectif principal du projet de loi est l'introduction d'une subvention de loyer en faveur de ménages à faible revenu, afin de leur faciliter l'accessibilité à un logement du marché locatif privé ainsi que d'améliorer leurs conditions de logement. Il est proposé d'introduire cette nouvelle subvention en rajoutant deux nouveaux articles aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Alors que l'article 14quinquies retient le principe d'une telle subvention et précise sa formule de calcul et tous les critères, conditions et modalités relatifs à son obtention, l'article 14sexies prévoit un accès des agents du ministère du logement à certains fichiers d'autres administrations dans le cadre de demandes de subvention de loyer.

A la lecture de l'article 14sexies du projet de loi, il résulte que celui-ci prévoit également de manière implicite la création d'un fichier en vue de la gestion et du suivi administratif des dossiers des demandeurs d'une subvention de loyer.

La Commission nationale pour la protection des données estime que le principe de la tenue d'un tel fichier devrait aussi être précisé dans le texte du projet de loi, tandis que les modalités et conditions d'utilisation (catégories de données traitées, leur utilisation et leur obtention, etc.) pourraient être précisées dans un règlement grand-ducal.

Suivant le commentaire des articles du projet de loi, l'accès par l'administration du ministère du Logement à différents fichiers d'autres administrations est promu au vu de la

simplification administrative substantielle et du gain de temps qu'il représente au profit de la population cible, mais aussi pour les services d'aide au logement.

Selon le principe de proportionnalité et de nécessité, tout traitement de données à caractère personnel doit être proportionné aux finalités à atteindre, compte tenu du risque que le traitement fait peser pour la vie privée des personnes concernées. Dans le cadre de l'analyse des principes de la nécessité et de la proportionnalité d'un traitement de données, la Commission nationale se doit de vérifier s'il n'existe pas de moyens alternatifs, moins intrusifs et moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées, mais permettant d'arriver aux mêmes finalités. Cette vérification des moyens alternatifs résulte notamment de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne qui exige que « *les moyens mis en œuvre (...) soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre* »¹.

Il s'agit en effet d'éviter une prolifération des accès d'une administration aux fichiers d'une autre administration, si ces accès n'apparaissent pas comme proportionnés et nécessaires par rapport aux intérêts publics distincts qu'elles poursuivent.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 14^{sexies} du projet de loi sous objet permet l'accès par le ou les gestionnaires du dossier du ministère du Logement aux fichiers issus du Centre commun de la sécurité sociale, de l'Administration des contributions directes et du Fonds national de sécurité, dont les missions publiques ne présentent a priori pas de lien direct avec celles du ministère du Logement.

La Commission nationale comprend que cet accès du ministère du Logement aux fichiers ou registres d'autres administrations pourrait permettre d'atteindre la finalité envisagée, à savoir l'objectif de simplification administrative et de gain de temps pour la population cible et pour les services d'aide au logement.

Cependant, cet objectif de simplification administrative doit être mis en balance avec le droit pour les personnes concernées à la protection de leur vie privée. Ce dernier élément constitue un droit fondamental consacré notamment par l'article 11 (3) de la Constitution, par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'agit donc de vérifier si cette balance des intérêts penche en faveur du droit fondamental au respect de la vie privée, qui protège l'intérêt des citoyens, ou en faveur de l'intérêt légitime de l'administration à la simplification de ses procédures, en tenant compte du critère de proportionnalité et de nécessité.

Un accès à un fichier d'une administration par une administration tierce laisse toujours courir un risque pour la vie privée des personnes concernées. Dans un souci de confidentialité et de sécurité des données au sens des articles 21 à 23 de la loi du 2 août 2002, il convient d'éviter tout risque d'abus ou de détournement de finalité.

Un des critères à prendre en compte en outre dans l'analyse du principe de proportionnalité et de nécessité est la proportion du nombre de personnes concernées par la mesure (les personnes bénéficiant de la subvention de loyer) par rapport au nombre de personnes non concernées, mais dont les données seraient consultables par l'administration via un accès aux fichiers d'autres administration en cas d'un réexamen du dossier.

¹ Arrêt du 9 novembre 2010, *Schecke et al.*, C-92/09 et C-93/09, point 74 et jurisprudence citée.

En l'espèce, le nombre de personnes concernées par le dispositif envisagé en cas d'un réexamen du dossier demeure relativement restreint, puisqu'il s'agit des ménages qui présentent de façon cumulative les 3 caractéristiques suivantes : ils possèdent un faible revenu (ce qui est le cas d'environ 12440 ménages au Luxembourg selon les critères retenus par les auteurs de projet de loi), ils louent un logement sur le marché privé national, et leur taux d'effort consacré au paiement du loyer est supérieur à 33% de leur revenu net disponible.

L'article 14^{sexies} du projet de loi sous objet, dans sa rédaction actuelle, permettrait un accès aux données contenues dans des fichiers concernant au contraire une partie très importante de la population (à savoir l'ensemble des salariés, indépendants et employeurs, ainsi que les bénéficiaires du revenu minimum garanti), voire toute la population (dans le cas du fichier de l'Administration des contributions directes)

La Commission nationale estime dès lors que le principe de proportionnalité et de nécessité n'est pas respecté au regard de la finalité envisagée.

Toutefois, la Commission nationale est à se demander s'il n'est pas envisageable d'adapter le mécanisme de l'accès prévu à l'article 14^{sexies} du projet de loi sous objet, en prévoyant la mise en place d'une solution technique qui permettrait de garantir, d'un point de vue informatique, que le ou les gestionnaires du dossier du ministère du Logement puissent seulement accéder aux données concernant les personnes qui ont introduit une demande au titre de l'article 14^{quinquies} du projet de loi sous objet, à l'exclusion des données relatives au reste de la population. En d'autres termes, seule l'ouverture d'un dossier administratif à l'occasion de l'introduction d'une telle demande ouvrirait aussi le droit pour le ministère du Logement d'accéder aux fichiers visés à l'article 14^{sexies} et auxquels il n'aurait pas accès en l'absence de dossier.

Ce n'est que sous cette condition que la Commission nationale estime que le principe de proportionnalité et de nécessité serait respecté, et qu'elle ne verrait pas d'objection à ce que le ministère du Logement puisse accéder aux fichiers d'autres administrations.

Si par contre, cette solution n'apparaît pas techniquement envisageable ou nécessiterait des moyens déraisonnables pour pouvoir être mise en œuvre, la Commission nationale se rallie à la position du Conseil d'Etat. Celui-ci estime que « *ces informations pourront être fournies par les ménages eux-mêmes, nul besoin n'existant pour instaurer un droit d'accès aux fichiers de diverses administrations au profit du service du ministère du Logement. (...) Si les auteurs entendent éviter des abus ou le risque de ne pas se voir remettre les renseignements demandés, il serait plus facile de demander aux personnes concernées de fournir les réponses dans un certain délai et de les informer que, faute d'obtention de ces renseignements, le versement de l'aide sera arrêté jusqu'à obtention des renseignements utiles* ». Cette solution éliminerait en effet les risques potentiels posés par un accès aux fichiers d'autres administrations.

Dans l'hypothèse où un accès aux fichiers d'autres administrations serait mis en œuvre et sous réserve des observations ci-contre, la Commission nationale recommande de préciser davantage les modalités suivant lesquelles les agents du ministère du logement ont accès aux données. En particulier, il est important que seules les personnes qui en ont besoin dans l'exercice de leur fonction et de leurs tâches professionnelles soient habilitées par le Ministre à y avoir accès.

Dans ce contexte, la CNPD estime également nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès, ce qui constitue une garantie appropriée contre les risques d'abus. Ainsi, à l'instar d'autres lois ou règlements grand-ducaux pour lesquels l'avis de la Commission nationale avait été demandé, il conviendrait de rajouter une disposition qui pourrait avoir la teneur suivante : « Le système informatique par lequel l'accès au fichier est opéré doit être aménagé de sorte que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de trois ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle».

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 21 juillet 2014.

La Commission nationale pour la protection des données

Gérard Lommel
Président

Pierre Weimerskirch
Membre effectif

Thierry Lallemand
Membre effectif



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

à l'égard du projet de loi n° 6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement