

Avis de la Commission nationale pour la protection des données à l'égard de l'avant-projet de loi relatif au revenu d'inclusion sociale

Délibération n° 1029/2016 du 22 décembre 2016

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 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* ».

Par courrier du 6 juillet 2016, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a sollicité la CNPD d'aviser l'avant-projet de loi relatif au revenu d'inclusion sociale. La CNPD limite ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données, soulevées plus particulièrement par les articles 25, 26, 40 et 49 de l'avant-projet de loi sous examen.

Suite aux discussions et échanges avec les représentants du Ministère de la Famille, une version actualisée du projet de loi, comprenant un exposé des motifs et un commentaire des articles, a été transmise à la CNPD. Le présent avis se base donc sur la version actualisée du texte du 16 novembre 2016.

1. Détermination du responsable du traitement et l'articulation entre l'article 25 et l'article 40

1.1. Article 25

Selon les dispositions de l'article 25 de l'avant-projet de loi, le ministre ayant la lutte contre la pauvreté dans ses attributions tient le registre des demandeurs et bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (ci-après « Revis »). Alors que l'article 25 introduit le principe de la création dudit fichier, il ne résulte cependant pas clairement du texte qui en est le responsable du traitement.

En effet, le premier paragraphe de l'article 25 fait référence à l'Office national d'inclusion sociale (qui fait partie intégrante des services placés sous l'autorité du ministre ayant la lutte contre la pauvreté dans ses attributions, ci-après « l'ONIS »), alors que le paragraphe (4) fait également référence au « Fonds¹ » ainsi qu'à l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après l'ADEM). Par ailleurs, le paragraphe 3 précise que des « *agents régionaux* » auront également accès au fichier. Il ne ressort cependant pas clairement des dispositions précitées quel est le rôle concret de chacune de ces parties.

En matière de protection des données, le concept de responsable du traitement constitue une notion-clé pour tout traitement de données à caractère personnel. En effet, le responsable du traitement ne détermine pas uniquement les finalités et les moyens des traitements effectués, mais il répond également de toutes les obligations lui imposées par la loi comme par exemple l'obligation de mise en place des mesures de sécurité et d'organisation appropriées pour garantir

¹ Le Fonds national de solidarité (« le Fonds »), tel que défini à l'article 3, lettre (f) de l'avant-projet de loi

la confidentialité et la sécurité des données, l'obligation d'information des personnes concernées, etc.

A la lecture de l'avant-projet de loi et suivant l'économie de l'article 25, la Commission nationale comprend, qu'il est dans l'intention des auteurs du texte d'attribuer la responsabilité du traitement au ministre ayant la lutte contre la pauvreté dans ses attributions. Par ailleurs, elle comprend que certains agents affectés au service de l'Office national d'inclusion sociale se verront attribuer, par le responsable pré-mentionné, la charge d'effectuer les opérations relatives à la gestion et à la tenue du fichier du Revis. La CNPD suggère dès lors de préciser cela dans le corps du texte et propose le libellé suivant : « *Le ministre ayant la lutte contre la pauvreté dans ses attributions a la qualité de responsable du traitement au sens de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Il désigne les agents qui sont en charge, sous son autorité, des opérations relatives à la gestion et à la tenue du fichier du Revis* ».

1.2. Article 40

L'article 40 crée, sous l'autorité du ministre précité, un fichier commun entre le Fonds, l'ONIS et l'ADEM qui ne semble pas se différencier sensiblement du fichier créé dans le cadre de l'article 25. Faut-il comprendre que deux fichiers poursuivant des finalités similaires seraient créés ? N'y aurait-il pas double emploi ?

A première vue, l'article 40, en employant les termes de « *fichier commun* » semble traduire la volonté d'instaurer une responsabilité conjointe entre les trois acteurs. Ou, est-ce qu'au contraire, il était l'intention des auteurs du texte de rendre le Fonds seul responsable du traitement ? Cette intention semble notamment ressortir du texte de l'exposé des motifs. En effet, l'un des objectifs principaux de l'avant-projet de loi est la simplification administrative et l'exposé des motifs précise que le Fonds « *...devient le seul organisme compétent en matière d'instruction, d'octroi et de gestion des demandes et de paiement du Revis² ...* ». Une telle solution serait tout à fait envisageable, quitte à instaurer un système d'accès, de partage ou d'échange des données entre les trois administrations.

Au vu de ce qui précède, il est nécessaire de préciser davantage le texte de l'avant-projet de loi, de manière à clarifier le rôle de chaque intervenant dans le processus d'octroi et de gestion du Revis.

Ainsi, à moins qu'on opte pour un système de responsabilité conjointe entre les trois acteurs, on pourrait imaginer un système avec une répartition des rôles suivants : le Fonds serait le responsable du traitement du fichier ; l'ONIS et l'ADEM seraient des fournisseurs de données et seraient amenés à partager/échanger des données avec le premier et devraient à ce titre pouvoir accéder au fichier.

2. Finalités du traitement de données à caractère personnel et catégories de données collectées et traitées

2.1. Article 25

Selon l'article 25, le fichier de l'Office est créé pour la finalité « *d'exécuter les missions de l'Office prévues à l'article 12 paragraphe 2* » qui se résument comme suit : (i) « *assurer l'exécution des dispositions prévues au chapitre 3* », (ii) « *coordonner à cet effet l'action et*

² Exposé des motifs, p. 10.

l'apport des instances et organismes concernés » et (iii) « recueillir les données statistiques nécessaires relatives au Revis accordé aux bénéficiaires ».

Nonobstant la référence explicite aux missions assumées par l'ONIS, la CNPD estime que l'article 25 ne fournit pas d'indications précises sur les finalités poursuivies par le responsable du traitement en ce qui concerne le fichier créé et est donc très vague. En effet, une simple référence aux missions légales attribuées à un responsable du traitement ne correspond pas nécessairement à une finalité ou des finalités précise(s) d'un traitement de données.

L'article 25, paragraphe (4), alinéa 2 qui précise que « *les données à caractère personnel demandées doivent avoir un lien direct avec la finalité ayant motivé la requête* » ne font que rajouter à l'imprécision et l'incertitude.

Conformément à l'article 4, paragraphe (1), lettre (a) de la loi modifiée du 2 août 2002, les données traitées par un responsable du traitement doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne doivent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités*³ ».

L'obligation de déterminer et de préciser les finalités d'un traitement de données constitue la pierre angulaire en matière de protection des données à caractère personnel et a notamment été précisée dans le cadre des travaux du groupe de travail de l'article 29, dans son avis WP 203⁴. Il ressort notamment de ce document que les données doivent être collectées pour certains buts (ou finalités) et que ces finalités constituent la raison d'être des opérations de traitement.

Ainsi, par « *finalité déterminée* » on comprend une finalité qui est définie de manière suffisamment précise, de manière à délimiter le champ ou l'étendue de l'opération de traitement de données et à permettre la mise en œuvre des mesures de protection suffisantes par rapport à ce traitement de données. Ceci présuppose que le responsable du traitement considère pour quelle finalité(s) les données seront utilisées et traitées. Le corollaire logique de cette obligation est que le responsable ne doit traiter que des données adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées

Pour pouvoir considérer une finalité comme « *explicite* », il faut que la finalité poursuivie soit exprimée clairement et non pas de manière ambiguë, vague ou générale. La « *finalité explicite* » contribue dès lors au principe de transparence et de prévisibilité et permet notamment une identification précise des limites d'utilisation des données par les responsables du traitement.

Au vu de ce qui précède, la Commission nationale estime nécessaire de préciser de manière plus claire à l'article 25 les finalités poursuivies par le fichier.

En ce qui concerne les données traitées dans le cadre du fichier créée par l'article 25, le paragraphe (2) se limite à énoncer, dans 14 tirets, que le registre comprend « *des éléments de l'avis de l'Agence pour le développement de l'emploi* », « *des éléments de la déclaration de collaboration* », « *des indications relatives aux dispenses* », « *des déclarations de l'Office* », etc. Ces formulations sont très vagues et ne contiennent même pas des catégories de données. Aux yeux de la CNPD, ces dispositions ne respectent donc pas les exigences de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal.

³ Article 4, paragraphe (1), lettre (a) de la loi modifiée du 2 août 2002.

⁴ Article 29 Working party – Opinion 03/2013 on purpose limitation, WP 203, 2 April 2013.

A ce titre, la Commission nationale se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 29 novembre 2013, selon lequel « *l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements* »⁵.

Au vu de ce qui précède, la Commission nationale recommande de restructurer l'article 25 (en y intégrant, le cas échéant l'article 40) en précisant :

- le ou les responsable(s) du traitement,
- les finalités claires et précises du traitement,
- une énumération exhaustive des catégories de données concernées, avec indication de leur origine (données provenant de la personne concernée elle-même, données provenant d'autres fichiers administratifs), sinon dans un projet de règlement grand-ducal.

L'article 9 du projet de règlement grand-ducal, transmis ensemble avec l'avant-projet de loi sous avis, reste tout aussi imprécis et vague, alors qu'il se limite à reprendre exactement les mêmes données que celles utilisées à l'article 25 de l'avant-projet de loi.

2.2. Article 40

L'article 40 quant à lui contient des finalités plus précises et énumère également les données traitées dans le cadre dudit fichier. Si l'article 40 devait être intégré dans l'article 25, la CNPD renvoie à ses observations ci-dessous.

3. Opérations de traitement envisagées et nécessité d'identifier concrètement les fichiers visés par les accès

3.1. Article 25

Le paragraphe 4 de l'article 25 fait état de plusieurs fichiers auxquels l'Office peut accéder dans le cadre de ses missions, à savoir le fichier relatif au Revis géré par le Fonds national de solidarité, le registre national des personnes physiques, le fichier relatif aux bénéficiaires du Revis géré par l'Agence pour le développement de l'emploi et le fichier relatif aux affiliations géré par le Centre commun de la sécurité sociale.

Alors que les fichiers repris sous les numéros (b) et (d) sont bien identifiables car réglementés en détail dans des textes légaux spécifiques, l'indication relative aux fichiers du Revis gérés par le Fonds ou l'ADEM est imprécise et ne permet pas de savoir quels fichiers sont concrètement visés. Par ailleurs, le paragraphe 4 sous analyse ne mentionne, pour aucun des quatre fichiers pré-mentionnés, à quelles données de ces fichiers l'Office peut avoir concrètement accès.

En l'absence de précision quant aux données qui seront accédées ou transmises la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si les données accédées et traitées correspondent aux exigences de l'article 4, paragraphe (1), lettre (a) de la loi modifiée du 2 août 2002, c'est-à-dire si elles sont « *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées...* ».

⁵ Cour constitutionnelle, arrêt 108/13 du 29 novembre 2013 (Mém. A n° 217 du 13 décembre 2013, p. 3886).

Le terme « interconnexion » au sens de la loi modifiée du 2 août 2002 vise l'hypothèse de deux ou plusieurs responsables du traitement qui mettent en corrélation des fichiers. Or, le texte de l'avant-projet de loi sous-entend que les différentes administrations prévues au paragraphe (4) communiquent (en sens unique) des données à l'Office, mais que ce dernier ne communique pas à son tour de données aux autres administrations, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas accès aux données du fichier de l'Office. Ainsi, la CNPD propose de remplacer le libellé « *l'Office peut accéder par la voie d'interconnexions aux données* » par le libellé « *l'Office peut recevoir communication des données* ».

3.2. Article 40

Contrairement à l'article 25, l'article 40 ne fournit aucune précision sur l'origine des données. Ainsi, on peut se poser la question si les données traitées dans le cadre de l'article 40 proviennent du Fonds, de l'ONIS et de l'ADEM, voire de la personne concernée elle-même ou est-ce qu'à l'instar de l'article 25, des accès à d'autres fichiers étatiques sont nécessaires afin d'alimenter le fichier?

4. Durée de conservation des données

L'article 4 paragraphe (1) lettre (d) de la loi modifiée du 2 août 2002 impose au responsable de traitement de veiller à ce que les données qu'il traite ne soient pas conservées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Or, le projet de loi sous avis ne contient aucune disposition relative à la durée de conservation des données.

La CNPD estime donc nécessaire de préciser le texte du projet de loi en ce sens.

5. Traçage des données

La Commission nationale salue les dispositions de l'article 25, paragraphe (4), alinéa 3 qui prévoit un traçage des accès aux données, mais propose néanmoins une légère modification du texte. Ainsi, la mention suivante serait à rajouter à la fin dudit dit article : « *Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.* »

6. Articles 26 et 49

Selon l'article 26, l'Office communique sur autorisation du Ministre de la Famille et de l'Intégration des données pseudonymisées à l'Inspection générale de la sécurité sociale qui peut en disposer dans le cadre de sa mission de recueillir des données statistiques nécessaires sur le plan national et international « *suivant un plan statistique et comptable uniforme pour toutes les institutions sociales* » (article 423, point (4) du Code de la sécurité sociale).

Dans ce contexte, la CNPD attire l'attention sur la différence entre données pseudonymisées et anonymisées. Selon le groupe de travail « article 29 » sur la protection des données « *l'anonymisation est le résultat du traitement des données personnelles afin d'empêcher, de façon irréversible, toute identification* » alors que « *la pseudonymisation n'est pas une méthode d'anonymisation. Elle réduit simplement la corrélation d'un ensemble de données avec*

l'identité originale d'une personne concernée et constitue par conséquent une mesure de sécurité utile. »⁶

Contrairement aux données anonymes, les données simplement pseudonymisées tombent toujours sous le champ d'application de la loi modifiée du 2 août 2002.

Dès lors, la CNPD se pose la question si l'établissement de statistiques nationales et internationales, justifie la communication des données pseudonymisées? Une communication de données anonymes ne serait-elle pas suffisante ?

Selon l'article 26 « *L'Office, sur autorisation du ministre, communique, par des procédés informatisés ou non, **des données** pseudonymisées contenues dans ses fichiers de données collectées dans le cadre de ses missions à l'Inspection générale de la sécurité sociale qui peut en disposer aux fins de l'exécution de ses missions telles que décrites à l'article 423, point 4 du Code de la sécurité sociale* ».

Ce texte n'est pas assez précis pour pouvoir déterminer quelles données devraient, le cas échéant, être communiquées, sous forme pseudonymisée, à des fins statistiques à l'IGSS. Dans sa rédaction actuelle, l'ONIS, devrait, sur demande de l'IGSS, communiquer l'intégralité de ses données (sous forme pseudonymisée) à l'IGSS. Se pose dès lors la question de la nécessité et de la proportionnalité des données communiquées.

Les mêmes observations ci-dessus sont également valables pour ce qui est de l'article 49 qui introduit aussi une communication sur autorisation des données pseudonymisées contenues dans les fichiers des offices sociaux à l'IGSS.

7. Remarques finales

A l'article 25, paragraphe (2), lettre d), tiret 4, le texte fait référence au « *rapport social prévu à l'article 14* », alors que ledit article ne fait pas état d'un tel rapport.

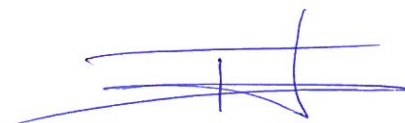
Le tiret 13 fait référence aux « *éléments de l'information préalable prévue à l'article 31* », alors que ledit article ne contient aucune disposition relative à une information préalable.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 22 décembre 2016.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Membre effectif



François Thill
Membre suppléant

⁶ Groupe de travail « article 29 » sur la protection des données, avis 05/2014 sur les Techniques d'anonymisation adopté le 10 avril 2014, p.