

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif à l'interprétation et l'application de l'article 28 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Délibération n°228/2007 du 23 novembre 2007

Interrogée par la Ville de Luxembourg quant aux aspects de protection des données à prendre en compte lors de l'établissement d'un cadastre des loyers, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après « la Commission nationale ») a adopté lors de sa séance du 23 novembre 2007 un avis avec ses recommandations relatives à l'interprétation et à l'application de l'article 28 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

L'article 28 de la loi précitée autorise chaque commune « à demander annuellement auprès des bailleurs, donnant en location un ou plusieurs logements sis sur le territoire de la commune, respectivement auprès des locataires d'un logement sis sur le territoire de la commune, des renseignements relatifs au montant du loyer et des charges locatives à payer au bailleur ainsi qu'au type et à la surface en m² du logement loué ».

L'alinéa 2 du même article précise que « ces renseignements peuvent être utilisés pour l'établissement d'un cadastre des loyers afin de connaître le niveau moyen des loyers demandés pour les différents types de logements dans une commune ou dans une partie de celle-ci ».

La notion « cadastre des loyers »

La loi sur le bail à usage d'habitation laisse aux communes la faculté d'établir un cadastre des loyers à partir des données recueillies, via formulaires, auprès des bailleurs, respectivement des locataires.

Elle ne définit pas la notion de « cadastre des loyers ». Il résulte cependant clairement des documents et débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi sur le bail à usage d'habitation que le législateur entendait introduire une « sorte de *« Mietspiegel » tel qu'il existe en Allemagne* »¹.

Finalité du cadastre des loyers

Si la loi ne définit donc pas expressément la notion de « cadastre des loyers », elle précise cependant la finalité de l'établissement de celui-ci, à savoir la connaissance du niveau moyen et de l'évolution des loyers demandés pour les différents types de logements dans une commune ou dans une partie de celle-ci. Les objectifs du cadastre des loyers ainsi déterminés par le législateur se confondent avec ceux du « Mietspiegel » allemand².

¹ cf. doc. parl. 5216/00, p. 30

² „Ein Mietspiegel ist eine Übersicht über die ortsübliche Vergleichsmiete“ (§ 558c BGB), im frei finanzierten Wohnungsbau.

La constitution et l'élaboration du cadastre des loyers

Ayant passé en revue la documentation qu'elle a pu trouver sur les modalités suivies en la matière dans certaines villes de la République fédérale d'Allemagne et analysé le fonctionnement pratique du « Mietspiegel », la Commission nationale constate qu'il n'existe pas en Allemagne de textes légaux ou réglementaires homogènes, ni au niveau fédéral, ni au niveau des « Länder », sur la méthodologie relative à la collecte des données en vue de l'établissement du « Mietspiegel ». La pratique diverge certes sur quelques points de détail d'une commune à l'autre ou d'un « Land » à l'autre. Il est cependant constant que le niveau moyen des loyers est déterminé à partir des résultats obtenus grâce à des enquêtes menées régulièrement auprès d'un échantillon représentatif des habitants d'une commune. Ces enquêtes sont réalisées moyennant formulaires à remplir par les habitants ou par des entretiens téléphoniques ; en tout état de cause la participation est facultative.

Au Luxembourg, le niveau moyen des loyers pour les différents types de logements dans une commune est censé être déterminé sur base des données relatives au montant du loyer et des charges locatives ainsi qu'au type et à la surface en m² du logement loué. Ces données sont collectées par le biais de formulaires, soumis pour être complétés par les bailleurs, respectivement les locataires, qui sont obligés de les remplir et de les retourner à la commune sous peine d'amende (art. 28 alinéa 3).

A la différence de l'établissement des « Mietspiegel » allemands, l'enquête menée en vue de l'établissement du cadastre des loyers aura donc un caractère exhaustif (du moins en théorie), alors qu'elle est censée intégrer l'ensemble des logements loués sis sur le territoire d'une commune. Notons que l'article 558 du Code civil allemand (BGB) précise certaines conditions qui font présumer que le « Mietspiegel » reflète correctement les loyers pratiqués dans les localités pour lesquels il a été établi.

Contenu du cadastre des loyers et considérations en matière de protection des données et de la vie privée

En Allemagne la collecte des données devant servir à l'établissement du « Mietspiegel » se fait moyennant des formulaires qui sont remplis soit sans référence à des données personnelles, soit avec indication de données personnelles. Dans le dernier cas cependant, les données sont rendues anonymes lors de leur saisie informatique. Les formulaires et, le cas échéant, les listes des noms et adresses correspondantes de l'échantillon représentatif sont détruites une fois le « Mietspiegel » établi.

Ainsi, le chargé de la protection des données du « Land Berlin » relève au sujet du « Mietspiegel » dans son rapport annuel de 1997 : *„Unsere Hinweise zur Gestaltung der Erhebungsbögen bei den Mietern als auch zur Anonymisierung der Einzelangaben wurden berücksichtigt, so daß der Datenbestand in seiner anonymisierten Form als Grundlage für künftige Mietspiegel mit genutzt werden kann. (...) Eine personen-, wohnungs- oder adreßbezogene Nutzung sowohl der Daten des Statistischen Landesamt als auch des Mietspiegels ist durch die Anonymisierungsmaßnahmen ... ausgeschlossen worden“.*

Ni la loi sur le bail à usage d'habitation, ni un texte réglementaire, ne contiennent des précisions quant à une méthodologie d'établissement du cadastre des loyers. Rappelons que la volonté du législateur était de prévoir une possibilité pour les communes d'établir un cadastre des loyers à l'instar du modèle allemand du « Mietspiegel ».

En tenant compte des observations qui précèdent et en considération de règles relatives à la protection des données et de la vie privée, la Commission nationale estime

- d'une part que la collecte des données doit être limitée aux renseignements mentionnés à l'alinéa 1^{er} de l'article 28 (cf. en annexe : modèle de formulaire approuvé pour la Ville de Luxembourg),
- et d'autre part que le cadastre des loyers doit reposer sur un fichier anonyme, c'est-à-dire un fichier ne contenant aucune données à caractère personnel.

Cette question de l'anonymisation a également été soulevée par le Conseil d'Etat qui soulignait dans son avis³ relatif au projet de loi sur le bail à usage d'habitation « qu'en tout état de cause les données visées devraient être anonymisées ».

Enfin, l'anonymisation des données concorde d'ailleurs avec la finalité légale du cadastre des loyers qui est purement statistique et consiste à calculer sur base de données effectives et fiables périodiquement le niveau moyen des loyers pratiqués pour les différents types de logements dans une commune ou une partie de celle-ci et rendre ces informations disponibles.

Le fichier ne devra donc pas être établi en fonction des noms des propriétaires et/ou locataires ni de l'adresse de l'immeuble, mais devra être structuré suivant la typologie des logements retenue (nature, nombre des pièces, surface habitable, année de construction/rénovation etc.) et suivant le quartier respectivement la localité. Le souci d'anonymisation impose par ailleurs de renoncer à une différenciation par quartiers dans les petites communes.

Il convient en effet de rechercher un équilibre satisfaisant entre l'intérêt légitime poursuivi par les autorités publiques et le respect du droit à la vie privée et des données personnelles des citoyens.

En ce sens la Commission nationale préconise que :

- les données à caractère personnel figurant sur les formulaires, à savoir les noms, prénoms et adresses des bailleurs, respectivement locataires ne doivent pas être transcrites dans le fichier du cadastre des loyers lors de leur saisie informatique ;
- les formulaires et, le cas échéant, les listes d'adresses correspondantes doivent être détruites dès que le niveau moyen des loyers pour les différents types de logements aura été déterminé ;
- les données du cadastre des loyers ne doivent pas être rapprochées ou mises en corrélation avec d'autres bases de données nominatives de la commune ou de tiers ;

³ cf. doc. parl 5216/08, p. 9

- elle ne doivent être publiées et diffusées que sous la forme de données chiffrées agrégées (fourchettes et moyennes) reflétant les loyers pratiqués en relation avec l'époque, la localité, le cas échéant le quartier et en fonction des caractéristiques (abstraites) du logement.
- une différenciation par quartiers ne devra avoir lieu que dans les communes dépassant un certain nombre d'habitants de façon à ne pas rendre illusoire l'anonymat recherché.

Ainsi décidé à Luxembourg en date du 23 novembre 2007

La Commission nationale pour la protection des données

Gérard Lommel
Président

Pierre Weimerskirch
Membre effectif

Thierry Lallemand
Membre effectif

Déclarations des Logements à Luxembourg-Ville

(Vous référez à la notice explicative avant de remplir ce formulaire)

A) Identification du bien

A.1) Vous payez un impôt foncier pour le bien situé à l'adresse suivante :

Rue : **ADRESSE PRE-IMPRIMEE**
Quartier :
N° : Code Postal : Ville :

A.2) Si cette adresse est incorrecte ou incomplète, merci de la rectifier ci-dessous :

Rue :
Quartier :
N° : Code Postal : Ville :

B) Destination du bien

B.1) Si votre bien comprenait plusieurs logements lors de sa construction, indiquez combien étaient utilisés pour :

Habitation Activité professionnelle Les deux

B.2) Combien sont actuellement utilisés pour l'habitation :

B.3) Combien sont inoccupés :

B.4) Actuellement, un logement est-il loué : Oui : Non :

→ SI UN DE VOTRE BIEN EST DONNE EN LOCATION, MERCI DE COMPLETER LA SUITE DU FORMULAIRE

→ SI VOTRE BIEN EST UTILISE POUR L'EXERCICE D'UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE, EST INOCCUPE OU EST OCCUPE POUR VOS PROPRES BESOINS : FIN DU QUESTIONNAIRE

C) Désignation du propriétaire

C.1) Vos coordonnées sont les suivantes :

Rue : **ADRESSE PRE-IMPRIMEE**
Quartier :
N° : Code Postal : Ville :

Si ces coordonnées comportent une erreur, merci de les corriger ci-après :

Rue :
N° : Entrée : Boîte Postale : Code Postal :
Ville :
Pays :

C.2) Si vous agissez en tant que représentant légal du propriétaire :

C.2.1) Vos qualités :

(cochez la case correspondante)

Administrateur Mandataire Agence immobilière Particulier Autre, précisez :

C.2.2) Les coordonnées du propriétaire :

Nom (Société) : Prénom :
Rue :
N° : Entrée : Boîte Postale : Code Postal :
Ville :
Pays :

D) Description du bien

D.1) Quel type de bien possédez-vous à cette adresse :

Maison unifamiliale

Maison à plusieurs logements

Appartement

Immeuble de rapport

Autre genre :

D.2) Quel est le numéro d'entrée du bâtiment où se situe le logement :

D.3) A quel étage se situe le logement :

D.4) Quel est le numéro de porte du logement :

D.5) Quelle est approximativement l'année de construction du logement :

D.6) A-t-il été rénové depuis : Oui Non

D.7) Quelle est la surface du logement :

D.8) De combien de pièces se compose le logement :

E) Location du bien

E.1) Si vous savez distinguer les charges du loyer payé par le locataire, précisez chaque montant pour le mois de septembre 2007 :

Si logé gratuitement notez « 0€ »

E.2) Si vous ne savez pas distinguer les charges du loyer, quel montant a été payé par le locataire pour le mois de septembre 2007 :

Si logé gratuitement notez « 0€ »

Notice d'information

Ce formulaire a pour but de réunir les renseignements conformément à l'article 28 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation pour l'établissement d'un cadastre des loyers afin de connaître le niveau moyen des loyers demandés pour différents types de logements dans une commune ou dans une partie de celle-ci.

Ces renseignements sont susceptibles d'être transmis au Ministre ayant le logement dans ses attributions. Conformément à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le déclarant dispose d'un droit d'accès et de rectification des données le concernant auprès de l'administration communale de la Ville de Luxembourg.