Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention pour ménage à faible revenu et de la subvention du maintien scolaire

Délibération n° 409/2017 du 10 mai 2017

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 modifiée du 2 août 2002 »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après : « la Commission nationale » ou « la CNPD ») 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 avril 2017, le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a invité la Commission nationale à se prononcer sur un projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention pour ménage à faible revenu et de la subvention du maintien scolaire (ci-après « le projet de règlement grand-ducal »).

Ce projet de règlement grand-ducal a pour objet de fixer les modalités d'octroi et de calcul de la subvention pour ménages à faibles revenus d'une part, et de la subvention du maintien scolaire pour les élèves de l'enseignement secondaire d'autre part. Ces deux subventions devraient être introduites par le nouvel article 2 de la loi du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre psycho-social et d'accompagnement scolaires, telle que modifiée par le projet de loi n° 6787 ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation et modifiant des dispositions diverses (ci-après : « la loi modifiée du 13 juillet 2006 »).

La Commission nationale entend limiter ses observations aux questions liées à la protection des données à caractère personnel que pose le projet de règlement grand-ducal sous examen.

Articulation entre le projet de règlement grand-ducal et la loi modifiée du 13 juillet 2006

La Commission nationale regrette tout d'abord de n'avoir pas été saisie du projet de loi n° 6787 ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation. Elle aurait pu à cette occasion formuler des observations qui auraient pu être prises en compte au stade de l'élaboration du projet de règlement grand-ducal sous examen. Elle observe, à la lecture des documents parlementaires relatifs au projet n° 6787, que, suite à l'avis du Conseil d'Etat du 20 octobre 2015[1] et conformément à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, les auteurs de ce projet de loi ont souhaité inscrire dans un nouvel article 2 de la loi modifiée du 13 juillet 2006 les

[1] Avis du Conseil d'Etat n° 6787/03 du 20 octobre 2015 relatif au projet de loi ayant pour objet a) l'organisation de la Maison de l'orientation, b) la cohérence de l'orientation scolaire et professionnelle et modifiant des dispositions diverses, pp. 7-8.

finalités, les conditions et les modalités, y compris les montants et les critères d'attribution, des subventions pour ménages à faible revenu et du maintien scolaire[2].

Dans son premier avis complémentaire sur le projet de loi n° 6787[3], le Conseil d'Etat, en faisant application des critères de l'article 32 paragraphe (3) de la Constitution a considéré que ledit projet de loi, en particulier son nouvel article 2, *« constitue une disposition légale particulière qui renvoie à un règlement grand-ducal[4] » et que « cette disposition légale détermine l'objectif qui est de fixer les modalités de l'octroi et de calcul des deux subventions »*. Il a relevé en outre que *« les principes et points essentiels sur les modalités de l'octroi, les montants maximums et les conditions d'attribution de l'aide financière sont déterminés à suffisance »* par la loi, les mesures d'exécution, c'est-à-dire les éléments plus techniques et de détail pouvant être réglées par voie des dispositions d'ordre règlementaire[5].

La Commission nationale partage entièrement cette analyse du Conseil d'Etat. En revanche, elle se demande si une présentation plus précise des fichiers créés et des opérations de traitements effectués à l'occasion de la gestion et de l'octroi des subventions dans ce projet de loi ne présenterait pas un avantage de clarté et de prévisibilité juridique pour les personnes concernées.

Dans cette démarche, il pourrait être utile de consacrer plus explicitement, dans le projet de nouvel article 2 de la loi modifiée du 13 juillet 2006, la création de deux fichiers de données à caractère personnel : le fichier relatif aux subventions pour ménage à faible revenu, et le fichier relatif aux subventions du maintien scolaire. Il pourrait également être précisé que les opérations de traitements relatifs à ces deux fichiers répondent exclusivement aux finalités de gestion et de l'octroi des subventions[6]. Le projet de loi pourrait également indiquer que le Ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions (ci-après : « le Ministre ») a la qualité de responsable du traitement[7], et le Centre psycho-social et d'accompagnement scolaires (ci-après : « le Centre ») celle de sous-traitrant[8]. Les catégories de personnes concernées pourraient également être précisées : il s'agit, pour la subvention pour ménage à faible revenu, des ménages à faible revenu selon détermination du revenu mensuel net disponible telle que prévue à l'article 2 paragraphe (1) point (3). Pour la subvention du maintien scolaire, les personnes concernées sont les élèves majeurs répondant aux conditions fixées par l'article 2 paragraphe

---

[2] Amendements du 12 septembre 2016 relatifs au projet de loi ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation, document parlementaire n° 6787/06, p. 13.

[3] Avis complémentaire du Conseil d'Etat n° 6787/07 du 29 novembre 2016 relatif au projet de loi ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation et modifiant des dispositions diverses, pp. 2-3.

[4] Il s'agit en l'occurrence du projet de règlement grand-ducal sous examen.

[5] Rapport n° 6894/04 de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 juin 2016, point V. « Travaux en Commission », cité par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire n° 6787/07 du 29 novembre 2016, p. 3.

[6] Il ressort déjà du projet de nouvel article 2 de la loi du 13 juillet 2006 que ces subventions sont destinées :

- pour la subvention pour ménages à faible revenu, *« à l'acquisition de matériel scolaire et à la participation aux frais d'activités périscolaires et parascolaires »* (article 2 paragraphe (1) point (1) alinéa 2) ;
- pour la subvention du maintien scolaire, à *« permettre à l'élève de poursuivre la scolarité jusqu'à l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires, d'un diplôme de fin d'études secondaires techniques, d'un diplôme de technicien, d'un diplôme d'aptitude professionnelle ou d'un certificat de capacité professionnelle »* (article 2 paragraphe (2) point (1) alinéa 2).

[7] Au sens de l'article 2 lettre (n) de la loi modifiée du 2 août 2002. Ceci ressort déjà indirectement de l'article 2 paragraphes (1) et (2), point (1) alinéa 1 du projet de loi : *« une subvention est accordée par le ministre (...) »*.

[8] Au sens de l'article 2 lettre (o) de la loi modifiée du 2 août 2002. Ceci ressort de l'article 2 paragraphe (4) du projet de loi, selon lequel *« le Centre est chargé de la gestion des dossiers »*.

(2) point (1) alinéa 1. Enfin, les catégories de données appelées à figurer dans ces fichiers sont celles que les personnes concernées doivent produire à l'appui de leur demande afin de prouver le respect des conditions d'octroi des subventions prévues par l'article 2 paragraphe (1) point (2), et par l'article 2 paragraphe (2) point (3). Les données collectées peuvent être plus amplement détaillées dans le projet de règlement grand-ducal sous examen[9], comme cela est prévu dans l'article 2 paragraphe (3) du projet de loi.

Dispositions relatives à la protection des données

La Commission nationale constate que le projet de règlement grand-ducal sous examen ne prévoit pas de disposition spécifique relative à la protection des données à caractère personnel. Dans la mesure où la loi du 13 juillet 2006 serait modifiée en ce sens qu'elle préciserait les traitements de données nécessaires à la gestion et l'octroi des subventions pour ménage à faible revenu et du maintien scolaire[10], elle peut admettre que le règlement grand-ducal ne prévoit que des éléments plus techniques et de détail.

Cependant, la Commission nationale se demande si, à l'occasion de la vérification des conditions requises pour l'octroi des subventions, le Ministre ou le Centre pourront être amenés à accéder à des données issues de fichiers d'autres administrations[11]. Si tel était le cas, il conviendrait de formaliser de tels accès dans une disposition légale (par exemple dans le projet de nouvel article 2 de la loi modifiée du 13 juillet 2006), conformément à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution. En effet, selon une position constante du Conseil d'Etat, l'accès à des fichiers externes et la communication de données à des tiers constituent *« une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle. Dans ce cas, l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi »*[12]. De plus, la Commission nationale estimerait dans cette hypothèse nécessaire, comme elle l'a déjà soulevé dans ses avis antérieurs relatifs à des textes de loi similaires, que soit prévue la mise en place d'une solution technique permettant de garantir, d'un point de vue informatique, que les agents du Centre ou du Service, puissent seulement accéder aux données concernant les personnes qui ont effectivement introduit une demande de subvention pour ménage à faible revenu ou du maintien scolaire, à l'exclusion du reste de la population résidente.

Enfin, la Commission nationale rappelle que les données doivent être, aux termes de l'article 4 paragraphe (1) lettre (d) de la loi modifiée du 2 août 2002, *« conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées »*. En l'absence de précisions de la part des auteurs du projet de loi, la Commission nationale estime qu'une disposition relative à la durée de conservation de ces données serait bienvenue dans le projet de loi, sinon le projet de règlement grand-ducal sous examen.

---

[9] Voir ci-dessous, la section consacrée aux catégories de données traitées.
[10] Voir ci-dessus, remarques préliminaires.
[11] Par exemple pour vérifier que le candidat n'est pas bénéficiaire d'une aide ou subvention visée à l'article 3 paragraphe (2) point 4 du projet de règlement grand-ducal sous examen, ou pour vérifier le revenu mensuel net disponible du ménage ou du demandeur conformément à l'article 5 paragraphe (5) ou 9 paragraphe (3) du projet de règlement grand-ducal sous examen.
[12] Voir par exemple l'avis du Conseil d'Etat n° 6975/05 du 7 juin 2016 relatif au projet de loi portant modification de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Catégories de données traitées

L'article 3 paragraphe (2) du projet de règlement grand-ducal indique les cinq conditions cumulatives que doit respecter un demandeur pour que sa demande en obtention d'une subvention pour ménage à faible revenu soit recevable. L'article 9 paragraphe (1) alinéa 2 prévoit quant à lui les pièces justificatives nécessaires à l'octroi de la subvention du maintien scolaire.

La Commission nationale estime que ces deux dispositions renseignent sur les catégories de données qui seront traitées par le Ministre dans le cadre de la gestion et de l'octroi de ces subventions.

En outre, elle note que l'article 4 paragraphe (3) alinéa 1 du projet de règlement grand-ducal prévoit, en ce qui concerne la subvention pour ménage à faible revenu, que « *le demandeur est tenu, dans un délai de dix jours ouvrables de fournir, sur demande du Service ou du Centre, tous les renseignements et documents jugés nécessaires pour constater si les conditions d'octroi de la subvention demandée sont remplies. Le défaut de présentation des pièces dans les délais prévus vaut refus de la demande* ». L'article 9 paragraphe (2) du projet de règlement grand-ducal prévoit une procédure similaire en ce qui concerne la subvention du maintien scolaire. Pour des raisons de prévisibilité juridique, la Commission nationale recommande d'énumérer limitativement les renseignements et documents qui pourraient être demandés.

Accès au registre national des personnes physiques

Selon l'article 4 paragraphe (3) alinéa 2 du projet de règlement grand-ducal, « *le Service et le Centre ont accès au registre national des personnes physiques, afin de vérifier la composition du ménage* » du demandeur de la subvention pour ménages à faibles revenus. L'article 9 paragraphe (2) alinéa 2 du projet de règlement grand-ducal prévoit la même disposition pour la subvention du maintien scolaire.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal expliquent dans le commentaire des articles qu'« *avec la loi modifiée du 13 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, entrée en vigueur en date du 1er avril 2016, les communes n'émettent plus de certificats de résidence ou de composition du ménage à destination des administrations publiques. Celles-ci peuvent, via accès au registre national des personnes physiques, procéder elles-mêmes aux consultations nécessaires. Les Services et le Centre disposent, à cet effet, d'un accès au registre national des personnes physiques. Le recours à un certificat de résidence établi par la commune de résidence du demandeur reste possible, à titre exceptionnel, en cas de doute ou d'incohérence entre le registre national des personnes physiques et les réalités constatées* »[13].

Or, si les auteurs du projet de règlement grand-ducal entendent prévoir un tel accès au registre national des personnes physiques, il conviendrait selon le principe du parallélisme des formes de le consacrer dans une disposition légale, et non dans un règlement grand-ducal, par exemple dans le projet de loi n° 6787 ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation.

[13] Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention pour ménage à faible revenu et de la subvention du maintien scolaire, commentaires des articles, ad art. 4, p. 13.

Il convient cependant de noter que l'accès au registre national des personnes physiques par le Service et le Centre peut être accordé en dehors d'une disposition légale spécifique, sur demande au Ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions, après avis de la Commission du Registre National.

La loi modifiée du 13 juin 2013 prévoit en effet dans son article 7 paragraphe (2) que « *le ministre accorde l'accès au registre national en conformité avec les dispositions légales et réglementaires relatives au registre national et celles relatives à la législation sur la protection des données, après avoir demandé l'avis de la commission prévue à l'article 11* »[14].

Pour le surplus, la Commission nationale n'a pas d'autres observations à formuler.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 10 mai 2017.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemang
Membre effectif

Christophe Buschmann
Membre effectif

[14] Loi modifiée du 13 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques, article 7.