

Avis de la Commission nationale pour la protection des données sur la proposition de loi n° 8037 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer

Délibération n°29/AV16/2023 du 7 avril 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 1er 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 ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [I]les 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 30 novembre 2022, Monsieur le Président de la Chambre des Députés a invité la Commission nationale à se prononcer sur la proposition de loi n°8037 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer (ci-après la « proposition de loi »).

3. Il ressort de l'exposé des motifs que les propositions motivées aux fins de légiférer ont été introduites dans le cadre de la proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution¹ adoptée par la Chambre des Députés en date du 22 décembre 2022. En effet, l'article 67 introduit par la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution correspondant à l'article 79 du texte coordonné de la Constitution tel qu'applicable au 1^{er} juillet 2023, dispose ce qui suit : « La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins. La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative. »

Le but de la proposition de loi sous avis est donc de déterminer les conditions d'exercice de ce droit d'initiative en matière législative des électeurs luxembourgeois tels que définis à l'article 64

¹ Doc. parl. n°7777



de la Constitution tel qu'applicable au 1^{er} juillet 2023 qui dispose que « *[p]our être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.* »²

4. La CNPD tient à souligner dès le départ que l'analyse de l'opportunité de l'introduction d'une telle initiative de légiférer par les électeurs, tout comme la recevabilité sur le fond d'une proposition motivée aux fins de légiférer (ci-après une « proposition de légiférer ») ne tombent pas dans son champ de compétence. Par contre, les modalités concrètes du traitement des données à caractère personnel des électeurs qui présentent une telle proposition à la Chambre des Députés, d'une part, et des électeurs qui la soutiennent, d'autre part, soulèvent des questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel que la Commission nationale va aborder dans le présent avis.

1. Quant au responsable du traitement

5. Tout d'abord, la CNPD constate que la proposition de loi ne contient ni de précisions sur la question de savoir qui assume la fonction de responsable du traitement³ des données à caractère personnel collectées dans le cadre des propositions de légiférer, ni des critères spécifiques applicables à sa désignation. Elle rappelle que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel visant à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties et que ladite notion « peut être associée à une seule opération ou à plusieurs opérations de traitement. Dans la pratique, cela peut signifier que le contrôle exercé par une entité particulière peut s'étendre à l'ensemble du traitement en cause, mais qu'il peut aussi se limiter à une étape particulière du traitement. »⁴

Sans précisions de la part des auteurs de la proposition de loi dans le commentaire des articles, il n'est pas clair qui est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4 point 7) du RGPD, c'est-à-dire qui est responsable du respect des règles et principes généraux découlant du RGPD.

6. La CNPD considère par ailleurs qu'il est primordial de différencier entre le traitement des données à caractère personnel des cent vingt-cinq électeurs présentant une proposition de légiférer auprès de la Chambre des Députés, d'un côté, et le traitement des données de tous les signataires soutenant une telle proposition, d'autre côté.

² Voir les articles 1 et 2 de la proposition de loi: « *Art. 1er. Les dispositions de la présente loi régissent les propositions motivées aux fins de légiférer, prévues par l'article 79 de la Constitution. Art. 2. Chaque électeur remplissant les conditions prévues à l'article 64 de la Constitution peut participer à la présentation ou au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer.* »

³ Voir l'article 4 point 7) du RGPD qui définit le « responsable du traitement » comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre.* »

⁴ 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, Version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, points 12 et 42.



7. Elle estime dans ce contexte qu'il ressort de l'économie générale du texte de la proposition de loi que dès qu'une proposition de légiférer a été présentée, la Chambre des Députés, voire la Conférence des Présidents, sera a priori à considérer comme responsable du traitement. En effet, la proposition de loi confie à la Chambre des Députés la mission de vérifier l'exactitude des données des électeurs ayant soutenu une proposition de légiférer en accédant au Registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP »)⁵ laquelle devrait dès lors être considérée comme responsable du traitement pour ces vérifications. Dans le même ordre d'idées, la Commission nationale considère que soit la Chambre des Députés, soit plus spécifiquement la Conférence des Présidents sera responsable de la conservation des données des électeurs pendant maximalement 6 mois après la déclaration d'irrecevabilité ou de la clôture de la procédure.⁶

8. Néanmoins, alors qu'elle comprend que la Chambre des Députés devrait être considérée comme responsable des traitements ayant lieu dans le cadre de ses missions de vérification de l'exactitude des données des électeurs ayant présenté une proposition de légiférer⁷, voire la Conférence des Présidents pour la vérification de leur qualité d'électeur⁸, la CNPD s'interroge qui à la base devrait être considéré comme responsable du traitement de la collecte initiale des données à caractère personnel des électeurs souhaitant présenter une proposition de légiférer : la Chambre des Députés, voire la Conférence des Présidents, ou par contre, plutôt les cent vingt-cinq électeurs à l'initiative de ladite proposition ? Dans ce dernier cas, est-ce qu'un seul représentant de la proposition de légiférer serait à considérer comme responsable du traitement ou, par contre, les cent vingt-cinq électeurs seraient conjointement à considérer comme responsable du traitement ?

9. En tout état de cause, la Commission nationale considère que la proposition de loi devrait définir qui assume la fonction de responsable du traitement pour les différents traitements de données en cause.

2. Quant au principe de limitation des finalités et de minimisation des données

10. Au titre du respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel tels qu'ils sont prévus par le RGPD, la CNPD rappelle que 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 [...] (limitation des finalités)* » et qu'elles doivent être « *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données)* ». »⁹

⁵ Prévu par l'article 7.4 de la proposition de loi.

⁶ Prévu par l'article 12.2 de la proposition de loi.

⁷ Prévu par l'article 4.3 de la proposition de loi.

⁸ Prévu par l'article 5.1 de la proposition de loi.

⁹ Prévu par l'article 5.1.b) et c) du RGPD.



11. D'après l'article 12.1 de la proposition de loi, les « données à caractère personnel transmises par les électeurs ayant participé à la présentation ou au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer ne servent qu'à des fins de vérification. » La CNPD suppose qu'il s'agit de la vérification de l'exactitude des données des électeurs ayant présenté ou soutenu une proposition de légiférer par la Chambre des Députés, ainsi que de la vérification de leur qualité d'électeur par la Conférence des Présidents. Alors qu'elle comprend (sous réserve de ses commentaires sous le point « 3. Quant à la vérification des données par la Chambre des Députés et la Conférence des Présidents ») que la Chambre des Députés doit vérifier que les électeurs ayant présenté ou soutenu une proposition de légiférer sont des personnes « réelles » et non pas des personnages fictifs et que les données fournies correspondent à celles contenues dans le RNPP, d'une part, et que la Conférence des Présidents doit vérifier leur qualité d'électeur, d'autre part, la CNPD recommande néanmoins pour des raisons de précision et de clarté de déterminer plus en détail ces finalités dans le texte de la proposition de loi.¹⁰

12. La CNPD constate dans ce contexte qu'il ne ressort pas du texte de la proposition de loi si les cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition de légiférer, voire ceux l'ayant soutenue, auront accès aux données personnelles de l'ensemble des signataires. Sans justifications supplémentaires de la part des auteurs de la proposition de loi, elle estime que ni les cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition de légiférer, ni ceux l'ayant soutenue, devraient avoir accès aux données personnelles de l'ensemble des signataires, d'autant plus que, comme le soutien d'une proposition peut se faire par voie électronique, il serait notamment aisément de copier l'intégralité des données dans un fichier. Par ailleurs, comme le soutien d'une proposition de légiférer peut aussi se faire sous format papier, la CNPD est d'avis qu'une telle proposition ne devrait pas avoir vocation à circuler entre les différents signataires leur permettant de consulter les données personnelles des autres signataires. Elle estime que le soutien d'une proposition de légiférer devrait se manifester par le remplissage d'une fiche de renseignement par personne, uniquement accessible à la Chambre des Députés et à la Conférence des Présidents, mais ni aux cent vingt-cinq électeurs ayant présenté la proposition de légiférer, ni aux autres électeurs l'ayant soutenue.

13. Quant à la signature des électeurs, la CNPD remarque que les auteurs de la proposition de loi précisent dans le commentaire de l'article 4 que la présentation d'une proposition de légiférer auprès de la Chambre des Députés doit être « accompagnée d'une fiche de renseignement signée pour chaque électeur participant à la présentation. » Toutefois, la signature ne figure pas parmi les données à indiquer lors de la présentation ou du soutien d'une telle proposition. Alors qu'elle peut tout à fait comprendre la nécessité pour chaque électeur qui a participé à la présentation d'une proposition de légiférer ou qui l'a soutenue de signer une telle

¹⁰ Voir aussi l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et employés publics du 17.10.2022 sur la proposition de loi sous avis, point 27, qui se « demande quelles « fins de vérification » sont visées par cette disposition. Elle estime que celle-ci manque de précision et de clarté et qu'elle n'est dès lors pas en phase avec les dispositions du règlement (UE) 2016/679 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 (RGPD). Il faudra déterminer avec plus de précision les finalités et le processus du traitement des données à caractère personnel ainsi que les personnes en charge de ce traitement. [...] »



fiche, elle recommande aux auteurs de la proposition de loi d'ajouter ladite donnée à la liste prévue aux articles 4.3 et 7.4 de la proposition de loi.

14. Finalement, en ce qui concerne la signature d'une proposition de légiférer par voie électronique, la Commission nationale se demande si les personnes devront obligatoirement signer par un procédé d'authentification forte (comme par exemple un certificat Luxtrust), notamment afin d'éviter les possibilités d'abus par l'usurpation d'identité. En effet, il n'est pas à exclure qu'une personne usurpe l'identité d'une autre personne, voire qu'elle usurpe plusieurs identités pour atteindre par exemple un certain seuil de signatures de la proposition.

3. Quant à la vérification des données par la Chambre des Députés et la Conférence des Présidents

15. D'après les articles 4.3 et 7.4 de la proposition de loi, la Chambre des Députés doit vérifier l'exactitude des données des électeurs ayant présenté une proposition de légiférer ou l'ayant soutenue en accédant au RNPP, tandis qu'il résulte de l'article 5.1 de la proposition de loi que la Conférence des Présidents vérifie la conformité de la qualité d'électeur des personnes ayant présenté à la Chambre des Députés une proposition de légiférer.

16. La CNPD se demande tout d'abord de quelle manière la Conférence des Présidents procède à une analyse de ladite qualité d'électeur, d'une part, et si elle est aussi responsable de contrôler la qualité d'électeur des personnes ayant soutenu une proposition de légiférer, d'autre part. En effet, la proposition de loi prévoit cette vérification de la qualité d'électeur uniquement dans son article 5.1 pour les cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition de légiférer, mais non pas pour l'intégralité des signataires qui soutiennent la proposition.

17. Par ailleurs, elle s'interroge comment la Chambre des Députés va pouvoir vérifier que l'intégralité des données à caractère personnel de toutes les personnes impliquées dans la procédure, c'est-à-dire d'au moins douze mille six cents vingt-cinq individus,¹¹ correspondent aux données du RNPP ou si, le cas échéant, elle va uniquement procéder par un contrôle d'échantillons aléatoires.

18. En ce qui concerne plus particulièrement la présentation ou le soutien d'une proposition de légiférer par voie électronique, la Commission nationale se demande si la Chambre des Députés va vérifier manuellement l'exactitude des différentes données à caractère personnel ou si, par contre, un contrôle automatisé est prévu permettant, par exemple, de détecter automatiquement des doublons, c'est-à-dire si une personne a soutenu plusieurs fois une même proposition de légiférer, ou des données qui ne correspondent pas à celles figurant au RNPP.

19. Au cas où une proposition est présentée ou soutenue sous format papier, est-ce que la Chambre des Députés a dans ce cas les moyens et ressources nécessaires pour procéder à

¹¹ Cent vingt-cinq personnes qui ont présenté une proposition de légiférer et au moins douze mille cinq cents l'ayant soutenue.



cette vérification de l'exactitude des données de tous les électeurs, surtout si un grand nombre de signataires a soutenu la proposition sous cette forme ? La CNPD s'interroge notamment si toutes les données reçues sur papier seront au préalable, donc avant de procéder au contrôle de l'exactitude des données, enregistrées, le cas échéant, manuellement dans un fichier électronique ?

4. Quant à la publication de la proposition de légiférer

20. L'article 6 de la proposition de loi sous analyse prévoit que la proposition de légiférer est « *publiée sur le site internet de la Chambre des Députés* », sans préciser si les données à caractère personnel des cent vingt-cinq électeurs l'ayant présentée ou ceux l'ayant soutenue y seront aussi publiées.

21. Elle estime qu'une différenciation s'impose en ce qui concerne une éventuelle publication des données des cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition de légiférer et les données des signataires. Un potentiel signataire d'une telle proposition peut avoir un intérêt légitime à connaître l'identité des initiateurs d'une proposition qu'il souhaite, le cas échéant, soutenir et vice-versa les initiateurs eux-mêmes pourraient avoir un intérêt légitime à ce que leur identité soit connue par les éventuels signataires. Par contre, la CNPD estime que dans ce cas, il devrait être évité de publier l'intégralité des données listées actuellement à l'article 4.3 de la proposition de loi, mais qu'uniquement le nom, prénom et la localité de résidence devrait être suffisant. Par ailleurs, elle se demande si ce n'est pas une option de ne publier, le cas échéant, que les données d'un, voire de plusieurs représentants de la proposition de légiférer, mais non pas des cent vingt-cinq électeurs, sauf si ces derniers ont tous exprimé leur consentement à cette publication. En tout état de cause, au cas où une telle publication est prévue, l'article 6 de la proposition de loi est à clarifier en ce sens.

22. En ce qui concerne finalement une éventuelle publication des données des signataires d'une proposition de légiférer, la CNPD recommande, à l'instar du système existant pour les pétitions publiques¹², de laisser le libre choix aux signataires d'une proposition de légiférer de voir publié ou non leur nom, prénom et leur localité de résidence. Cette solution présenterait l'avantage que les personnes soucieuses de leur vie privée pourraient garder confidentielles leurs données à caractère personnel, surtout dans le cadre d'un sujet de proposition de légiférer plus « sensible », voire susceptible de tomber dans le champ d'application de l'article 9 du RGPD¹³, alors que les personnes souhaitant conférer un caractère public à leur soutien de la proposition de légiférer auraient aussi le choix en ce sens. Alors même que les données de certains

¹² Le formulaire disponible sur le site internet « <https://www.petitions.lu> » prévoit la case à cocher suivante: « *J'accepte que mes données personnelles (nom de famille, prénom, ville, pays) soient publiées sur ce site. La publication de ces données n'est pas obligatoire pour clôturer le dépôt d'une pétition publique.* »

¹³ L'article 9 du RGPD prévoit que « *[...] le traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits* ». Cette interdiction est levée si une des conditions prévues à l'article 9.2 du RGPD est remplie.



signataires ne seraient pas publiées, le système pourra toujours indiquer le nombre total de signataires pour une proposition de légiférer donnée, en vue de renseigner le public sur le succès d'une proposition de légiférer.

5. Quant aux droits des personnes concernées

23. La CNPD tient à rappeler que tous les droits des personnes concernées consacrés par le RGPD¹⁴ sont à respecter par le responsable du traitement (voir dans ce contexte ses commentaires sous « 1. Quant au responsable du traitement »).

24. Le responsable du traitement doit dès lors, entre autres, fournir aux électeurs qui présentent et ceux qui soutiennent une proposition de légiférer les informations prévues à l'article 13 du RGPD et ceci au moment de la collecte des données à caractère personnel en cause.

25. L'article 15 du RGPD accorde en plus à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que certaines informations dont les finalités du traitement effectué par le responsable du traitement, les catégories de données à caractère personnel concernées ou encore les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées.

26. Par ailleurs, dans les conditions prévues aux articles 16 et 17 du RGPD, les droits à la rectification et à l'effacement de la personne concernée sont à respecter par le responsable du traitement. L'article 5.2 de la proposition de loi prévoit dans ce contexte que tant « *que la Conférence des Présidents n'a pas déclaré recevable une proposition motivée aux fins de légiférer, un ou plusieurs des cent vingt-cinq électeurs peuvent demander le retrait de sa ou leur participation à la présentation de la proposition motivée aux fins de légiférer. Cette demande nécessite l'envoi d'une lettre recommandée avec avis de réception au Président de la Chambre. [...] À compter de la décision de recevabilité par la Conférence des Présidents, la proposition motivée aux fins de légiférer ne peut plus être retirée.* » Par ailleurs, en vertu de l'article 7.1 de la proposition de loi, pendant un délai de quatre semaines à partir de la date de début de la période de collecte des soutiens « *les électeurs participant au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer ont la faculté de retirer ou de rétablir leur soutien dans les mêmes formes que prévues à l'article 5.* »

27. La CNPD se demande dans ce contexte si les données à caractère personnel d'un électeur ayant retiré soit sa participation à la présentation de la proposition de légiférer, soit son soutien à ladite proposition, sont automatiquement effacées. Elle estime qu'a priori, ces données ne sont plus nécessaires au regard des finalités de vérification poursuivies par la Conférence des Présidents, voire la Chambre des Députés. Par conséquent, les données à caractère personnel

¹⁴ Voir les articles 12 à 23 du RGPD.



d'un électeur qui retire sa participation ou son soutien à une proposition de légiférer devraient être effacées, sous réserve que le retrait a lieu dans les délais impartis

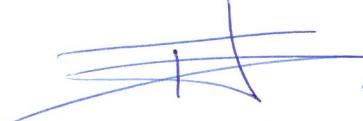
28. Finalement, la Commission nationale tient à rappeler que l'obligation de garantir la sécurité du traitement des données est une des exigences en matière de protection des données figurant à l'article 32 du RGPD qui est à respecter en cas de « *traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'en cas de] traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier.* »¹⁵ Plus concrètement, la sécurité et la confidentialité des données à caractère personnel est à garantir indépendamment du moyen de leur collecte, c'est-à-dire en cas de présentation ou de soutien d'une proposition de légiférer sous format papier, ainsi qu'en cas de format électronique.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 7 avril 2023.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Marc Lemmer
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire

¹⁵ Voir article 2.1 du RGPD.

