

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements

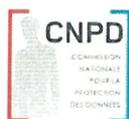
Délibération n°36/AV22/2023 du 19 mai 2023

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») *« conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »*

2. Par courrier en date du 21 octobre 2022, Monsieur le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements (ci-après le « projet de loi »).
3. Il ressort de l'exposé des motifs que la création d'un registre national des bâtiments et des logements (ci-après le « registre national ») a été envisagée dans un premier temps dans le cadre de l'introduction d'un impôt spécifique visant les logements non-occupés¹. Ainsi, la perception de l'impôt sur la non-occupation de logements nécessite la création d'un registre national qui attribue un numéro d'identification national, invariable, unique et propre à chaque bâtiment et à chaque logement (ci-après l'« identificateur »). Les auteurs du projet de loi expliquent par la suite que la création d'un registre national *« constitue une plus-value effective dans de nombreux domaines que ce soit à des fins statistiques, de recherche, de planification ou fiscales. Le registre servira*

¹ Projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements.



ainsi à accomplir et à faciliter un grand nombre de tâches légales et administratives tant au niveau communal que national. Il aura encore une grande utilité au-delà de la seule identification des logements inoccupés. »

4. La Commission nationale comprend qu'il sera possible de relier les données relatives aux bâtiments et aux logements contenues dans les registres national et communaux à une personne physique identifiée ou identifiable, notamment par le biais de l'identificateur qui sera inscrit dans le registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP »)². Les informations figurant dans les registres national et communaux sont dès lors à considérer comme des données à caractère personnel³ dont le traitement est soumis au RGPD. Le présent avis limitera ses observations aux aspects du projet de loi ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

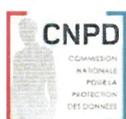
I. Remarques liminaires

5. Il ressort de l'exposé des motifs qu'il existe, à l'heure actuelle déjà, une multiplicité de registres détenus par des organismes publics qui renseignent des informations en relation avec les bâtiments et les logements⁴. Les auteurs du projet de loi expliquent que « ces registres ne disposent pas d'un numéro d'identification national unique par bâtiment et par logement permettant une identification précise de ces unités de logements et, le cas échéant, une interconnexion entre ces différents registres. L'objectif principal du registre est dès lors d'attribuer un numéro d'identification à chaque bâtiment et à chaque unité de logement séparée à l'intérieur d'un bâtiment ».
6. Même si les auteurs évoquent la possibilité de procéder à une interconnexion de fichiers en ayant recours à l'identificateur nouvellement créé, la loi en projet ne contient pas de dispositions légales en ce sens. Le texte sous avis prévoit uniquement, en son article 20, la modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques afin de faire figurer l'identificateur parmi les données contenues dans le RNPP. C'est le projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements qui prévoit l'interconnexion notamment du registre national avec le RNPP dans le but de constater l'état de non-occupation d'un logement en vue de son imposition. La CNPD déplore à ce sujet de ne pas avoir été saisie pour avis lors du dépôt du projet de loi n° 8082. Elle envisage d'émettre un avis de sa propre initiative dans lequel elle examinera plus en détail les implications d'une telle interconnexion en matière de protection des données. Elle donne néanmoins d'ores et déjà à

² Article 20 du projet de loi.

³ Au sens de l'article 4.1) du RGPD

⁴ Le nombre de ces registres a vocation à augmenter encore avec la création prévue du registre national des logements abordables (projet de loi n° 7937), du registre des logements non-occupés (projet de loi n° 8082) ainsi que des registres national et communaux faisant l'objet du projet de loi sous avis.



considérer que la mise en relation, voire l'interconnexion, de différents fichiers est susceptible de fournir une vue très détaillée sur les aspects relevant de la vie privée des individus.

7. Ainsi, le projet de loi sous avis ne semble fournir qu'un aperçu partiel de l'utilisation qui est envisagée d'être faite de l'identificateur. Il se pose notamment la question de savoir s'il est prévu de l'intégrer, par des projets de loi successifs, dans d'autres fichiers en vue de leur interconnexion. Pour que la Commission nationale puisse évaluer pleinement les implications que la création de l'identificateur est susceptible d'avoir en matière de protection des données, il aurait été utile que le projet de loi sous avis énumère clairement et précisément tous les fichiers qui seront concernés dans un avenir prévisible par cette mise en relation, voire interconnexion, ainsi que les finalités poursuivies.
8. En ce qui concerne les registres national et communaux créés par le projet de loi sous avis, la Commission nationale estime que le texte manque de précision quant à des éléments essentiels, comme par exemple les données ayant vocation à figurer dans les registres, les finalités poursuivies ou encore les éventuels destinataires, et se contente à de nombreuses reprises de renvoyer à des règlements grand-ducaux dont les projets ne lui ont pas été soumis. Il se pose dès lors la question de la conformité de la loi en projet avec les dispositions (supra)nationales consacrant le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles.
9. L'article 8 de la Convention européenne des droits à l'homme garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») accordent à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale ainsi que le droit à la protection des données personnelles la concernant. Ces droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues puisque la possibilité d'une ingérence ou d'une limitation est prévue tant par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme que par l'article 52.1 de la Charte. Cette ingérence ou limitation peut être justifiée à condition qu'elle⁵ :
 - soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante ;
 - soit nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité ;
 - respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données ;
 - réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

⁵ Pour une analyse plus détaillée de ces conditions, voir délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7425/09, point I.1.b).



10. En outre, l'article 6.3 du RGPD prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Il résulte de cette disposition que :

« Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par:

a) le droit de l'Union; ou

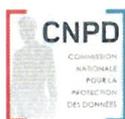
b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi. »

Le considérant 41 du RGPD énonce que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁶.

De plus, le considérant 45 du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un État membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».

⁶ V. en ce sens M. Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture Larcier, 2019, n°619. V. entre autres CourEDH, arrêt du 4 décembre 2015, Zakharov v. Russie, §§ 228 à 229 ; CourEDH, arrêt du 24 avril 2018, Benedik v. Slovenia, §§ 122 à 125 ; CJUE, arrêt du 22 juin 2021, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), C-439/19, EU:C:2021:504, point 105 et jurisprudence citée.



11. Dans son arrêt du 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé les principes susmentionnés en jugeant que « *la mise à disposition de données à caractère personnel à des tiers constitue une ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, quelle que soit l'utilisation ultérieure des informations communiquées. À cet égard, il importe peu que les informations relatives à la vie privée concernées présentent ou non un caractère sensible ou que les intéressés aient ou non subi d'éventuels inconvénients en raison de cette ingérence* »⁷. Elle a également souligné l'importance du caractère nécessaire et proportionnée d'une ingérence dans les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte⁸.
12. En droit interne, l'article 11.3 de la Constitution dispose que « *[l] 'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi* ». Le Conseil d'État rappelle régulièrement que l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11.3 de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle⁹. Il en résulte que l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi et que la loi doit indiquer en particulier les bases de données auxquelles une autorité publique peut avoir accès ou dont une autorité publique peut se faire communiquer des données, tout comme les finalités de cet accès ou de cette communication. En prévision de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle le 1^{er} juillet 2023, il est intéressant de noter que l'article 31 de la Constitution révisée dispose que « *[t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.* » Aux termes de l'article 45.2 de la Constitution révisée, « *[d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises* ».

La Cour constitutionnelle a par ailleurs eu l'occasion de préciser que « *[s]i, dans une matière réservée à la loi, l'encadrement législatif d'une attribution du pouvoir réglementaire au Grand-Duc peut, au-delà de la stricte disposition prévoyant la délégation de pouvoir, se dégager de l'ensemble des règles législatives pertinentes, il n'en reste pas moins que la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi* »¹⁰.

⁷ CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, point 39 et jurisprudence y citée.

⁸ *Ibid.*, points 63 à 65 et jurisprudence citée.

⁹ V. notamment avis 60.250 du 22 mars 2022, doc. parl. n° 7578/01, p. 5 ; avis 53.322 du 12 juillet 2019, doc. parl. n° 7425/04, p. 9 ; avis 51.586 du 7 juin 2016, doc. parl. n° 6975/05, p. 4.

¹⁰ V. arrêt n°166/21 de la Cour constitutionnelle du 4 juin 2021.



II. Chapitre 1^{er} - Généralités

13. L'article 1^{er} énonce l'objectif du projet de loi, à savoir « *la mise en place d'un système d'information de référence dédié aux bâtiments et aux logements à des fins :*
- 1 ° *statistiques;*
 - 2° *de recherche scientifique;*
 - 3° *de planification ;*
 - 4° *administratives ;*
 - 5° *d'accomplissement d'autres tâches prévues par la loi. »*

En ce qui concerne les points 1° et 2°, il est à noter que l'article 89 du RGPD ainsi que les articles 63 à 65 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données s'appliquent aux traitements de données personnelles à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques¹¹. Les points 3° à 5°, quant à eux, sont rédigés de manière très vague, en termes de finalités, et ne permettent pas de savoir quelle utilisation concrète sera faite des données contenues dans les registres national et communaux.

14. Selon l'article 2 du projet de loi, l'objectif énoncé à l'article 1^{er} est poursuivi par l'établissement des registres national et communaux ainsi que par la création de services informatiques pour ces registres.

III. Chapitre 2 - Registre national

15. D'après le commentaire des articles, « *[c]haque commune tient un registre communal de tous les bâtiments et des logements sis sur son territoire. Les données des registres communaux sont centralisées dans le registre national* ». Le chapitre 2 du projet de loi a trait au registre national et contient notamment des dispositions relatives aux finalités et aux données ayant vocation à figurer dans le registre national.

1. Article 4

16. La notion de « finalité », c'est-à-dire l'objectif poursuivi par le traitement, occupe une place primordiale au sein du RGPD. Aux termes de l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. De plus, d'autres principes prévus par le RGPD, tels que les principes de minimisation des données¹² ou de

¹¹ Pour une analyse plus approfondie, il est renvoyé à la délibération n°17/AV10/2023 du 3 mars 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7996/07.

¹² Article 5.1.c) du RGPD.



limitation de conservation¹³ s'apprécie au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées. Par conséquent, il est important que les finalités du registre national soient clairement définies dans le projet de loi.

17. Aux termes de l'article 4 de la loi en projet, les finalités du registre national sont les suivantes :
- « 1° l'identification unique alphanumérique des bâtiments et des logements, ainsi que l'enregistrement et la tenue à jour des données y relatives ;
 - 2° la mise à disposition de données relatives aux bâtiments et aux logements;
 - 3° la préservation de l'historique de ces données conformément à l'article 1^{er};
 - 4° la centralisation au niveau national des registres communaux des bâtiments et des logements. »

C'est plus particulièrement le point 2° qui soulève des interrogations de la part de la CNPD. Même si le projet de loi parle de « données relatives aux bâtiments et aux logements », il y a lieu de rappeler qu'il s'agit de données à caractère personnel dans la mesure où elles peuvent être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable¹⁴. Ainsi, il est à regretter que le texte du projet de loi reste muet tant sur les destinataires de la mise à disposition que sur les critères encadrant la mise à disposition. Ce n'est que dans le commentaire des articles que les auteurs du projet de loi fournissent quelques explications en indiquant que les données figurant dans le registre national « sont mises à disposition des administrations dans la mesure où elles contribuent à l'exécution de l'accomplissement de leurs missions légales, notamment en application des principes de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public. »

18. Tel qu'expliqué aux points 11 et 12 du présent avis, l'accès à des fichiers et la communication de données personnelles à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée. Il s'agit partant, en vertu de l'article 11.3 de la Constitution, d'une matière réservée à la loi de sorte que le texte même de la loi en projet devrait définir, du moins quant aux éléments essentiels, les organismes susceptibles de recevoir communication des données personnelles figurant dans le registre national ainsi que les finalités pour lesquelles les données peuvent être communiquées.
19. Par ailleurs, la Commission nationale a du mal à saisir la raison pour laquelle il est fait référence, dans le commentaire des articles, à la directive (UE) 2019/1024 qui a été transposée en droit national par loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public. Ladite directive met l'accent sur les aspects économiques de la réutilisation des données détenues par le secteur public en ce qu'elle vise à stimuler l'innovation dans les produits et les services. A toutes fins utiles, il est renvoyé, pour un examen plus approfondi de la

¹³ Article 5.1.e) du RGPD.

¹⁴ Cf. point 4 du présent avis.



loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, aux avis que la CNPD a émis dans le cadre du processus législatif¹⁵.

2. Article 5

20. L'article 5 du projet de loi est censé énumérer et délimiter les catégories de données qui figureront dans le registre national. Pourtant, cette disposition se contente essentiellement de renvoyer aux « informations de référence » mentionnées à l'article 14 du projet de loi qui, quant à lui, renvoie à un règlement grand-ducal qui « *précise le détail relatif aux informations de référence [...]* ». Non seulement cette façon de procéder risque d'être contraire à l'article 32.3, lu ensemble avec l'article 11.3 de la Constitution¹⁶, il est encore à regretter que le projet dudit règlement grand-ducal n'ait pas été transmis à la CNPD. Il est dès lors difficile de savoir quelles données sont concrètement visées par les termes « statut » et « caractéristiques techniques » mentionnés à l'article 14 du projet de loi et, par conséquent, d'apprécier si le principe de minimisation consacré à l'article 5.1.c) du RGPD est respecté.
21. De plus, la Commission nationale se demande pourquoi le point 3° de l'article 5 renvoie aux « *données des registres communaux des bâtiments et des logements au sens de l'article 12* ». Ledit article 12 mentionne l'identificateur ainsi que les informations de référence. Or, ces données sont déjà visées par les points 1° et 2° de l'article 5.

3. Articles 6 et 7

22. Aux termes de l'article 6 du projet de loi, lu ensemble avec l'article 3.6°, l'Administration du cadastre et de la topographie (ci-après l'« ACT ») est « *chargé[e] de toutes les opérations relatives à la gestion et à la tenue du registre national* ». Cette disposition peut être interprétée en ce sens que l'ACT est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD. Or, d'après la compréhension de la CNPD, l'article 7 entend faire peser une certaine responsabilité sur les communes, ce qui pourrait donner à croire que l'ACT et les communes sont à considérer comme des responsables conjoints des traitements effectués par le biais du registre national, auquel cas l'article 26 du RGPD trouvera application.
23. À cet égard, il est à regretter que l'article 7 est intitulé « Responsabilité des données » alors que ce concept est étranger au RGPD qui ne connaît que la notion de responsable du traitement. Il y a lieu de rappeler que la notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées

¹⁵ Délibération n° 1/2021 du 20 janvier 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7643/2 ; Délibération n° 28/AV23/2021 du 6 août 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7643/8.

¹⁶ Voir les développements sous le point 12 du présent avis.



peuvent exercer leurs droits¹⁷. La Commission nationale estime nécessaire que les auteurs clarifient les rôles des différents intervenants, tout en veillant à utiliser les notions et concepts existant en droit de la protection des données.

4. Article 8

24. Selon l'article 8 du projet de loi, « [u]n règlement grand-ducal précise les modalités d'application de la présente loi en ce qui concerne :
- 1° la structure des identificateurs ;
 - 2° l'agencement du registre national ;
 - 3° les informations de référence et les variables y relatives pouvant être répertoriées ;
 - 4° les modalités de transmission des données des registres communaux vers le registre national;
 - 5° les modalités de validation, d'accès, de transmission, de tenue à jour et de publication des données du registre national. »
25. À l'instar de la Chambre de commerce¹⁸, la CNPD regrette que le projet de règlement grand-ducal ne lui ait pas été soumis ensemble avec le projet de loi alors qu'il est susceptible de contenir des renseignements importants concernant le contenu et le fonctionnement des registres. Par ailleurs, elle se demande si le fait de déléguer au pouvoir exécutif le soin de déterminer des points pouvant le cas échéant être considérés comme essentiels ne serait pas contraire à l'article 32.3, considéré ensemble avec l'article 11.3 de la Constitution¹⁹.

IV. Chapitre 3 – Registre communal

26. Le chapitre 3 est relatif au registre communal dans lequel figureront les données relatives aux bâtiments et logements sis sur le territoire de la commune et qui alimente le fichier national.

1. Article 9

27. Selon l'article 9, dernier alinéa du projet de loi, « [d]ans les limites du territoire de la commune, les finalités sont les mêmes que celles prévues à l'article 4, points 1^{er} à 3 ». La Commission nationale réitère partant ses observations faites sous les points 16 à 19 du présent avis.

¹⁷ V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

¹⁸ Doc. parl. n° 8086/04, p. 4.

¹⁹ Cf. point 12 du présent avis.



2. Article 10

28. D'après la compréhension de la CNPD, l'article 10 est le pendant, au niveau communal, de l'article 6 du projet de loi. Il se pose dès lors la question de savoir pourquoi les articles 6 et 10 n'utilisent pas une formulation identique. En effet, l'article 6 dispose que l'ACT est chargée « *de toutes les opérations relatives à la gestion et à la tenue du registre national* » tandis qu'il résulte de l'article 10 que le bourgmestre est chargé « *de la tenue du registre communal* ». Est-ce qu'il en résulte des différences quant aux missions de ces organismes ?
29. Il peut être déduit de l'article 10 que le bourgmestre, en tant que représentant de la commune, est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD. Il serait toutefois préférable que le projet de loi se prononce clairement sur la question de savoir quel organisme est à considérer comme responsable du traitement²⁰. L'article 10 du projet de loi prévoit encore la possibilité, pour le bourgmestre, de déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, la tenue du registre communal à un ou plusieurs agents délégués. La CNPD s'interroge sur le sens à donner à cette disposition. En matière de protection des données, c'est généralement l'organisme en tant que tel, et non une personne au sein de celle-ci, qui agit en tant que responsable du traitement au sens du RGPD. À supposer que l'intention des auteurs du projet de loi soit de désigner le bourgmestre comme responsable du traitement, la CNPD comprend que cette disposition ne vise pas le bourgmestre personnellement mais l'autorité administrative qu'il représente. Même si, dans les faits, une personne physique particulière est désignée pour veiller au respect des règles en matière de protection des données, cette personne ne sera pas le responsable du traitement mais agira pour le compte de l'organisation²¹. Il en résulte que cette disposition peut être omise d'un point de vue protection des données.

3. Article 11

30. Aux termes de l'article 11 du projet de loi, « *[s]ont inscrits sur le registre communal :*
1 ° *les bâtiments et les logements existants;*
2° *les bâtiments et les logements dont les projets sont soumis à autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain* ».

En ce qui concerne le point 2°, il y a lieu de s'interroger sur l'utilité d'inscrire des projets, et par conséquent d'attribuer un identificateur à des bâtiments et logements en projet, qui n'aboutiront le cas échéant pas parce qu'ils sont abandonnés pour une raison ou une autre. Par ailleurs, il

²⁰ Cf. points 22 et 23 du présent avis.

²¹ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3 et 11, disponibles sous :

https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr.



existe une contradiction entre le paragraphe 2 de l'article 11 qui dispose que « [l']inscription doit être effectuée dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire » et le commentaire des articles selon lequel « le point de départ de l'inscription est la demande d'autorisation formulée par l'administré ».

4. Article 12

31. L'article 12 énumère les données ayant vocation à figurer dans le registre communal, à savoir l'identificateur et les informations de référence. La Commission nationale renvoie à ses observations faites au point 20 du présent avis.

V. Chapitre 4 – Identification des bâtiments et des logements

32. Le chapitre 4 du projet de loi contient des précisions quant à l'identificateur, aux informations de référence et aux sources des données.

1. Article 13

33. Aux termes de l'article 13 du projet de loi, l'identificateur est attribué par l'organisme en charge du registre national, à savoir l'ACT. Or, cette disposition paraît être en contradiction avec les explications fournies par les auteurs dans le commentaire des articles selon lesquelles le registre national ne fait que centraliser les données figurant dans les registres communaux et que seules les communes peuvent enregistrer des données, dont notamment l'identificateur, dans les registres communaux²². Au regard de ces incohérences éventuelles, la CNPD regrette d'autant plus que le projet du règlement grand-ducal mentionné à l'article 8 et qui est susceptible de fournir des renseignements importants quant au fonctionnement des registres national et communaux ne lui ait pas été soumis ensemble avec le projet de loi.

2. Article 14

34. Cette disposition est censée définir les informations inscrites dans les registres national et communaux. Or, les termes utilisés, tels que « statut » et « caractéristiques techniques », sont vagues et ne permettent pas de savoir quelles données sont concrètement visées. Le dernier alinéa indique qu'un règlement grand-ducal précise le détail relatif aux informations de référence sans que le projet dudit règlement grand-ducal n'ait toutefois été transmis à la CNPD.
35. Par ailleurs, le fait de déléguer au pouvoir exécutif le soin de déterminer les données figurant dans les registres national et communaux soulève la question de la constitutionnalité du dispositif. Il est renvoyé aux développements sous le point 12 du présent avis.

²² Doc. parl. n° 8086/00, page 9, ad article 2.



3. Article 15

36. Le paragraphe 1^{er} énumère les sources pouvant être utilisées par les communes pour la tenue à jour des registres communaux tandis que le paragraphe 2 énumère les sources pouvant être utilisées pour l'initialisation de ces registres. Aux yeux de la CNPD, il serait plus logique de traiter d'abord l'initialisation des registres communaux et ensuite leur tenue à jour.

a. Paragraphe 2

37. Aux termes du paragraphe 2, les communes peuvent recourir pour l'initialisation des registres communaux aux sources suivantes :

- « 1° les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation et les dimensions, pour autant que disponibles ;
- 2° les dossiers d'autorisation de construire des communes ou toute autre source d'information utile existant auprès des communes ;
- 3° les constats effectués lors de contrôles sur place ;
- 4° les données à fournir par les propriétaires sur demande des communes. »

38. En ce qui concerne le point 1°, les auteurs expliquent dans le commentaire des articles que les communes « peuvent déjà avoir accès aux données de l'[ACT] » sans toutefois préciser sur quelle base légale est fondé cet accès. La CNPD se trouve dès lors dans l'impossibilité de se prononcer sur la conformité de cet accès avec les dispositions du RGPD, et plus particulièrement le principe de limitation des finalités consacré à l'article 5.1.b).

39. Au vu de l'imprécision de l'article 14, le libellé du point 2° ne permet pas de savoir quelles données figurant dans les dossiers de construire sont inscrites dans les registres communaux. De plus, la formulation « toute autre source d'information utile existant auprès des communes » est trop vague et source d'insécurité juridique. Le projet de loi devrait définir de manière claire et précise quelles sources d'information peuvent être utilisées afin de garantir que l'application du dispositif soit prévisible pour les justiciables.

40. Quant au point 3°, la CNPD se demande si le projet de loi ne devrait pas encadrer les contrôles sur place que les communes peuvent effectuer, cela notamment au regard de l'article 15 de la Constitution consacrant l'inviolabilité du domicile et qui dispose qu' « [a]ucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit »²³. De plus, au vu de l'imprécision de l'article 14 du projet de loi, il n'est pas possible de savoir quels seront concrètement l'objet et l'étendue de ces contrôles de sorte que cette disposition risque d'être contraire à l'article 11.3 de la Constitution.

²³ Après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle le 1^{er} juillet 2023, ce principe sera consacré à l'article 21 de la Constitution.



41. Le point 4° encourt des critiques similaires. Au vu de l'imprécision de l'article 14 du projet de loi, les justiciables ne sont pas en mesure de savoir quelles données peuvent leur être demandées de la part des communes. De plus, l'article 18 du projet de loi sanctionne pénalement la méconnaissance des obligations imposées en vertu de l'article 15.2.4°. Il se pose dès lors la question de savoir si ces dispositions ne contreviennent pas au principe de spécification de l'incrimination qui est le corollaire du principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 14 de la Constitution²⁴.

b. Paragraphe 1^{er}

42. Le paragraphe 1^{er} a trait à la tenue à jour des registres communaux et dispose que les communes peuvent recourir aux sources suivantes :

- « 1° les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation ;
- 2° les dossiers d'autorisation de construire des communes ;
- 3° les constats effectués lors de contrôles sur place. »

La Commission nationale renvoie à ses observations sous les points 38 à 40 du présent avis.

VI. Chapitre 5 – Autorisation d'accès et d'utilisation des données inscrites sur les registres

43. La Commission nationale voit d'un œil critique l'article 16.1 selon lequel toute autorité administrative a accès au registre national. La création du registre national et l'accès audit registre constituent une ingérence dans le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles. En vertu du principe de proportionnalité consacré notamment par l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, une telle ingérence doit être limitée au strict nécessaire²⁵. Ainsi, la CNPD demande de limiter l'accès au registre national aux autorités administratives qui en ont effectivement besoin dans le cadre de leurs missions légales qui devront être en lien avec les finalités des registres national et communaux²⁶.

44. En ce qui concerne les « entités autres que les administrations relevant de l'Etat et des communes »²⁷, les auteurs indiquent suivre une approche « open data ». Ainsi, l'article 16.2 dispose que « [u]n règlement grand-ducal précise les modalités des droits d'accès pour des entités autres que celles énumérées au paragraphe 1^{er}. » Premièrement, il se pose la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par « entité » : sont visées exclusivement les personnes

²⁴ V. en ce sens : Avis 53.509 du Conseil d'État du 28 février 2023, doc. parl. n° 7475/06, p. 6.

²⁵ V. notamment CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, points 63 à 65 et jurisprudence citée.

²⁶ V. les développements sous les points 16 à 19 du présent avis.

²⁷ Doc. parl. n° 8086/00, p. 12. Ad Article 16.



morales de droit privé ou également les personnes physiques ? Deuxièmement, le fait de déléguer au pouvoir exécutif le soin de déterminer les modalités des droits d'accès, sans fournir un quelconque encadrement au niveau de la loi formelle, risque d'être contraire à l'article 32.3, considéré ensemble avec l'article 11.3 de la Constitution²⁸. Troisièmement, la CNPD regrette que le projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'accès ne lui ait pas été soumis ensemble avec le texte sous avis de sorte qu'elle n'est pas en mesure de se prononcer.

45. Néanmoins, il peut être déduit du commentaire des articles que l'intention des auteurs du projet de loi est de conférer au grand public un accès aux informations figurant dans le registre national. La Commission nationale souhaite mettre en garde contre les risques qu'un tel accès représente en matière de protection des données. Plus particulièrement, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs sur l'arrêt du 22 novembre 2022 dans lequel la CJUE s'est prononcée sur l'accès de tout membre du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs²⁹. La CJUE a notamment rappelé que conformément à l'article 52.1 de la Charte et dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées aux droits consacrés par les articles 7 et 8 de la Charte que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui. En ce qui concerne le projet de loi sous avis, la CNPD se demande en quoi l'accès du grand public serait nécessaire pour répondre à un objectif d'intérêt général.
46. L'article 17 vise à refléter, d'après les auteurs, le devoir de collaboration des utilisateurs du registre en leur imposant de signaler à la commune et à l'ACT toutes les erreurs dont elles ont connaissance. La CNPD s'interroge sur la portée juridique de cette disposition : quelles sont les conséquences juridiques en cas de non-respect ?

VII. Chapitre 6 – Dispositions pénales

47. L'article 18 sanctionne pénalement la méconnaissance des obligations imposées en vertu de l'article 15.2.4°. La Commission nationale renvoie à ses observations sous le point 41 du présent avis.

VIII. Chapitre 7 – Dispositions modificatives

48. L'article 19 du projet de loi vise à modifier l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie pour préciser que la gestion du registre national fait partie des attributions de l'ACT. La CNPD renvoie à ses commentaires

²⁸ V. point 12 du présent avis.

²⁹ CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, point 46.



sous les points 22 et 23 du présent avis. Par ailleurs, elle se demande s'il ne serait pas utile d'utiliser les mêmes termes que l'article 6 du projet de loi qui mentionne également la tenue du registre national.

49. L'article 20 du projet de loi ajoute un dernier tiret à l'article 5.2.c) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques afin d'indiquer que l'identificateur figure parmi les données mentionnées dans le RNPP. Il ressort de l'exposé des motifs que « *les communes inscriront les personnes physiques désormais [...] non seulement à une adresse, mais dans un logement précis, à l'aide du numéro d'identification de ce logement* ». Afin de permettre aux services de la population des communes d'inscrire les personnes physiques dans le logement exact³⁰, ne faudrait-il pas prévoir, tel que suggéré par le Syvicol³¹, que l'identificateur figure obligatoirement sur un certain nombre de documents, comme par exemple les contrats de bail ou les actes notariés ?

IX. Chapitre 8 – Dispositions finales

50. L'alinéa 1^{er}, de l'article 22.1 du projet de loi dispose que « *[c]haque personne peut acter l'exactitude des données concernant ses bâtiments et logements, qui ont été reprises au registre communal endéans le délai prévu à l'article 20, en contresignant un extrait de données et en le retournant à la commune territorialement compétente.* » La référence à l'article 20 étant erronée, la CNPD se demande si les auteurs visent le délai prévu à l'article 21. De plus, il n'est pas clair, aux yeux de la CNPD, qui peut acter l'exactitude. S'agit-il des propriétaires des immeubles ou les locataires sont-ils aussi visés ?
51. Les alinéas 2 et 3 de l'article 22.1 du projet de loi prévoient la possibilité d'adresser une demande de rectification à la commune territorialement compétente. Là encore, il n'est pas clair qui pourra formuler une telle demande. Par ailleurs, il y a lieu de noter que l'article 16 du RGPD confère à la personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement la rectification des données personnelles la concernant qui sont inexactes.
52. Aux termes de l'article 22.2 du projet de loi, « *[l]es données concernant l'historique des bâtiments et des logements qui sont à la disposition des communes sont reprises dans les registres communaux et dans le registre national.* » La Commission nationale se demande quelles données sont exactement visées et s'il s'agit d'autres données que celles mentionnées à l'article 14 du projet de loi. La Commission nationale estime que la loi en projet devrait clairement indiquer quelles données figureront dans les registres national et communaux.

³⁰ V. également le principe d'exactitude énoncé à l'article 5.1.d) du RGPD.

³¹ Doc. parl. n° 8086/02, p. 3.



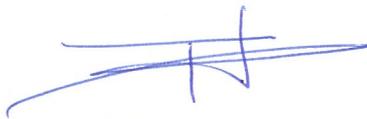
53. L'article 23 du projet de loi a trait aux voies de recours. Les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des articles que les inscriptions effectuées par la commune dans le registre communal constitue une décision administrative individuelle de sorte qu'elles sont susceptibles d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Sans vouloir se prononcer sur la qualification de décision administrative individuelle, la CNPD tient simplement à rappeler que cette disposition est sans préjudice du droit de toute personne concernée d'introduire une réclamation auprès de la CNPD si elle considère que le traitement de données à caractère personnel la concernant constitue une violation du RGPD³².

Ainsi adopté à Belvaux en date du 19 mai 2023.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Marc Lemmer
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire

³² Article 77 du RGPD.

