

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relativ au projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce et au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce

Délibération n° 28/AV15/2023 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 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 « *[...]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 reçu le 4 janvier 2023, Monsieur le Ministre de l'Économie a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce (ci-après le « projet de loi ») et sur le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour but principal une refonte du processus électoral de la Chambre de commerce. Dans ce contexte, il est proposé que les listes électorales seront désormais élaborées par le bureau électoral qui sera institué auprès du ministre et que cette tâche ne relèvera plus des missions communales. À ces fins, la loi ainsi que le règlement grand-ducal en projet prévoient des traitements de données personnelles dans le cadre de l'établissement et de la mise à jour des listes électorales.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010
portant réorganisation de la Chambre de Commerce et au projet de règlement grand-ducal
ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce

4. Par conséquent, le présent avis limitera ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données soulevées par le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal. De plus, le présent avis prendra en compte les amendements parlementaires au projet de loi qui ont été adoptés le 10 mars 2023 (ci-après les « amendements parlementaires ») ainsi que les amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal qui ont été transmis à la CNPD le 20 mars 2023 (ci-après les « amendements gouvernementaux »).

I. Sur le principe de minimisation des données personnelles contenues dans les listes électorales

5. L'article 6 du projet de loi sous avis vise à remplacer, entre autres, l'article 26 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de commerce (ci-après la « loi modifiée du 26 octobre 2010 »). Cet article énumère les données personnelles qui sont renseignées pour chaque électeur sur les listes électorales.

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État a rappelé à juste titre que tout traitement de données doit respecter le principe de minimisation de données inscrit à l'article 5.1.c) du RGPD et s'est interrogé sur la nécessité de renseigner le numéro d'identification des personnes physiques ou encore le lieu de naissance¹. Par conséquent, les amendements parlementaires, plus précisément l'amendement 2 visant l'article 6, proposent la suppression de la date et du lieu de naissance du candidat en vertu du principe de minimisation de données.

D'après les auteurs des amendements parlementaires, le maintien du numéro d'identification de la personne physique (plus communément appelé « matricule ») serait toutefois crucial pour vérifier les conditions d'éligibilité des inscrits et pour s'assurer qu'une personne ne figure que sur une seule des listes électorales. La CNPD peut encore comprendre que le numéro d'identification national pourrait, le cas échéant, servir à vérifier les conditions d'éligibilité des inscrits (cf. point 8 du présent avis). Or, se pose la question de l'articulation de l'article 2 du projet de règlement grand-ducal et des articles 6 et 10 du projet de loi. En effet, dans la mesure où l'article 10 du projet de règlement grand-ducal serait maintenu, les numéros d'identification des électeurs seraient communiqués à toutes les personnes qui demanderaient une copie de la liste électorale en vertu de l'article 10 précité, ce qui serait disproportionné en vertu du principe de minimisation inscrit à l'article 5.1.c) du RGPD. (cf. points 11 et 12 du présent avis). Il est utile de rappeler dans ce contexte que le numéro d'identification de la personne physique est réservé à un usage à des fins administratives internes, aux relations entre l'Etat et les communes ou aux relations avec le titulaire du numéro, conformément à l'article 2 paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Le fait que le public, et en particulier toute

¹ Avis 61.025 du 7 février 2023, doc. parl. n°8022/03, p. 3.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010
portant réorganisation de la Chambre de Commerce et au projet de règlement grand-ducal
ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce

personne qui en fait la demande, puisse obtenir accès au numéro d'identification d'une personne physique inscrite sur les listes électorales laisse courir un risque de réutilisation de ce numéro pour des finalités illégitimes et non connues par la personne concernée. Elle renvoie à ce sujet à son avis relatif au projet de loi n° 6630, dans lequel elle insistait déjà sur les garanties destinées à éviter des risques d'abus d'utilisation dudit numéro².

II. Sur l'adaptation de la terminologie à celle du RGPD

6. Dans leur version initiale, l'article 8 du projet de loi ainsi que l'article 10 du projet de règlement grand-ducal évoquaient les « propriétaires ou gestionnaires des banques de données nominatives nécessaires à l'établissement et à la mise à jour des listes électorales de la Chambre de Commerce et qui doivent mettre à la disposition des autorités compétentes les données nécessaires à cette fin. »

C'est à juste raison que le Conseil d'État a estimé dans son avis précité « qu'il conviendrait en l'espèce de déterminer le « responsable du traitement » plutôt que de régler la question de la propriété des banques de données étant donné qu'il appartiendra au responsable du traitement de déterminer les finalités et les moyens du traitement et de garantir la responsabilité et la protection effective des données à caractère personnel conformément au RGPD »³.

La Commission nationale salue que les amendements adaptent la terminologie employée à celle du RGPD en indiquant désormais que « le bureau électoral a la qualité de responsable du traitement pour les données à caractère personnel utilisées et traitées dans le cadre des opérations électorales. »

III. Sur l'article 2 du projet de règlement grand-ducal et la vérification des candidats par le bureau électoral en cas de doute

7. L'article 2 du projet de règlement grand-ducal tel qu'amendé définit la procédure à suivre par les ressortissants de la Chambre de commerce pour s'inscrire sur les listes électorales. L'alinéa 5 prévoit qu' « en cas de doute, le bureau électoral peut exiger la production, de la part de l'intéressé, d'une copie de l'acte de naissance ou d'un extrait de casier judiciaire datant de moins de six ans. »

La CNPD regrette le manque de précision de cette disposition, notamment en ce qui concerne la formulation « en cas de doute ». Elle se demande plus particulièrement dans quelles hypothèses le bureau électoral peut exiger la production des documents en question et quel bulletin du casier judiciaire est visé.

² Délibération n° 1/2012 du 16 janvier 2012, doc. parl. n° 6330/02.

³ Avis 61.025 du 7 février 2023, doc. parl. n°8022/03, p. 3.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce et au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce

8. Par ailleurs, l'alinéa 7 du même article dispose que « *le bureau électoral vérifie si toutes les personnes inscrites remplissent les conditions d'électorat établies par la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de commerce* ». La CNPD recommande de préciser dans le projet de règlement grand-ducal par quel moyen cette vérification aura lieu. Par un accès au fichier du registre national des personnes physique (RNPP) ou par quel autre moyen ?

9. À toutes fins utiles, la Commission nationale se permet de signaler que suites aux amendements gouvernementaux, le renvoi effectué à l'alinéa 3 vers les données énumérées à l'article 3 est erroné.

IV. Sur le contrôle d'éligibilité des candidats par le procureur général d'État

10. Le dernier alinéa de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal tel qu'amendé précise que « *[s]i l'éligibilité d'un candidat paraît douteuse au vu des condamnations encourues, le bureau électoral fait vérifier d'urgence par le procureur général d'État si les conditions d'éligibilité sont remplies. Il invite le candidat à présenter ses observations par écrit. Lorsque, sur présentation par le procureur général d'État de l'extrait du bulletin numéro 2 du casier judiciaire ou de tout autre renseignement, l'inéligibilité est constatée, le président raye le candidat de la liste présentée.* »

Même si l'article 23 de la loi modifiée du 26 octobre 2010, qui demeure inchangé par le projet de loi, définit les critères d'éligibilité, la CNPD regrette que l'alinéa 2 de ladite disposition reste cependant vague quant aux documents que les candidats doivent produire pour prouver qu'ils remplissent ces conditions. Par conséquent, il n'est pas aisément de savoir dans quelles hypothèses l'éligibilité pourrait paraître douteuse de manière à justifier une vérification par le procureur général d'État. La Commission nationale comprend que la vérification par le procureur général d'État s'effectue par rapport au bulletin numéro 2 du casier judiciaire de sorte que la référence à « *tout autre renseignement* », en ce qu'elle est imprécise, pose un problème en termes de sécurité juridique.

V. Sur l'article 10 du projet de règlement grand-ducal et la possibilité de recevoir une copie des listes électorales

11. Finalement, il ressort du dernier alinéa de l'article 10 du projet de règlement grand-ducal tel qu'amendé que « *[t]out candidat peut demander par écrit une copie de la liste électorale du groupe pour lequel il se présente comme candidat auprès du bureau électoral jusqu'à et y compris le 45^e jour avant la date de scrutin. La copie sera délivrée sous forme papier ou numérique en mains propres du demandeur ou bien par un moyen de communication sécurisé de façon*



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010
portant réorganisation de la Chambre de Commerce et au projet de règlement grand-ducal
ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce

appropriée. Les données des électeurs contenues dans les listes ne peuvent être utilisées à des fins autres qu'électorales. »

A cet égard, la CNPD s'interroge sur la nécessité de cette disposition, étant donné que les listes électorales font l'objet d'un dépôt à l'inspection du public en vertu de l'article 27 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 tel que modifié par le projet de loi amendé qui dispose que « *[...]es listes électorales sont arrêtées provisoirement au plus tard quatre-vingts jours avant la date du scrutin et sont déposées à l'inspection du public par le bureau électoral. Au moins quatre-vingts jours avant la date du scrutin, le président du bureau électoral en informe le public en publiant dans deux journaux luxembourgeois au moins, un avis pour annoncer ce dépôt et pour inviter les personnes intéressées à présenter, soixante-dix jours au plus tard avant la date du scrutin, tous recours auxquels les listes électorales pourraient donner lieu.*

La disposition du dernier alinéa de l'article 10 du projet de règlement grand-ducal tel qu'amendé est en quelque sorte une reprise de l'ancienne loi électorale qui a pourtant été modifiée en 2022.

En effet, la loi du 22 juillet 2022 portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques a supprimé le droit des citoyens de demander, dans le cadre de l'inspection des listes électorales, la délivrance d'une copie des listes. Il résulte des travaux parlementaires relatifs à cette loi qu'*« eu égard aux règles applicables en matière de protection des données à caractère général et à la tendance générale qui va de plus en plus vers un renforcement de la protection des données à caractère personnel, le maintien du droit au profit de tout citoyen de demander une copie intégrale des listes électorales n'est plus approprié de nos jours.* ⁴ La CNPD estime dès lors nécessaire que les auteurs des textes sous avis adaptent en conséquence les dispositions afférentes. S'y ajoute que, comme soulevé au point 5 du présent avis, les numéros d'identification des électeurs seraient communiqués à toutes les personnes qui demanderaient une copie de la liste électorale en vertu de l'article 10 précité ou de l'inspection publique prévue à l'article 27 nouveau en projet de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, ce qui serait disproportionné en vertu du principe de minimisation inscrit à l'article 5.1.c) du RGPD, sous réserve que l'article 10 du projet de règlement grand-ducal serait maintenu en l'état actuel.

⁴ Doc. parl. N° 7877/11, p. 2 ; v. également délibération n°28/AV12/2022 du 1^{er} juillet 2022 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7877/17.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010
portant réorganisation de la Chambre de Commerce et au projet de règlement grand-ducal
ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce

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



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8022 portant modification de la loi modifiée du 26 octobre 2010
portant réorganisation de la Chambre de Commerce et au projet de règlement grand-ducal
ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce