

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

Délibération n° 26/AV11/2024 du 2 mai 2024.

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 12 mai 2023, Monsieur le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat (ci-après le « projet de loi »).



Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

3. Il résulte de l'exposé des motifs que, au regard de l'augmentation du nombre de recours contentieux, le projet de loi vise à revoir les dispositions régissant le droit de préemption légal. Ainsi, il s'agit d'assurer la sécurité juridique, la transparence et la balance de tous les intérêts de la société afin que cet instrument de la politique du logement soit mieux accepté.
4. Le présent avis limitera ses observations aux aspects du projet de loi ayant trait à la protection des données à caractère personnel, et plus particulièrement aux dispositions de l'article 9 qui régissent la notification à effectuer par le notaire aux pouvoirs préemptant. La CNPD constate dans ce contexte que le projet de loi n° 8223¹ contient des dispositions quasi-identiques à celles de l'article 9 du projet de loi sous examen sans qu'elle ait toutefois été saisie pour avis pour le projet de loi n° 8223.

I. Remarques liminaires

5. Il ressort de l'exposé des motifs du texte sous avis que le droit de préemption légal constitue un outil important de la mise en œuvre de la politique du logement. Il permet aux pouvoirs préemptant, à savoir les communes et le Fonds du Logement, d'acquérir, par préférence à tout autre acquéreur, un immeuble en vue de la réalisation de projets répondant à l'un des objectifs d'intérêt général énumérés à l'article 2 du projet de loi, tels que la réalisation de logements abordables.
6. En ce qui concerne l'exercice du droit de préemption, il appartient au notaire d'informer les pouvoirs préemptant de l'existence d'un projet d'acte en leur fournissant un certain nombre d'informations qui, si elles se rapportent à une personne physique identifiée ou identifiable, constituent des données à caractère personnel. Cette transmission de données personnelles par le notaire aux pouvoirs préemptant constitue une ingérence au droit à la protection de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel, tels que consacrés notamment par les articles 20 et 31 de la Constitution ainsi que les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
7. Il convient toutefois de rappeler que les droits au respect de la vie privée et à la protection des données ne sont pas des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société et être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux². Conformément aux articles 37 de la Constitution et 52.1 de la Charte, des limitations peuvent être

¹ Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. La loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie e communication et d'un fonds de route ; 2. La loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. La loi modifiée du 19 juillet concernant l'aménagement communal et le développement urbain

² CJUE, arrêt du 7 mars 2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, ECLI:EU:C:2024:216, point 52.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

apportées pourvu qu'elles soient prévues par la loi et respectent le contenu essentiel des droits fondamentaux ainsi que le principe de proportionnalité. En vertu de ce dernier principe, les limitations doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.

II. La notification à effectuer par le notaire aux pouvoirs préemptant en vue d'un exercice éventuel du droit de préemption

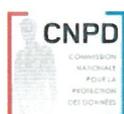
8. Selon l'article 9 du projet de loi, il appartient au notaire de notifier, avant la passation de l'acte authentique, aux pouvoirs préemptant un certain nombre d'informations sur l'acte projeté. Ces informations sont à qualifier de données à caractère personnel si elles se rapportent à une personne physique identifiée ou identifiable, ce qui est notamment le cas si le propriétaire de l'immeuble faisant l'objet de l'acte projeté est une personne physique. Les règles du RGPD ont alors vocation à s'appliquer.
9. Aux termes de l'article 6.1 du RGPD, un traitement de données n'est licite que si une des conditions y énumérées est remplie. En l'espèce, la transmission de données personnelles par le notaire aux pouvoirs préemptant est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le notaire est soumis, conformément à l'article 6.1.c) du RGPD. Le traitement des données personnelles par les pouvoirs préemptant est, quant à lui, nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont sont investis les pouvoirs préemptant, à savoir l'exercice éventuel du droit de préemption dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du logement, conformément à l'article 6.1.e) du RGPD.
10. 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 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



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

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 précise encore 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'homme³.

11. La CNPD note favorablement que le projet de loi confère une base légale aux traitements de données effectués en vertu du texte sous examen. Par ailleurs, l'instrument du droit de préemption semble répondre à un objectif d'intérêt public, à savoir la création de logements abordables, et être proportionné à cet objectif légitime poursuivi⁴. La Commission nationale estime néanmoins que certaines dispositions du projet de loi manquent de précision.

1. La transmission électronique des données personnelles

12. Alors que la loi actuellement en vigueur prévoit que la notification à effectuer par le notaire aux pouvoirs préemptant se fait par voie postale, et plus particulièrement par envoi recommandé⁵, l'article 9 du projet de loi dispose que la notification sera effectuée dorénavant par voie électronique et qu'un accusé de transmission sera généré automatiquement.
13. Il est à regretter que ni les dispositions du texte en projet ni le commentaire des articles ne précisent la manière dont cette transmission électronique des données s'effectuera. Est-il prévu que cette transmission se fera par simple courriel ou de créer une plateforme destinée à permettre au notaire de transmettre aux pouvoirs préemptant les informations nécessaires ? Quel sera le fonctionnement d'une telle plateforme ? Qui sera en charge de l'opérer et qui sera à considérer comme responsable du traitement ? Se posent également dans ce contexte des questions de

³ 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 c. Russie, §§ 228 à 229 ; CourEDH, arrêt du 24 avril 2018, Benedik v. Slovenia, §§ 122 à 125

⁴ Cf. points 5 à 7 du présent avis.

⁵ Art. 8 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

sécurité informatique. La CNPD invite les auteurs d'apporter les précisions nécessaires au projet de loi.

2. Les données personnelles faisant l'objet de la notification

14. Il résulte de l'article 9, alinéa 1^{er}, du projet de loi que le notaire transmet aux pouvoirs préemptant une copie du compromis ou du projet d'acte. Par ailleurs, l'alinéa 3 dispose que le notaire veille à communiquer au moins les informations y énumérées, telles que l'identité et le domicile du propriétaire.
15. La Commission nationale se permet de rappeler l'importance du principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD selon lequel les données personnelles doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Ce principe est lié au principe de proportionnalité en vertu duquel les limitations au droit à la protection des données personnelles doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire⁶. À cet égard, la CNPD s'interroge s'il est vraiment nécessaire de transmettre une copie de l'intégralité du compromis ou du projet d'acte aux pouvoirs préemptant. En effet, ces actes peuvent contenir des stipulations qui ne sont pas pertinentes pour la décision à prendre par les pouvoirs préemptant, de sorte que la transmission de telles informations est susceptible de contrevenir aux principes de minimisation des données et de proportionnalité.
16. Par ailleurs, l'article 9, alinéa 3, du projet de loi comporte une énumération seulement exemplative (« au moins ») des informations à transmettre par le notaire aux pouvoirs préemptant. La Commission nationale estime qu'en application des articles 31 et 37 de la Constitution, les données que le notaire transmet aux pouvoirs préemptant doivent être limitativement énoncées au niveau de la loi⁷. La Commission nationale recommande dès lors de faire abstraction des termes « au moins » et d'indiquer précisément et de manière exhaustive les données qui sont à transmettre.

3. La durée de conservation

17. La CNPD note que le texte sous examen ne comporte pas de disposition fixant la durée de conservation des données traitées. Elle se permet de rappeler que les données collectées dans le cadre d'une mission légale ne doivent être conservées qu'aussi longtemps qu'elles sont nécessaires pour l'exécution de la mission voire de l'obligation légale pour laquelle elles ont été

⁶ Cf. point 7 du présent avis.

⁷ Cf. en ce sens: Avis 60.868 du Conseil d'État du 22 décembre 2023, doc. parl. n° 7932/05, p. 7.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

collectées⁸. Ainsi, si les auteurs décident de suivre la Commission nationale dans sa recommandation de préciser davantage le fonctionnement du mode de transmission par lequel le notaire effectuera les notifications⁹, il pourrait être utile d'inclure une disposition spécifiant la durée de conservation des données transmises aux pouvoirs préemptant.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 2 mai 2024.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Marc Lemmer
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire

⁸ Cf. en ce sens: Avis 61.688 du Conseil d'État du 22 décembre 2023, doc. parl. n° 8324/05, p. 4.

⁹ Cf. point 13 du présent avis.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat