

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de loi n°8355 portant modification 1° de la loi
électorale modifiée du 18 février 2003 et 2° de la loi modifiée du 16
juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État**

Délibération n°16/AV6/2024 du 8 mars 2024

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement 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 (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 février 2024, Monsieur le Premier Ministre a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et 2° de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État (ci-après le « projet de loi »).
3. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi sous examen a pour objectif principal de simplifier la procédure d'échange entre États membres de l'Union européenne des données des ressortissants des autres États membres, électeurs aux élections européennes dans une commune luxembourgeoise. En vue des prochaines élections européennes qui auront lieu le 9 juin 2024, le projet de loi sous avis propose également de simplifier certaines procédures dans l'intérêt des acteurs impliqués dans l'organisation et le déroulement des élections, et de préciser certaines dispositions pour en améliorer la sécurité juridique.
4. La Commission nationale formulera dans le présent avis ses observations quant aux problématiques relatives à la protection des données à caractère personnel soulevées par le projet de loi.



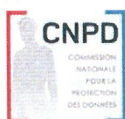
Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de loi n°8355 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février
2003 et 2° de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

I. Sur l'échange des données électorales entre les États membres de l'Union européenne (Art. 1^{er} du projet de loi)

5. L'article 1^{er} du projet de loi sous avis concerne la procédure d'échange de données entre les États membres de l'Union européenne dans le cadre des élections européennes afin d'éviter le double vote et la double candidature, tel que prévu à l'article 9 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Le projet de loi vise à simplifier cette procédure en désignant le Centre des technologies de l'Information de l'État (ci-après le « CTIE »), à la place des collèges des bourgmestre et échevins de chaque commune, comme autorité en charge de l'établissement et de la transmission d'une liste qui contient les données des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne, inscrits sur les listes électorales. Il transmet cette liste au ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions (ci-après le « ministre ») qui informe les États membres d'origine respectifs des électeurs inscrits.
6. Ainsi, le projet de loi sous examen instaure une obligation légale de traiter un certain nombre de données à caractère personnel. La CNPD constate que l'établissement et la transmission de la liste contenant les données électorales trouvent leur base de licéité dans l'article 6.1.c) du RGPD en vertu duquel le traitement est licite s'il est « *nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis* ». Dans ce cas de figure, l'article 6.3 du RGPD prévoit une contrainte particulière liée à la licéité du traitement dans la mesure où le fondement et les finalités du traitement doivent être définies soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit national. De plus, cette base juridique doit répondre à un objectif d'intérêt public et être proportionné à l'objectif légitime poursuivi.
7. En effet, la finalité du traitement est définie à l'article 13 de la Directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, qui dispose que « *[I]es États membres échangent les informations nécessaires à la mise en œuvre de l'article 4 [interdisant le double vote et la double candidature]. À cette fin, l'État membre de résidence transmet, sur la base de la déclaration formelle visée aux articles 9 et 10, à l'État membre d'origine, dans un délai approprié avant chaque scrutin, les informations relatives aux ressortissants de ce dernier inscrits sur les listes électorales ou ayant présenté une candidature. L'État membre d'origine prend, en conformité avec sa législation nationale, les mesures appropriées afin d'éviter le double vote et la double candidature de ses ressortissants.* »

1) Les catégories de données

8. Conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, seules les données adéquates, pertinentes et nécessaires au regard des finalités poursuivies par le responsable du traitement doivent être collectées et traitées (principe de minimisation des données). En l'espèce, il s'agit des données



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8355 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et 2° de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

relatives aux ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne qui sont électeurs aux élections européennes dans une commune luxembourgeoise. Cependant, l'article 1^{er} du projet de loi prévoit que le CTIE établit cette liste « *sur base des données contenues dans le registre national des personnes physiques au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques* » sans pour autant préciser de quelles catégories de données il s'agit concrètement.

9. De ce fait, la CNPD se demande si la liste élaborée par le CTIE contient toutes les données personnelles contenues dans le registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP »), telles qu'énumérées dans l'article 5 de la loi susmentionnée. La liste établie par le CTIE devrait se limiter aux seules données nécessaires au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, telles que le nom, le prénom et la date de naissance des électeurs inscrits sur les listes électorales, ceci en application du principe de minimisation prévu à l'article 5.1.c) du RGPD.¹
10. Par ailleurs, la Commission nationale tient à souligner que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution. Ainsi, il est d'autant plus regrettable que le texte du projet de loi, en se référant à une liste établie « *sur base des données contenues dans le [RNPP]* », reste vague et indéfini quant aux catégories de données qui seront contenues dans cette liste. La CNPD recommande vivement que le texte du projet de loi énumère de manière exhaustive les catégories de données susceptibles d'y figurer, tout en veillant à respecter le principe de minimisation des données.

2) Les autorités en charge

11. Dans le but de soulager le collège du bourgmestre et échevins de chaque commune, le projet de loi entend désigner le CTIE comme l'autorité en charge de l'établissement de la liste, triée par nationalité, de tous les ressortissants des autres États membres de l'Union européenne, électeurs aux élections européennes, et de la transmission de cette liste au ministre.
12. La CNPD en déduit que le CTIE est le responsable du traitement pour l'établissement de la liste et sa transmission subséquente au ministre. De même, le ministre est, en principe, à considérer comme responsable du traitement consistant à transmettre les informations de ladite liste aux États membres d'origine respectifs des électeurs inscrits. Selon la compréhension de la CNPD, il s'agit de deux responsables indépendants et successifs et non pas de responsables conjoints du traitement.
13. Cependant, la CNPD note une certaine incohérence entre le texte du projet de loi et le commentaire des articles. En effet, selon le commentaire de l'article 1^{er}, « *l'échange de ces listes*

¹ V. en ce sens : Avis 61.346 du Conseil d'État du 16 mai 2023, doc. parl. 8150/01, pp. 5 et 6.



parmi les Etats membres est effectuée via une plateforme électronique mise en place et gérée par l'Union européenne et dont le gestionnaire au niveau national constitue le Centre [CTIE] et le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions ». La Commission nationale se pose la question de savoir qui est effectivement compétent pour transmettre la liste contenant les données électorales aux autres États membres et s'il existe une éventuelle responsabilité conjointe. En plus, il semble ressortir de la fiche d'évaluation d'impact que le CTIE serait en charge de la transmission de ladite liste aux autres États membres tandis que le commentaire d'article fait mention d'une validation préalable de la liste par les communes, ce qui n'est cependant pas prévu par le texte du projet de loi.

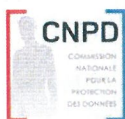
14. Par conséquent, la CNPD se permet de rappeler que la notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits.² Il est encore à noter que la notion de responsable (conjoint) du traitement est une notion fonctionnelle en ce qu'elle vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels joués par les parties.³ Ainsi, les dispositions du projet de loi devraient néanmoins refléter la réalité des activités exercées par les différents acteurs et donner, de cette manière, des indications suffisamment claires quant à l'entité qui est à considérer comme responsable du traitement.

II. Sur l'abandon de l'envoi d'une liste comportant les données relatives aux électeurs en tutelle (Art. 7 du projet de loi)

15. À l'heure actuelle, l'article 89, alinéa 3, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 prévoit que le préposé du répertoire civil auprès du Parquet Général envoie une liste comportant des données relatives aux électeurs en tutelle aux collèges des bourgmestres et échevins des communes de résidence des majeurs en tutelle en vue de la remettre par la suite aux bureaux de vote principaux. La CNPD salue que le projet de loi propose de supprimer l'envoi d'une telle liste comportant des données personnelles relatives aux électeurs en tutelle, notamment des données dites « sensibles », au sens de l'article 9 du RGPD, qui ont trait à la santé de la personne concernée.
16. En effet, les auteurs du projet de loi font remarquer qu'il n'est pas nécessaire de transmettre cette liste aux collèges des bourgmestres et échevins et à destination finale des bureaux de vote principaux de sorte que la suppression de cette disposition contribue au respect du principe de minimisation de données inscrit à l'article 5.1.c) du RGPD.

² 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.

³ *Ibid.*, p.4.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8355 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et 2° de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

III. Sur l'abandon de l'obligation de renseigner la profession des présentants (Art. 9, 19 et 21 du projet de loi)

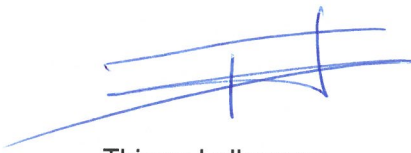
17. La loi électorale modifiée du 18 février 2003 détermine les informations sur les candidats et présentants qui doivent être renseignées dans la liste des candidats lors du dépôt. La Commission nationale se félicite que le projet de loi propose d'abandonner l'obligation de renseigner la profession des présentants sur cette liste dans le cadre des élections législatives, communales et européennes (Art. 9, 19 et 21 du projet de loi). Les auteurs indiquent à bon droit dans le commentaire des articles qu'il n'y a dans ce contexte aucun intérêt d'inclure cette donnée personnelle et qu'il s'agit de limiter au strict nécessaire les informations à renseigner sur ladite liste.
18. La CNPD se permet simplement de rappeler l'importance du principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD. À cet égard, elle constate que les informations devant être renseignées sur les listes des candidats lors du dépôt ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit des élections législatives, communales ou européennes, sans qu'elle soit toutefois en mesure d'identifier une raison justifiant cette différence de traitement. À titre d'exemple, dans le cadre des élections législatives, la liste doit comprendre le sexe des présentants, alors que tel n'est pas le cas pour les élections communales ou européennes. La Commission nationale invite dès lors les auteurs du projet de loi de reconsidérer pour chaque donnée personnelle la nécessité de la faire figurer dans les listes électorales, afin d'assurer le respect du principe de minimisation des données.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 8 mars 2024.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8355 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et 2° de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État