

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relativ au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 ; 2° la loi modifiée dite « Bewertungsgesetz (BewG) » du 16 octobre 1934 ; 3° la loi modifiée dite « Steueranpassungsgesetz (StAnpG) » du 16 octobre 1934 ; 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 6° la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 8° la 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 ; 9° la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement ; 10° la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 11° la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer et abrogeant : 1° la loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales ; 2° la loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) » du 1^{er} décembre 1936

Délibération n°52/AV20/2024 du 7 août 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



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

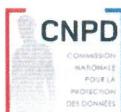
Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [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. N'ayant pas été saisie directement par le Ministère de l'Intérieur, la Commission nationale souhaite néanmoins se prononcer sur le projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 ; 2° la loi modifiée dite « Bewertungsgesetz (BewG) » du 16 octobre 1934 ; 3° la loi modifiée dite « Steueranpassungsgesetz (StAnpG) » du 16 octobre 1934 ; 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 6° la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 8° la 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 ; 9° la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement ; 10° la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 11° la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer et abrogeant : 1° la loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales ; 2° la loi modifiée dite « Grundsteuergesetz (GrStG) » du 1^{er} décembre 1936 (ci-après le « projet de loi »)).
3. La Commission nationale tient à relever que si la fiche d'évaluation d'impact du projet de loi indique qu'elle aurait été consultée avant son dépôt, tel n'a pas été le cas.

Dans son avis sur le projet de loi n° 8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements¹, la CNPD a d'ailleurs regretté de ne pas avoir été saisie pour avis

¹ Délibération n°36/AV22/2023 du 19 mai 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 8086/07.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

lors du dépôt du projet de loi actuellement sous examen alors que ce dernier prévoit notamment l'interconnexion du registre national des bâtiments et des logements, dont la création est prévue par le projet de loi n°8086, avec le registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP »).

4. Il ressort de l'exposé des motifs que l'un des objectifs principaux du projet de loi sous avis est de lutter contre la pénurie de logements en introduisant des impôts visant, d'une part, à inciter les propriétaires à mobiliser leurs terrains et, d'autre part, à (faire) occuper des logements vacants.
5. Afin de pouvoir identifier les objets imposables, le projet de loi entend créer des nouveaux registres, tels que le registre national des fonds non construits ou le registre des logements non-occupés. Étant donné que les informations figurant dans ces registres se rapportent à une ou plusieurs personne(s) physique(s) identifiée(s) ou identifiable(s), à savoir le(s) propriétaire(s), elles sont à considérer comme des données à caractère personnel² dont le traitement est soumis au RGPD. Le présent avis limitera ses observations aux aspects du projet de loi ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

I. Remarques liminaires

6. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi « vise à concilier deux objectifs principaux, qui tiennent à la réforme de l'impôt foncier et à la lutte contre la pénurie de logements ». « Ainsi, le projet de loi porte sur trois types d'impositions différentes qui s'inscrivent dans une suite logique, consistant dans une imposition par couches superposées »³.
7. Afin de remédier à la pénurie de logements dont souffre le Luxembourg, le projet de loi prévoit notamment la création de deux nouveaux instruments fiscaux, à savoir l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt à la non-occupation de logements.
8. Ainsi, l'article 2 du projet de loi précise que le ministre est compétent pour fixer la valeur de base et pour établir le bulletin de valeur de base.

Les dispositions dudit article répartissent ensuite les compétences au niveau de la fixation, du prélèvement et du recouvrement de ces impôts entre les communes (pour l'impôt foncier) et l'ACD (pour l'impôt à la mobilisation de terrains).

² Au sens de l'article 4.1) du RGPD.

³ V. exposé des motifs point II.3.2., page 71 du projet de loi.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1^o la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

Ces impôts impliquent des traitements de données personnelles qui constituent 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 »).

9. Les droits au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles ne sont toutefois 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 fondamentaux⁴.
10. À cet égard, il est à noter que la Constitution érige le droit au logement en objectif à valeur constitutionnelle⁵. Conformément aux articles 37 de la Constitution et 52.1 de la Charte, des limitations peuvent être apportées aux droits au respect à la vie privée et à la protection des données personnelles, pourvu qu'elles soient prévues par la loi, qui doit être formulée avec une précision suffisante⁶, et respectent le contenu essentiel des droits fondamentaux ainsi que le principe de proportionnalité. La Cour européenne des droits de l'Homme souligne aussi régulièrement qu'une ingérence au droit au respect de la vie privée n'est prévue par la loi que si la disposition légale est prévisible⁷.

II. L'accès au RNPP et au registre communal des personnes physiques

11. Plusieurs dispositions du projet de loi accordent à certaines autorités le pouvoir de consulter le RNPP ainsi que le registre communal des personnes physiques.
12. Ainsi, il résulte de l'article 7.2 du projet de loi que le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions (ci-après le « ministre »), le receveur communal et l'Administration des contributions directes (ci-après l'« ACD ») sont habilités à consulter le RNPP pour déterminer la résidence habituelle du contribuable dans le contexte des notifications.
13. L'article 26.1, alinéa 2, dispose que le collège des bourgmestre et échevins est autorisé à accéder au registre communal des personnes physiques ou, au besoin, au RNPP afin d'identifier les bénéficiaires de l'abattement forfaitaire sur l'impôt foncier. L'article 33.2, alinéa 2, prévoit encore

⁴ CJUE, arrêt du 7 mars 2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, ECLI:EU:C:2024:216, point 52.

⁵ Art. 40 de la Constitution : L'État veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

⁶ CJUE, arrêt du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland Ltd, C-293/12 et C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, point 54.

⁷ Pour un examen plus approfondi, v. : Délibération n° 3/AV3/2021 du 20 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7691/03, point II.2A.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

que l'ACD est habilitée à accéder au RNPP pour identifier les enfants du contribuable donnant, le cas échéant, lieu à l'abattement forfaitaire.

14. La CNPD se rallie aux observations du Conseil d'État relatives aux articles 7 et 26 selon lesquelles ces dispositions peuvent être omises. En effet, la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi que le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques définissent les modalités d'accès au RNPP.

III. Les traitements de données personnelles afférentes à la valeur de base

15. L'article 2 du projet de loi précise que le ministre est compétent pour fixer la valeur de base et pour établir le bulletin de valeur de base. Cet article indique encore que la valeur de base ainsi déterminée sert de base au calcul à l'impôt foncier ainsi qu'à l'impôt à la mobilisation de terrains⁸. Dès lors, et afin de fixer la valeur de base pour établir le bulletin de valeur de base, le ministre est amené à collecter des données à caractère personnel.

Une fois la valeur de base déterminée par le ministre, ce dernier met à disposition, conformément à l'article 15 du projet de loi, les données visées aux articles 13.1^{er}, 13.6, et 21 du projet de loi, au collège des bourgmestre et échevins ainsi qu'à l'ACD. Ces données permettent ainsi de fixer, prélever et recouvrir l'impôt foncier pour le collège des bourgmestre et échevins ainsi que pour l'ACD en ce qui concerne l'impôt à la mobilisation de terrains.

A. Le(s) responsable(s) du traitement

16. Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que la notion de responsable du traitement joue un rôle capital dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable du respect des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits⁹. Dès lors, il est important de pouvoir identifier correctement quelle entité est responsable du traitement.
17. L'article 16.1 du projet de loi dispose que « *le ministre a la qualité de responsable du traitement des données afférentes à la valeur de base* ». La CNPD comprend ainsi que le ministre serait le

⁸ V. section 2 du projet de loi, articles 10 à 16.

⁹ 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.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1^o la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

responsable du traitement en ce qui concerne les traitements de données liés à la fixation de la valeur de base.

B. Les finalités des traitements

18. Il convient de relever que la notion de « finalité », c'est-à-dire l'objectif poursuivi par le traitement, occupe une place primordiale au sein du RGPD. Aux termes de l'article 5.1.b) du RGPD, 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.

De plus, d'autres principes prévus par le RGPD, tels que les principes de minimisation des données¹⁰ ou de limitation de conservation¹¹ s'apprécient au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées. Par conséquent, il est important que les finalités soient clairement définies dans le projet de loi.

19. L'article 16.2, première phrase, du projet de loi énumère de manière limitative les finalités pour lesquelles les données afférentes à la valeur de base peuvent être traitées, à savoir la fixation, le prélèvement et le recouvrement de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains.
20. Par ailleurs, la deuxième phrase de l'article 16.2 précisent que les données afférentes à la valeur de base « peuvent également être traitées pour des finalités scientifiques, statistiques, administratives et fiscales, à condition que la finalité de ces traitements soit compatible avec les finalités pour lesquelles les données ont été établies et collectées ».
21. Dans son avis du 13 juin 2023, le Conseil d'État estime, en renvoyant à l'article 89 du RGPD, que la deuxième phrase du paragraphe 2 est superflue¹². La CNPD peut souscrire dans une certaine mesure à l'analyse du Conseil d'État.

Cependant, elle tient à rappeler que le traitement ultérieur à des fins de recherche scientifique et à des fins statistiques n'est pas considéré comme incompatible avec les finalités initiales, à condition d'être soumis, conformément à l'article 89.1 du RGPD, à des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée.

La pseudonymisation, voire l'anonymisation, sont mises en avant par l'article 89.1 du RGPD comme des mesures permettant de garantir les droits et libertés des personnes concernées. Or, en cas d'accès direct à l'intégralité des données figurant dans le registre des logements non-

¹⁰ Article 5.1.c) du RGPD

¹¹ Article 5.1.e) du RGPD

¹² Avis 61.195 du Conseil d'État du 13 juin 2023, doc. parl. n° 8082/05, p. 13.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

occupés, le ministre ayant le Logement dans ses attributions aurait accès à des informations qui peuvent être attribuées directement à une personne physique, à savoir le contribuable, et qui ne sont dès lors pas pseudonymisées, voire anonymisées.

Il est également rappelé que l'article 65 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 doit être respecté dans le cadre des traitements de données mis en œuvre à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique.

22. Enfin, il convient de souligner que les articles précités ainsi que l'article 89 du RGPD ne s'appliquent qu'aux traitements à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques. Dès lors, en ce qui concerne les finalités administratives et fiscales évoquées par la disposition sous examen, la Commission nationale estime que les termes utilisés sont beaucoup trop vagues et ne permettent pas de savoir quelle utilisation concrète serait faite des données afférentes à la valeur de base.

C. Les catégories de données figurant sur le bulletin de valeur de base

23. L'article 13.1 du projet de loi énumère limitativement les informations figurant sur le bulletin de valeur de base, établi par le ministre, et qui seraient par la suite mises à disposition des autorités chargées de la fixation, du prélèvement et du recouvrement respectivement de l'impôt foncier ou de l'impôt à la mobilisation de terrains.
24. Or, l'article 13.6 du projet de loi dispose que « *[I]l* contient le contenu du bulletin de valeur de base énoncé au paragraphe 1^{er} peut être complété par toute autre mention utile ». La CNPD regrette un tel ajout et estime qu'en application des articles 31 et 37 de la Constitution, les données que le ministre serait amené à mettre à disposition d'autres autorités devraient être limitativement énoncées au niveau de la loi¹³.

D. La mise à disposition des données des bulletins de valeur de base

25. L'article 15 du projet de loi a trait à la mise à disposition des données des bulletins de valeur de base au collège des bourgmestre et échevins ainsi qu'à l'ACD afin que ces derniers puissent fixer respectivement l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains.
26. Bien que l'article précité reste muet quant à la manière dont cette mise à disposition s'opère, il résulte du commentaire des articles qu'il s'agirait d'un accès direct par voie électronique. À l'instar

¹³ V. 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° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1^{er} la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (ci-après le « Syvicol »)¹⁴, la CNPD considère qu'il convient de le préciser dans le texte proprement dit du projet de loi.

27. Il convient de s'interroger sur les modalités de la communication des données, visée à l'article 15 alinéa 2 du projet de loi : la communication se fera-t-elle par le biais d'un accès au registre national des fonds non construits ? Si tel devait être le cas, pour une meilleure lisibilité des dispositions, cet accès devrait être précisé à l'article 22 du projet loi. En effet, cet article entend encadrer l'accès audit registre.

En tout état de cause, des clarifications à ce sujet mériteraient d'être apportées par les auteurs du projet de loi.

IV. Le registre national des fonds non construits

28. La loi en projet prévoit la création d'un registre national des fonds non construits en vue de l'établissement de l'impôt à la mobilisation de terrains.

A. Le(s) responsable(s) du traitement

29. L'article 24 du projet de loi dispose que « *[...]e ministre, respectivement le bourgmestre, ont la qualité de responsables du traitement des données dans le cadre de l'établissement du registre [...]* ».

Au vu de l'importance de la notion du responsable du traitement dans l'application du RGPD¹⁵, cette disposition soulève les interrogations suivantes : s'agit-il d'une responsabilité conjointe ou de responsables du traitement indépendants et successifs qui interviennent à des stades différents de la chaîne d'opérations de traitement ? S'il devait s'agir de responsabilité conjointe, l'article 26 du RGPD serait applicable. Une clarification du texte à ce sujet s'impose.

30. À toutes fins utiles, la CNPD rappelle que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel en ce qu'il vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties¹⁶. Cela implique que la désignation en tant que responsable du traitement par le projet de loi devrait concorder avec les activités réellement effectuées par l'entité en question.

¹⁴ Avis du Syvicol du 33 mai 2023, doc. parl. n° 8082/03, p. 11.

¹⁵ Point 16 du présent avis.

¹⁶ 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, point 12, disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_en.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1^o la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

Si la qualification du ministre en tant que responsable du traitement semble correspondre aux tâches qui lui sont confiées par la loi en projet, des doutes subsistent quant à la qualification du bourgmestre. Tout comme le Syvicol¹⁷, la Commission nationale note à cet égard le caractère limité du rôle accordé au bourgmestre dans le cadre du registre national des fonds non construits.

Selon le commentaire des articles, « *la plupart du temps, l'intervention du bourgmestre consiste à informer le ministre du fait que le gros œuvre sur un chantier a été achevé, de manière à ce que le fonds en question ne saurait plus être qualifié de fonds non construit [...]. Le contrôle à effectuer par le bourgmestre porte dès lors uniquement sur les fonds non construits sur lesquels des travaux de construction ont été entamés depuis la dernière mise à jour du registre* ».

B. Les finalités du traitement

31. Bien que l'article 24 du projet de loi soit intitulé « Responsabilités et finalités du traitement des données », l'article se borne à déterminer quelle entité est à qualifier de responsable du traitement et ne contient aucune indication quant aux finalités poursuivies par les traitements effectués par le biais du registre national des fonds non construits.
32. L'article 17 du projet de loi précise toutefois les objectifs du registre national des fonds non construits. Ainsi, ce registre répond notamment à des besoins fiscaux, administratifs, statistiques et scientifiques. En ce qui concerne les traitements à des fins statistiques et scientifiques, la CNPD se permet de renvoyer à ses développements formulés aux points 21 et 22 du présent avis.
33. L'article 17.2 du projet de loi précise encore que « *[I]l*le registre a pour finalité de répertorier au niveau national les fonds non construits, les fonds viabilisés et les fonds non viabilisés, en vue de l'établissement du bulletin de valeur de base et du bulletin de l'impôt à la mobilisation de terrains de ces fonds ».
34. Ainsi, pour une meilleure compréhension du texte sous avis, de telles précisions devraient figurer à l'article 24 du projet de loi, qui a pour objet dans son intitulé « les finalités du traitement des données ».

¹⁷ Avis du Syvicol du 33 mai 2023, doc. parl. n° 8082/03, p. 14.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1^o la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

C. L'accès au registre national des fonds non construits

35. L'article 22.1 du projet de loi prévoit que le bourgmestre dispose d'un accès au registre national des fonds non construits afin qu'il puisse informer le ministre des « adaptations » à effectuer conformément à l'article 19.3.
36. Selon l'article 22.2 du projet de loi, le notaire et les autorités, amenés à constituer une emphytéose ou un droit de superficie, auraient accès au registre pour informer les personnes concernées du fait que l'impôt à la mobilisation de terrains est, le cas échéant, susceptible d'être exigible. Comme soulevé précédemment pour l'article 15¹⁸, il pourrait être utile de préciser qu'il s'agit d'un accès direct par voie électronique.
37. L'article 22.3 du projet de loi dispose encore que toute autre personne aurait accès au registre dans les formes prévues par l'article 23. L'article 22.4 dispose que l'Administration du cadastre et de la topographie assure qu'une visualisation du registre sous forme d'une carte interactive serait publiquement accessible sur le site du Géoportail.
38. La CNPD suppose que toutes les données énumérées à l'article 21 du projet de loi seraient comprises dans cette carte et regrette que les auteurs ne se prononcent pas sur les raisons les ayant conduit à prévoir la création d'une telle carte publiquement accessible.

Ces derniers indiquent, dans le commentaire des articles, simplement que « *par principe, le registre est public, afin que les mutations immobilières puissent être effectuées en connaissance de cause d'un éventuel impôt à la mobilisation de terrains susceptible d'être exigible* ». Les auteurs du projet de loi ont-ils voulu faire un parallèle avec l'accès à la documentation cadastrale qui est accessible au public, sous certaines conditions, en vertu du principe de « publicité foncière »¹⁹ ? Ainsi, la Commission nationale se trouve dans l'impossibilité de se prononcer sur la proportionnalité de ce traitement de données.

39. Par ailleurs, de telles dispositions soulèvent les questions suivantes : comment les dispositions de l'article 22.3 du projet de loi s'articulent-elles avec les dispositions de la loi du 26 juillet 2010 portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national ? Plus particulièrement les restrictions d'accès prévues à l'article 11 de la loi du 29 juillet 2010 précitée pourraient-elles s'appliquer en l'espèce ?

¹⁸ Point 18 du présent avis.

¹⁹ V. Article 3 du projet de loi n°8330B.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

D. Les extraits

40. Il ressort de l'article 23 du projet de loi, lu ensemble avec l'article 22.3, que toute personne peut demander un extrait du registre des fonds non construits comportant les mentions prévues par l'article 21.

La demande et l'extrait sont établis sous forme électronique et par l'intermédiaire du site du Géoportail. Ici encore, les auteurs du projet de loi restent muets quant aux raisons pour lesquelles toute personne, sans devoir justifier d'un intérêt particulier, est en droit de recevoir un tel extrait, de sorte que la CNPD ne peut apprécier la proportionnalité de cette mesure.

Comme relevé ci-avant au point 38, elle se demande si les auteurs du projet de loi ont voulu établir un parallèle avec l'accessibilité de la documentation cadastrale en vertu du principe de « publicité foncière ».

Toutefois, il y a lieu de relever que l'article 4 du projet de règlement grand-ducal (élaboré en parallèle du Projet de loi 8330B) concernant la consultation et la diffusion de la documentation relative à la mensuration officielle, de la documentation cadastrale, de la documentation topographique, du registre national des localités et des rues et des systèmes de référence de coordonnées nationaux gérés par l'Administration du cadastre et de la topographie ; et portant fixation du tarif des redevances à percevoir au profit de l'Etat pour les travaux de bureau et de terrain exécutés par l'Administration du cadastre et de la topographie, entend encadrer, voir limiter, sous certaines conditions, la délivrance d'extraits.

Il y a lieu de regretter que pareilles mesures ne sont aucunement prévues par le projet de loi sous avis.

41. La Commission nationale se permet encore d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur les remarques relevées par le Conseil d'Etat quant à l'article 3 du projet de loi n°8330B selon lesquelles il a estimé que :

« Cet article fournit la base légale à un règlement grand-ducal pour la consultation et la diffusion de la documentation relative à la mensuration officielle, de la documentation cadastrale, de la documentation topographique, du registre national des localités et des rues et des systèmes de référence de coordonnées nationaux gérés par l'Administration. Le Conseil d'État se trouve actuellement saisi d'un projet de règlement grand-ducal correspondant qui porte également fixation du tarif des redevances à percevoir au profit de l'État pour les travaux de bureau et de terrain exécutés par l'Administration, en vertu de l'article 14, paragraphe 1er, du projet de loi sous revue.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

En ce qui concerne la nature des données à consulter par des tiers, le Conseil d'État note qu'il s'agit de données à caractère personnel et rappelle, à cet égard, que l'article 31 de la Constitution, qui figure dans la section consacrée aux libertés publiques, dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », tandis que l'article 37 de la Constitution précise, dans sa première phrase, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel ».

Il s'ajoute à ce rappel des textes fondamentaux que la Cour constitutionnelle, en affinant sa jurisprudence antérieure, a, dans son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, retenu que « [d']après l'article 32, paragraphe 32, de la Constitution, dans les matières réservées par la Constitution à la loi, la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ».

Il y a lieu de déterminer, dans l'ordre juridique national, les conditions dans lesquelles les données à caractère personnel peuvent être traitées pour une finalité autre que celle pour laquelle elles ont été collectées au sens de l'article 6, paragraphe 4, 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, ce qui couvre les hypothèses dans lesquelles des données sont communiquées par une administration à des tiers. Cette communication de données à caractère personnel à des tiers doit être strictement encadrée, ceci en application du droit à la sécurité et la confidentialité découlant du règlement européen précité.

Afin d'assurer la conformité de la disposition sous examen aux articles 31 et 37 de la Constitution, il convient, sous peine d'opposition formelle, de compléter cette disposition en précisant notamment la nature des données à caractère personnel communiquées à des tiers, la qualité du « tiers intéressé dûment identifié », ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles cet échange a lieu »²⁰.

42. Force est de constater que le projet de loi sous examen ne précise pas les modalités de délivrance de ces extraits. La Commission nationale recommande fortement aux auteurs du projet de loi de prévoir les modalités de délivrance de tels extraits à l'instar du projet de règlement grand-ducal concernant la consultation et la diffusion de la documentation relative à la mensuration

²⁰ V. Avis n°61.798 du 12 juillet 2024 du Conseil d'État, doc. parl. n°8330B/2.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

officielle, de la documentation cadastrale, de la documentation topographique, du registre national des localités et des rues et des systèmes de référence de coordonnées nationaux gérés par l'Administration d cadastre et de la topographie ; et portant fixation du tarif des redevances à percevoir au profit de l'Etat pour les travaux de bureau et de terrain exécutés par l'Administration du cadastre et de la topographie, qui entend encadrer, voir limiter, sous certaines conditions, la délivrance d'extraits.

43. Par ailleurs, il y a plus particulièrement lieu de rendre attentifs les auteurs du projet de loi à l'interprétation de l'article 15.1.c) du RGPD, qui confère à la personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement des informations sur les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données personnelles ont été communiquées, suite à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « CJUE ») du 12 janvier 2023²¹.

Dans cet arrêt, la CJUE a considéré que l'article 15.1.c) du RGPD « doit être interprété en ce sens que : le droit d'accès de la personne concernée aux données à caractère personnel la concernant, prévu par cette disposition, implique, lorsque ces données ont été ou seront communiquées à des destinataires, **l'obligation pour le responsable du traitement de fournir à cette personne l'identité même de ces destinataires**, à moins qu'il ne soit impossible d'identifier ces destinataires ou que ledit responsable du traitement ne démontre que les demandes d'accès de la personne concernée sont manifestement infondées ou excessives, au sens de l'article 12, paragraphe 5, du règlement 2016/679, auxquels cas celui-ci peut indiquer à cette personne uniquement les catégories de destinataires en cause » (souligné en gras).

44. La Commission nationale est d'avis que pour se conformer à cet arrêt, le(s) responsable(s) du traitement, devrai(en)t mettre en place un système d'authentification forte des personnes à l'origine de la demande de délivrance d'un extrait de la documentation cadastrale, ce qui permettrait une plus grande transparence vis-à-vis des propriétaires concernés. Ces derniers ont en effet le droit, sur base de l'article 15.1.c) du RGPD, d'obtenir du ou des responsable(s) du traitement des informations sur les personnes ayant obtenu un extrait relatif à leur propriété.

E. Les mesures de sécurité

45. Enfin, dans la mesure où un accès au registre des logements non-occupés est prévu par le texte en projet, il convient de rappeler que le responsable du traitement se doit de respecter le principe d'intégrité et confidentialité visé à l'article 5.1.f) du RGPD. L'article 32 du RGPD dispose encore que « *le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque* ».

²¹ CJUE, arrêt du 12 janvier 2023, RW c. Österreichische Post AG, C-154/21, ECLI:EU:C:2023:3, point 52.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

Pareilles mesures doivent être mises en œuvre afin d'éviter notamment des accès non-autorisés aux données, des fuites de données ou des modifications non désirées.

Il y a lieu de rappeler qu'il est vivement recommandé de définir une politique de gestion des accès, afin de pouvoir identifier dès le début la personne ou le service, au sein de l'entité concernée, et à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès.

En outre, il est nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès. Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

Finalement, la Commission nationale souligne l'importance d'effectuer proactivement des contrôles en interne. À cet effet, il convient conformément à l'article 32.1.d) du RGPD de mettre en œuvre une procédure « visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement ».

V. Les traitements de données afférentes à l'impôt foncier

46. Les articles du Chapitre 2 du projet de loi sous examen traitent de l'impôt foncier. L'article 31, intitulé « Responsabilités et finalités du traitement des données », énonce dans son paragraphe 1^{er} que « *[...]je collège des bourgmestre et échevins, respectivement le receveur communal ont la qualité de responsable du traitement des données afférentes à l'impôt foncier à partir du délai prévu à l'article 15 [...]* », donc à partir de la mise à disposition, par le ministre, des données des bulletins de valeur de base.
47. L'article 31.2 du projet de loi indique de manière limitative les finalités du traitements des données afférentes à l'impôt à la mobilisation des terrains d'un fonds non construit en disposant qu'elles « *ne peuvent être traitées pour des finalités autres que la fixation, le prélèvement et le recouvrement de l'impôt en vue duquel les données ont été générées* ».

La deuxième phrase précise que ces données « *peuvent également être traitées pour des finalités scientifiques, statistiques, administratives et fiscales, à condition que la finalité de ces traitements soit compatible avec les finalités pour lesquelles les données ont été établies et collectées* ». Il est renvoyé aux développements sous les points 21 et 22 du présent avis.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1[°] la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

VI. Les traitements de données afférentes à l'impôt à la mobilisation de terrains

48. L'article 40 du projet de loi se prononce sur la responsabilité ainsi que les finalités du traitement des données. Le paragraphe 1^{er} indique que le directeur de l'ACD a la qualité de responsable du traitement des données afférentes à l'impôt à la mobilisation de terrains à partir du délai prévu à l'article 16. La CNPD suppose qu'il s'agit d'une erreur matérielle et que les auteurs visent en réalité le délai prévu à l'article 15, alinéa 2, c'est-à-dire à partir de la mise à disposition, par le ministre, des données des bulletins de valeur de base.
49. Pour ce qui est des finalités énumérées à l'article 40.2 du projet de loi, la CNPD estime que l'article 40.2, deuxième phrase, est rédigé en des termes trop imprécis pour permettre de savoir quelle utilisation concrète sera faite de ces données²².

VII. Le registre des logements non-occupés

50. Dans le cadre de l'introduction d'un impôt sur la non-occupation de logements, le projet de loi prévoit la création d'un registre des logements non-occupés, ayant pour but d'identifier les logements susceptibles de faire l'objet de cet impôt. Cette identification permettant par la suite l'établissement du bulletin de l'impôt sur la non-occupation de logements.
51. S'il y a lieu de saluer que le principe même de la tenue d'un registre soit inscrit dans le projet de loi, certains points mériteraient d'être détaillés avec plus de précision.

A. Le(s) responsable(s) du traitement

52. En vertu de l'article 43.3, le bourgmestre et l'ACD sont à qualifier de responsable du traitement en ce qui concerne les traitements mis en œuvre à travers le registre sous examen.

Ainsi, selon l'article 43.3, premier alinéa 1^{er} du projet de loi, le bourgmestre a la qualité de responsable du traitement. Le deuxième alinéa dispose encore que « *[s]ans préjudice des dispositions de l'alinéa 1^{er}, à partir de la mise à disposition de données prévue par l'article 45, le directeur de l'Administration des contributions directes a la qualité de responsable du traitement des données afférentes au constat de l'état de non-occupation d'un logement qui le concernent, dans les conditions de l'alinéa 1^{er}* ».

²² V. Points 21 et 22 du présent avis.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1^{er} la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

La CNPD comprend que le bourgmestre a la qualité de responsable du traitement pour les traitements de données à des fins d'identification des logements non-occupés. En outre, il ressort également du commentaire des articles que le bourgmestre assurerait une gestion courante dudit registre.

53. L'ACD, serait quant à elle, selon la compréhension de la CNPD, responsable du traitement de données à des fins d'établissement de l'impôt sur la non-occupation de logements.

Or, il convient de relever que l'article 55 du projet de loi désigne le directeur de l'ACD en tant que responsable du traitement des données afférentes à l'impôt sur la non-occupation de logements. La Commission nationale se demande si ces dispositions sont nécessaires alors qu'elles semblent réitérer les dispositions de l'article 43.3 du projet de loi.

À toutes fins utiles, il convient de relever que l'article 55 s'intitule « responsabilité des données ». La CNPD suggère d'omettre ces termes et de les remplacer par la notion de « responsable du traitement », telle que définie par l'article 4.7 du RGPD.

54. Par ailleurs, il convient de relever que les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire des articles qu' « *au niveau communal, le bourgmestre est le responsable du traitement des données à caractère personnel. Au niveau national, cette responsabilité revient au directeur de l'Administration des contributions directes* ».

Ainsi, l'architecture même du registre des logements non-occupés interroge : s'agit-il d'un registre national unique ou chaque commune dispose-t-elle de son propre registre au niveau communal ? Le système du registre des logements non-occupés ne fonctionnerait-il pas comme le registre national, tel que visé à l'article 3 de la loi relative à l'identification des personnes physiques, qui est alimenté par les registres communaux, visés à l'article 17 de ladite loi ? Si tel devait être le cas, les auteurs du projet de loi pourraient s'inspirer des dispositions précitées.

En tout état de cause, pour une meilleure compréhension du fonctionnement dudit registre des clarifications mériteraient d'être apportées par les auteurs du projet de loi.

55. Enfin, dans l'hypothèse où il s'agirait d'un registre national unique, il y aurait également lieu de clarifier la relation entre les différents responsables du traitement que sont les bourgmestres, en tant que représentants des différentes administrations communales.

Sont-ils des responsables conjoints au sens de l'article 26 du RGPD ou, en revanche, des responsables indépendants ? Par ailleurs, il importerait d'assurer que chaque commune n'aît



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

accès qu'aux informations relatives aux logements relevant de leur compétence territoriale, conformément au principe de minimisation des données²³.

56. En tout état de cause, pour une meilleure lisibilité des dispositions sous avis et dans la mesure où le registre poursuit plusieurs finalités pour des traitements effectués par plusieurs responsables du traitement, il conviendrait de préciser séparément pour chacun des traitements poursuivant l'une des finalités énoncées à l'article 43 du projet de loi qui en est le responsable du traitement.

B. Les finalités du traitement

57. L'article 43.2 du projet de loi dispose que « *[I]es finalités du traitement des données au registre des logements non-occupés sont l'identification des logements non-occupés, ainsi que la gestion de l'impôt sur la non-occupation de logements au niveau national. [...]* ».

Le troisième paragraphe, dernier alinéa, précise encore que « *[I]es données afférentes au constat de l'état de non-occupation d'un logement ne peuvent être employées à des finalités autres que la fixation, le prélèvement et le recouvrement de l'impôt sur la non-occupation de logements, ainsi qu'à des finalités statistiques et de recherche scientifique.* » Sur ce point, il est renvoyé aux développements formulés sous les points 21 et 22 du présent avis.

C. L'accès au registre des logements non-occupés

58. L'article 43.4 du projet de loi prévoit que le ministre ayant le Logement dans ses attributions a accès au registre des logements non-occupés pour des finalités statistiques et de recherche scientifique. Si les auteurs du projet de loi envisagent un accès direct par voie électronique, il conviendrait de le préciser dans le texte du projet de loi afin de renforcer la sécurité juridique.
59. De plus, il ressort de l'article 45 du projet de loi que le bourgmestre met à la disposition de l'ACD les décisions du constat de l'état de non-occupation d'un logement. Si cette disposition reste, de nouveau, muette quant à la manière dont cette mise à disposition s'opère, l'ACD aurait, en vertu de l'article 51.1 du projet de loi, accès au registre des logements non-occupés pour ce faire. Ainsi, ne faudrait-il pas prévoir cet accès à l'article 43 plutôt que de le prévoir à l'article 51 ?

En outre, la Commission nationale suppose qu'il s'agit d'un accès direct par voie électronique. Il serait toutefois préférable, pour des raisons de sécurité juridique, que cette précision se trouve dans le texte du projet de loi.

²³ Article 5.1.c) du RGPD.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1^o la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

60. Enfin, dans la mesure où un accès au registre des logements non-occupés est prévu par le texte en projet, il convient de rappeler que le responsable du traitement se doit de respecter le principe d'intégrité et confidentialité visé à l'article 5.1.f) du RGPD. L'article 32 du RGPD dispose encore que « *le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque* ». Pareilles mesures doivent être mises en œuvre afin d'éviter notamment des accès non-autorisés aux données, des fuites de données ou des modifications non désirées.

Il y a lieu de rappeler qu'il est vivement recommandé de définir une politique de gestion des accès, afin de pouvoir identifier dès le début la personne ou le service, au sein de l'entité concernée, et à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès.

En outre, il est nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès. Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

Finalement, la Commission nationale souligne l'importance d'effectuer proactivement des contrôles en interne. À cet effet, il convient conformément à l'article 32.1.d) du RGPD de mettre en œuvre une procédure « *visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement* ».

D. L'interconnexion

61. En vertu de l'article 43.5 du projet de loi, « *[d]ans les limites des informations prévues au paragraphe 1^{er}, le registre des logements non-occupés est interconnecté au registre national des bâtiments et des logements, au registre national des personnes physiques et à la documentation cadastrale* ».

Il résulte de l'article 44.1 du projet de loi que l'état de non-occupation d'un logement est constaté par le bourgmestre, après interconnexion du registre national des bâtiments et des logements et du RNPP. Ni le texte du projet de loi, ni le commentaire des articles ne donnent d'indications sur les caractéristiques de cette interconnexion ou sur les données au sein des différents fichiers qui feraient l'objet de cette interconnexion.

À l'exception de l'interconnexion du registre national des bâtiments et des logements et du RNPP qui a pour objectif de constater l'état de non-occupation d'un logement, le texte sous examen reste par ailleurs muet sur les finalités poursuivies par les différentes interconnexions.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1^{er} la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

18/21

62. À cet égard, la CNPD donne à considérer que la mise en relation automatisée d'informations provenant de fichiers distincts et ayant des finalités différentes est susceptible de constituer une ingérence importante au droit à l'autodétermination informationnelle ainsi qu'au droit à la protection des données personnelles.

Une telle ingérence relève des matières réservées à la loi en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution, de sorte que les contours de cette interconnexion devraient être détaillés de manière précise dans le texte de loi, ce qui n'est actuellement pas le cas.

63. Par ailleurs, se pose la question de savoir si le principe de minimisation des données est en l'espèce respecté. Aux termes de l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

Le projet de loi sous examen prévoit l'interconnexion de plusieurs registres, dont notamment le RNPP, qui contient un grand nombre d'informations fournissant une vue très détaillée sur les aspects relevant de la vie privée des personnes physiques, et le registre national des bâtiments et des logements, pour lequel il n'est pas clair quelles catégories de données auraient vocation à y figurer²⁴.

La CNPD déplore que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explications quant aux raisons rendant nécessaire une telle interconnexion et se demande si des moyens moins intrusifs, tel qu'un simple accès aux différents registres, permettent d'atteindre les finalités poursuivies, qui, à l'exception de la détection des logements non-occupés, ne ressortent d'ailleurs pas clairement du projet de loi sous examen.

64. Il y a également lieu de se demander si l'interconnexion des différents registres, telle que prévue par le projet de loi, ne permettrait pas de contourner les règles régissant leur accès.

À titre d'exemple, les modalités d'accès au RNPP sont déterminées par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi que par le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant ses modalités d'application. Il devrait être veillé à ce que l'interconnexion ne confère pas un accès à des organismes ou personnes qui n'auraient pas reçu un tel accès en application des règles régissant le registre en question.

²⁴ Délibération n°36/AV22/2023 du 19 mai 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 8086/07, point 20.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

65. Finalement, la Commission nationale se rallie à l'avis du Syvicol²⁵ en ce qu'il constate que l'identificateur introduit par le projet de loi n° 8086 n'est pas mentionné à l'article 43 du projet de loi qui énumère les données figurant au registre des logements non-occupés.

Or, ce sera cet identificateur qui permettra l'interconnexion des différents registres. Les auteurs du projet de loi devraient veiller à énumérer de manière exhaustive toutes les données figurant dans le registre des logements non-occupés.

E. La présomption de non-occupation

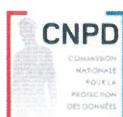
66. L'article 44 de la loi en projet introduit des présomptions de non-occupation d'un logement. Le premier paragraphe prévoit une présomption pouvant être constatée automatiquement par voie informatisée, et plus précisément en interconnectant le registre national des bâtiments et des logements et le RNPP. Il est renvoyé aux développements sous les points 61 à 65 du présent avis.
67. Le paragraphe 2 énonce encore d'autres présomptions de non-occupation, comme l'hypothèse où la consommation de services en eau potable ou en énergie constatée pendant une période d'au moins six mois consécutifs est inférieure à une consommation minimale.

La CNPD s'interroge sur la manière dont ces présomptions seraient constatées par le bourgmestre. Par quels moyens le bourgmestre constatera-t-il que la consommation de services en énergie d'un ménage aura été inférieure inférieur à une consommation minimale pendant six mois consécutifs ?

Si la fourniture en eau potable est assurée par la commune, tel n'est pas le cas pour la fourniture en énergie. Dans le cas où cette disposition nécessiterait un échange de données personnelles entre le bourgmestre et le fournisseur d'énergie, il devrait être prévu expressément par la loi, ce que le projet de loi ne fait pourtant pas.

En outre, en vertu du principe de proportionnalité, des limitations au droit à la protection des données personnelles ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt généraux. Le commentaire des articles évoque ce principe mais n'explique pas pourquoi les auteurs estiment qu'il serait respecté en l'espèce. Face au manque de précision du texte quant à la manière dont le bourgmestre pourrait vérifier la

²⁵ Avis du Syvicol du 33 mai 2023, doc. parl. n° 8082/03, p. 17.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

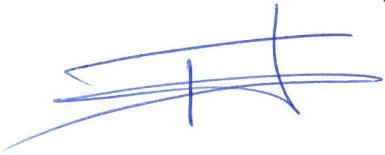
relatif au projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes

20/21

consommation en énergie des ménages, la CNPD se trouve dans l'impossibilité de se prononcer sur la proportionnalité.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 7 août 2024.

La Commission nationale pour la protection des données



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° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements modifiant 1° la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) » du 22 mai 1931 et certaines lois connexes