Rapport annuel 2025

COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES

CNPD
COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES

cnpd.lu

RAPPORT ANNUEL 2025

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) est un établissement public indépendant doté de la personnalité juridique. Elle jouit de l'autonomie financière et administrative.

Elle est chargée de vérifier la légalité des fichiers et de toutes collectes, utilisations et transmissions de renseignements concernant des individus identifiables et doit assurer dans ce contexte le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée.

Elle doit notamment contrôler et vérifier si les données soumises à un traitement sont traitées en conformité avec les dispositions :

- du Règlement général sur la protection des données ;
- 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 ;
- de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ;
- de la loi modifiée du 30 mai 2005 sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ;
- des textes légaux prévoyant des dispositions spécifiques en matière de protection des données à caractère personnel.

Elle n'est pas compétente pour contrôler les opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Cette mission revient à l'autorité de contrôle de la protection des données judiciaires.

INTRODUCTION

MISSIONS

La CNPD a comme objectif de protéger la vie privée des citoyens et de veiller au respect de la législation en matière de protection des données qui lui confie les missions suivantes :

INFORMER ET GUIDER PAR LE BIAIS DE :

- la sensibilisation du public aux fins de favoriser sa compréhension des risques, des règles, des garanties et des droits relatifs au traitement ;
- la sensibilisation des responsables du traitement et des sous-traitants en ce qui concerne les obligations qui leur incombent.

CONSEILLER À TRAVERS :

- les avis relatifs aux projets de loi et aux mesures réglementaires ou administratives concernant le traitement de données personnelles ;
- les suggestions et recommandations adressées au gouvernement, notamment au sujet des évolutions pertinentes, dans la mesure où elles ont une incidence sur la protection des données à caractère personnel, notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et des pratiques commerciales ;
- la promotion des bonnes pratiques et la publication de lignes d'orientations thématiques ;
- la promotion de codes de conduite, des schémas de certification et l'agrément des organismes de certification ;
- les recommandations aux responsables du traitement conformément à la procédure de consultation préalable.

SUPERVISER ET ASSURER LA TRANSPARENCE PAR :

- les visites sur place portant sur la protection des données suite à des réclamations ou de sa propre initiative ;
- les audits portant sur la protection des données suite à des réclamations ou de sa propre initiative ;
- l'intervention suite à des violations de données ;
- la tenue à jour des registres internes des violations au RGPD ;
- l'établissement et la tenue à jour d'une liste en lien avec l'obligation d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données ;
- l'approbation des règles d'entreprise contraignantes ;
- l'examen des certifications et la surveillance des certificateurs ;
- l'adoption de mesures correctrices (p. ex. avertissement, interdiction d'un traitement ou amende administrative).

COOPÉRER À TRAVERS :

- les échanges avec d'autres autorités de contrôle nationales ou étrangères ;
- la contribution aux activités du Comité européen de la protection des données.

1

VALEURS

La CNPD exerce avec **indépendance** les missions qui lui ont été attribuées. Elle détermine ses propres priorités dans les limites de son cadre légal. Elle choisit ses priorités notamment sur base de critères comme la gravité et l'envergure de potentielles violations de la loi et le nombre potentiel d'individus affectés.

L'**expertise** est très importante pour la CNPD qui est dédiée à un travail de qualité. À cette fin, la CNPD s'efforce de travailler avec des équipes interdisciplinaires et elle investit dans le développement continu de ses agents pour améliorer leurs connaissances et leurs compétences.

La CNPD assure la **transparence** à l'égard de ses résultats et de ses choix, ce qui génère un support pour son travail et invite au dialogue. La CNPD est ouverte, intègre et visible. Elle promeut une atmosphère positive et respectueuse.

La CNPD est fière d'œuvrer pour la protection d'un droit fondamental. Elle témoigne de son **engagement** dans son travail et son personnel et constitue un acteur à part entière de l'environnement socioéconomique luxembourgeois.

AVANT-PROPOS

Le Collège : Thierry Lallemang, Alain Herrmann, Tine A. Larsen et Florent Kling

2

L'année 2025 aura été, pour la CNPD, une année particulièrement intense, exigeante et marquante. Elle a confirmé, s'il en était encore besoin, que la protection des données à caractère personnel n'est ni un sujet abstrait ni un enjeu secondaire, mais bien un droit fondamental au cœur de la confiance numérique, du fonctionnement démocratique et de l'innovation responsable.

Au fil de l'année, j'ai pu mesurer combien les attentes à l'égard de la CNPD se sont renforcées. Les citoyens sont plus attentifs à l'usage qui est fait de leurs données, plus enclins à exercer leurs droits, et plus exigeants quant à la clarté et à la transparence des pratiques mises en œuvre par les organismes qui les utilisent. Les acteurs publics et privés, quant à eux, évoluent dans un environnement réglementaire de plus en plus dense, marqué par l'arrivée simultanée de nouveaux textes européens, par l'essor rapide de l'intelligence artificielle et par une sophistication croissante des technologies numériques. Dans ce contexte, la mission de la CNPD consiste plus que jamais à protéger, à expliquer et à accompagner.

L'année 2025 a confirmé que la protection des données ne peut être envisagée uniquement sous l'angle du contrôle ou de la sanction. Elle requiert une approche globale, intégrant la prévention, la pédagogie et le dialogue. C'est le sens des efforts déployés par la CNPD en matière de sensibilisation, de formation et de guidance. Tout au long de l'année, nos équipes ont renforcé leur présence auprès de publics variés : citoyens, entreprises, administrations, professionnels du numérique, mais aussi jeunes publics. Cette diversité de publics reflète une conviction forte : la culture de la protection des données se construit sur la durée, dès les premiers usages numériques et à chaque étape de la vie professionnelle.

La création, en 2025, du Service Culture numérique illustre cette orientation. Ce service incarne la volonté de la CNPD d'aller au-delà de l'information juridique pour proposer des outils concrets, accessibles et adaptés aux réalités du terrain. Les actions menées auprès des adolescents, ainsi que le lancement prévu en 2026 du projet Leonora, destiné à sensibiliser les jeunes aux enjeux du numérique, traduisent un souci de prévention et de sensibilisation à long terme. L'accompagnement des entreprises, notamment au travers de workshops et d'outils pédagogiques tels que DAAZ, montre qu'il est possible de rendre la conformité compréhensible et opérationnelle, sans la réduire à une simple contrainte administrative.

Parallèlement à ces missions de guidance, la CNPD a poursuivi avec détermination son rôle de superviser et de faire respecter le cadre légal. L'augmentation notable du nombre de réclamations traitées en

AVANT-PROPOS

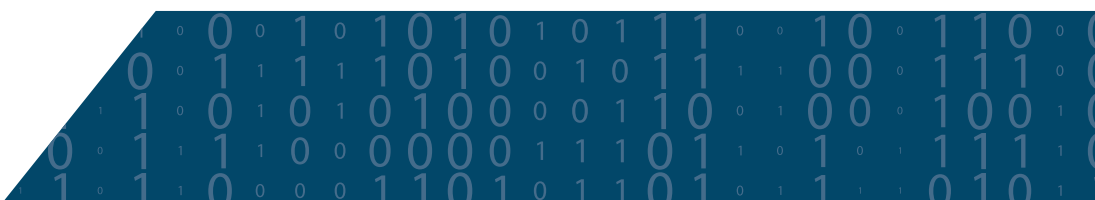
2025 témoigne à la fois d'une plus grande sensibilisation des citoyens à leurs droits et d'une confiance accrue dans l'institution. Ces réclamations touchent à des problématiques très concrètes : accès aux données, effacement, vidéosurveillance, sécurité de l'information, conformité des traitements. Elles rappellent que la protection des données n'est pas une notion théorique, mais qu'elle se joue dans des situations quotidiennes, souvent liées à l'emploi, au logement, à la consommation ou aux services numériques.

L'analyse des violations de données a également mis en lumière des constats récurrents. Une part importante des incidents reste liée à des erreurs humaines, à des procédures insuffisamment formalisées ou à une sensibilisation incomplète du personnel. En même temps, les cyberattaques gagnent en sophistication et ciblent de plus en plus des profils stratégiques au sein des organisations. Ces constats renforcent le message porté par la CNPD : la sécurité des données ne repose pas uniquement sur des solutions techniques, mais aussi sur une gouvernance claire, une responsabilisation des acteurs et une culture interne de la vigilance.

Sur le plan législatif, l'année 2025 a été particulièrement riche. La CNPD a été sollicitée sur un large éventail de projets de loi et de règlement touchant à des domaines sensibles : intelligence artificielle, grands systèmes européens, vidéosurveillance, gouvernance des données, logement abordable, communications électroniques. Les avis rendus tout au long de l'année reflètent l'importance d'intégrer les principes de protection des données dès la conception des textes et des dispositifs techniques. Ils illustrent également le rôle de la CNPD comme interlocuteur institutionnel du législateur, apportant une expertise indépendante, rigoureuse et constructive.

L'intelligence artificielle a occupé une place centrale dans les travaux de la CNPD en 2025. Son déploiement rapide dans tous les secteurs – administrations, entreprises, services aux citoyens – soulève des questions fondamentales en matière de transparence, de responsabilité et de respect des droits. La CNPD a abordé ces enjeux avec une approche volontairement proactive. À travers des analyses juridiques, des actions de formation et des espaces de dialogue tels que l'initiative Re.M.I. – Regulation Meets Innovation, elle a cherché à créer des passerelles entre régulation et innovation. Ces démarches reposent sur une conviction simple : une innovation durable est une innovation qui intègre, dès l'origine, les exigences éthiques et juridiques.

L'année 2025 a également marqué une étape majeure avec la désignation officielle de la CNPD comme autorité compétente au titre



2

du Data Governance Act. Cette nouvelle mission renforce le rôle de la CNPD dans la gouvernance européenne des données et vient compléter son action dans le cadre du RGPD. Elle s'inscrit dans une vision plus large : celle d'une économie des données fondée sur la confiance, la transparence et l'intérêt général. L'encadrement des services d'intermédiation et des organisations altruistes en matière de données ouvre de nouvelles perspectives, tout en appelant à une vigilance accrue quant à la protection des droits des personnes.

Sur le plan européen et international, la CNPD a poursuivi un engagement soutenu. La participation active aux travaux du Comité européen de la protection des données, de l'European Data Innovation Board, de la Global Privacy Assembly et d'autres instances internationales est essentielle pour garantir une application cohérente des règles dans un environnement où les traitements de données dépassent largement les frontières nationales. Ces échanges nourrissent la réflexion collective et permettent d'anticiper les évolutions à venir.

L'année 2025 a enfin été une année de transformation interne pour la CNPD. Le renforcement des équipes, l'évolution de l'organisation, la création d'un service dédié au Knowledge Management et l'introduction maîtrisée d'outils d'intelligence artificielle à des fins internes traduisent une volonté claire : doter l'institution des moyens nécessaires pour répondre à des missions toujours plus complexes, tout en préservant l'exigence de qualité, de cohérence et de contrôle humain.

Cette dynamique de transformation s'est également traduite par l'évolution de la composition du Collège, avec l'entrée en fonctions de Florent Kling en tant que Commissaire. Son arrivée constitue un apport précieux au travail collégial et s'inscrit pleinement dans la volonté de l'institution de renforcer ses compétences face aux défis croissants de la régulation numérique.

L'année 2025 a également marqué la fin du mandat de Marc Lemmer au sein du Collège. La CNPD le remercie pour son engagement et sa contribution au développement de l'institution au cours de son mandat.

À ce titre, je tiens à saluer l'engagement remarquable de l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de la CNPD. Leur expertise, leur adaptabilité et leur sens du service public sont au cœur de la capacité de l'institution à faire face aux défis actuels.

Le présent rapport annuel retrace de manière transparente et détaillée l'ensemble des actions menées en 2025. Il témoigne de l'ambition de la CNPD d'être une autorité indépendante, exigeante, mais

AVANT-PROPOS

aussi accessible et à l'écoute. Dans un monde numérique en constante mutation, la protection des données à caractère personnel demeure un droit fondamental indissociable de la dignité humaine, de la liberté individuelle et de la confiance collective.

La CNPD poursuivra cette mission avec détermination. Les jalons posés en 2025 constituent une base solide pour les années à venir. Les défis qui se profilent appelleront la même capacité d'anticipation, le même sens de la mesure et le même engagement au service d'un numérique responsable, respectueux des droits fondamentaux et porteur d'innovation.

TINE A. LARSEN
Présidente

2

UNE ANNÉE EN CHIFFRES

SENSIBILISATION, GUIDANCE ET CONSEILS

16

AVIS

par rapport à 32 en 2024

relatifs à des projets ou propositions de loi ou mesures réglementaires, dont notamment des avis sur les lois relatives aux thématiques suivantes :

- Enregistrements des communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens ;
- Fiches d'hébergement ;
- Intelligence artificielle ;
- ETIAS ;
- Visupol ;
- Data Governance Act (DGA) ;
- Logement abordable.

623

DEMANDES DE RENSEIGNEMENT PAR ÉCRIT

par rapport à 594 en 2024

Les 3 principales catégories de demandes concernent :

- la vidéosurveillance ;
- le droit des personnes concernées (droit d'accès, droit d'effacement, etc.) ;
- les missions du Data Protection Officer (DPO).

36

FORMATIONS

par rapport à 22 en 2024

Nombre de sessions de formation organisées et dispensées par la CNPD en 2025.

3

CONFORMITÉ ET CONTRÔLE

846

RÉCLAMATIONS

par rapport à 516 en 2024

Raisons principales :
1. non-respect du droit d'accès (25 %) ;
2. non-respect du droit à l'effacement (22 %) ;
3. conformité du traitement (21 %).

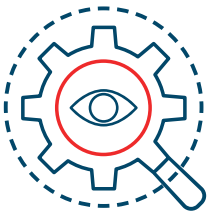
425

VIOLATIONS DE DONNÉES

par rapport à 442 en 2024

Cause principale : erreur humaine (49 %).

Nature des incidents :
1. données personnelles envoyées au mauvais destinataire (29 %) ;
2. piratage, hacking (25 %) ;
3. divulgation de données personnelles de la mauvaise personne (7 %).



59

ENQUÊTES

- 19 dossiers enquêtes encore actifs en décembre, dont 6 ouverts en 2025 ;
- 14 dossiers reçus via le système d'alerte interne ;
- 20 organismes publics mis en conformité quant à leur obligation de désigner un DPO ;
- 6 organismes contactés dans le cadre du CEF (Coordinated Enforcement Framework).

UNE ANNÉE EN CHIFFRES

DÉCISIONS

8

DÉCISIONS PRISES PAR LA FORMATION RESTREINTE

- 8 décisions avec mesures correctrices, dont 7 avec amende administrative.

216.061 €

D'AMENDES ADMINISTRATIVES

- uniquement dossiers nationaux

RESSOURCES HUMAINES

79

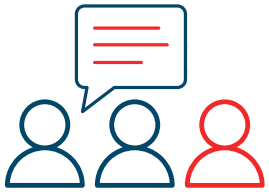
COLLABORATEURS

40 ans : moyenne d'âge
4,7 ans : ancienneté moyenne

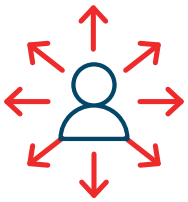
3

INTERNATIONAL
EDPB (*EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD*)

12
RÉUNIONS PLÉNIÈRES



154
RÉUNIONS DES GROUPES DE TRAVAIL



13
RÉUNIONS DES TASK-FORCES

LES ACTIVITÉS EN 2025

LES ACTIVITÉS DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

1 SENSIBILISATION, INFORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS

La protection des données à caractère personnel occupe une place centrale dans les missions de la CNPD. Tout au long de l'année 2025, la Commission a intensifié ses efforts pour faire mieux connaître les droits et obligations découlant du RGPD et des textes qui l'accompagnent, en s'adressant aussi bien aux citoyens qu'aux responsables de traitement et aux sous-traitants. Cette ambition s'est concrétisée par une présence soutenue dans de nombreux événements nationaux et internationaux, le développement d'outils pédagogiques et l'organisation de formations adaptées à des publics variés.

Journée internationale de la protection des données – 28 janvier 2025

Instaurée en 2006 à l'initiative du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne, la Journée internationale de la protection des données rappelle chaque année l'importance du respect de la vie privée dans un environnement numérique en constante mutation. L'édition 2025 s'est tenue dans un contexte marqué par la numérisation croissante des activités quotidiennes, la prolifération des services en ligne et l'exploitation massive de données rendues publiques.

Pour l'occasion, la CNPD a organisé une conférence dédiée à l'Open Source Intelligence (OSINT), approche fondée sur la collecte et l'analyse d'informations issues de sources ouvertes. Les interventions

Conférence « Open Source Intelligence (OSINT) »

ont illustré, exemples concrets à l'appui, avec quelle facilité des traces numériques dispersées peuvent être agrégées pour reconstituer le profil détaillé d'une personne. Les échanges ont mis en lumière les risques que ces pratiques font peser sur les individus, tout en interrogeant les responsables des organisations qui y recourent, notamment en matière de transparence, de base légale et de respect des principes fondamentaux du RGPD.

Cette journée a également été mise à profit pour rappeler les bonnes pratiques garantissant un usage responsable des données publiques. En parallèle, la CNPD a enrichi sa campagne « Vos données ? Vos droits ! » d'une nouvelle fiche pratique consacrée au droit à la portabilité, soulignant l'importance pour chaque citoyen de maîtriser ses droits dans un environnement numérique toujours plus complexe.

Présence renforcée lors d'événements nationaux et internationaux

Dans une logique de partage d'expertise et de coopération, la CNPD a pris part à de nombreuses manifestations en 2025. Sa participation au Privacy Symposium de Venise lui a permis de contribuer aux discussions sur des sujets d'actualité tels que la responsabilité et la certification des systèmes d'intelligence artificielle, les bacs à sable réglementaires et les flux transfrontaliers de données, tout en donnant une visibilité internationale à l'outil pédagogique DAAZ, conçu pour accompagner les PME et les start-ups dans leur mise en conformité.
Sur le plan national, la Commission était présente à BSides Luxembourg, Nexus Luxembourg 2025, Luxembourg Internet Days et le premier DPO Forum, autant de plateformes d'échange avec les professionnels du numérique, de la cybersécurité et de l'innovation. Ces rencontres ont nourri des discussions de fond sur le Cyber Resilience Act, la réglementation

Salon Nexus Luxembourg 2025

LES ACTIVITÉS EN 2025

européenne sur l'intelligence artificielle et les enjeux de gouvernance des données.

Formations, outils pédagogiques et montée en compétences

Face à une demande en forte progression, notamment autour des questions liées à l'intelligence artificielle, la CNPD a considérablement étoffé son offre de formation en 2025. L'année a été marquée par la conception de nouveaux contenus pédagogiques : un module IA intégré à la formation BTS Cybersécurité et une contribution à la création d'un cursus « Data Literacy » à l'École de Commerce et de Gestion Luxembourg (ECG), visant à articuler connaissances théoriques et compétences pratiques.

La formation « DPO » proposée par la House of Training a par ailleurs vu son nombre de sessions augmenter pour répondre à l'intérêt croissant du secteur. Le déploiement de sessions dédiées à l'outil DAAZ a quant à lui permis d'accompagner un nombre toujours plus grand d'organisations dans leur démarche de conformité.

Le Service Culture numérique

Créé en 2025 au sein de la Division Communication et Connaissances, le Service Culture numérique renforce le rôle de la CNPD en tant qu'acteur de sensibilisation et d'accompagnement face aux enjeux du numérique. Sa mission consiste à rendre accessibles, compréhensibles et concrets les grands cadres réglementaires européens, en particulier le RGPD et l'AI Act, auprès des citoyens, des jeunes publics et des acteurs économiques.

En 2025, le service a mené plusieurs actions, avec un accent particulier sur la prévention auprès des adolescents et l'accompagnement des entreprises. Des actions pédagogiques ont été conduites auprès de jeunes de 12 à 16 ans, en collaboration avec des lycées et des structures socioéducatives, afin de mieux comprendre leurs usages numériques et de développer des outils adaptés de sensibilisation à la protection des données. La participation de la CNPD à la EschTechWeek Citoyenne a également contribué à renforcer la visibilité de ces actions auprès du grand public.

Parallèlement, le Service Culture numérique a organisé des workshops et événements dédiés à la conformité au RGPD et à la culture de la donnée, mettant notamment en avant l'outil DAAZ – Data Accountability from A to Zen. Au 31 décembre 2025, DAAZ comptait plus de 2 400 utilisateurs, confirmant l'intérêt des entreprises pour une approche pédagogique et progressive de la conformité.

Enfin, le service a contribué au rayonnement international de la CNPD, notamment lors du Privacy Symposium de Venise 2025, en valorisant les outils et initiatives développés au Luxembourg. L'année 2025 constitue

4

ainsi une étape fondatrice pour le Service Culture numérique, en appui direct à la mission de la CNPD de protection des droits, d'éducation et de prévention dans un environnement numérique en constante évolution.

Ateliers collaboratifs « DaProLab »

Six ateliers « DaProLab » ont été organisés en 2025 autour de thématiques à l'intersection de l'intelligence artificielle, de l'éthique et de la protection des données : bacs à sable réglementaires, démystification de l'IA, renforcement des compétences et déploiement de plans de contrôle en matière de data protection. Pensés comme des espaces d'échange et de co-construction, ces ateliers ont permis aux participants de confronter leurs pratiques, la CNPD jouant un rôle de facilitateur pour orienter les discussions vers des solutions concrètes et applicables.

DAPROLAB
DATA PROTECTION LABORATORY

Par l'ensemble de ces initiatives, la CNPD a confirmé en 2025 son engagement en faveur d'une culture de la protection des données, ancrée dans la prévention, la formation et un dialogue permanent avec toutes les parties prenantes.

Collaborations avec les acteurs de la recherche et de l'innovation (RDI)

Les technologies numériques, la cybersécurité et l'intelligence artificielle font partie des principaux piliers de l'écosystème de l'innovation à Luxembourg. Nombreux sont les acteurs privés et publics qui y sont impliqués et qui réalisent des projets d'innovation digitales.

La CNPD joue un rôle actif dans cet environnement en collaborant plus ou moins activement avec les acteurs afin de favoriser le développement de produits et services respectueux de la protection des données à caractère personnel et de la vie privée.

En 2025, la CNPD a contribué aux projets suivants au niveau de leur comité d'experts :

– DECEPTICON : Projet de recherche interdisciplinaire de l'Université de Luxembourg (SnT/IRiSC) avec le LIST et cofinancé par le FNR (2021 – 2024) pour analyser les designs trompeurs en ligne pour développer des méthodes et outils de détection de ces formes de manipulation présentes sur internet et dans les médias sociaux.

Ce projet a un intérêt particulier pour la CNPD du fait de la publication par l'EDPB de ses guidelines sur les « deceptive design patterns » pour lesquelles l'Université de Luxembourg a été un important contributeur lors de la phase de consultation publique. Par ailleurs les chercheurs impliqués dans

LES ACTIVITÉS EN 2025

ce projet intervenaient également dans la conférence « Ces cookies nuisent à la vie privée ! » que la CNPD a organisé à l'occasion de l'édition 2022 de la Journée internationale de la protection des données.

– NATIONTWIN : Projet de mise en place d'un centre national d'excellence (NCER) de l'Université de Luxembourg (SnT), le LISER et coordonné par le LIST et soumis fin 2022 dans le programme de financement compétitif NCER du FNR. La proposition a été acceptée début 2025 par le FNR et le projet doit produire ses premiers délivrables au cours de cette année.
Le but de ce projet stratégique de dimension nationale est la création du premier prototype de jumeau numérique de confiance à l'échelle d'un pays en se focalisant dans une première approche sur des cas d'usage dans le domaine de l'énergie.
La CNPD apportera son expertise en matière de protection des données personnelles et de la vie privée pour guider les acteurs dans le développement de solutions conformes avec la législation et en appliquant le principe du « Privacy-by-Design ».

2 RÉPONDRE AUX DEMANDES D'INFORMATION DE PARTICULIERS ET DE PROFESSIONNELS

La CNPD a pour mission la guidance et la sensibilisation aussi bien des citoyens que des responsables de traitement. Elle fournit des éclaircissements juridiques sur les droits et obligations en matière de protection des données et oriente les acteurs vers la conformité des traitements au sens de la réglementation européenne et nationale, et informe également les citoyens sur leurs droits ainsi que sur les démarches y afférentes. Un service dédié est chargé de répondre aux demandes d'informations reçues par courrier, téléphone ou courriel.

En 2025, 623 demandes écrites ont été enregistrées. Ce chiffre dépasse les 594 demandes comptabilisées en 2024, soit une hausse d'environ 5 %. Le volume des sollicitations demeure toutefois dans la moyenne des dernières années.

Les demandes adressées à la CNPD en 2025 ont révélé une grande diversité de thématiques, reflétant l'intérêt des acteurs publics et privés pour plusieurs aspects concrets de la protection des données. Parmi l'ensemble de ces sollicitations, la vidéosurveillance a constitué la thématique la plus prédominante. Les responsables du traitement ont principalement interrogé la CNPD sur les conditions d'installation de caméras dans leurs locaux, tandis que les citoyens se sont informés sur l'usage de dispositifs dans des habitations privées ainsi que sur les droits que le RGPD leur confère en tant que personnes concernées.

Dans ce même domaine, la vidéosurveillance au sein d'une copropriété a également suscité de nombreuses interrogations. Les demandes portaient

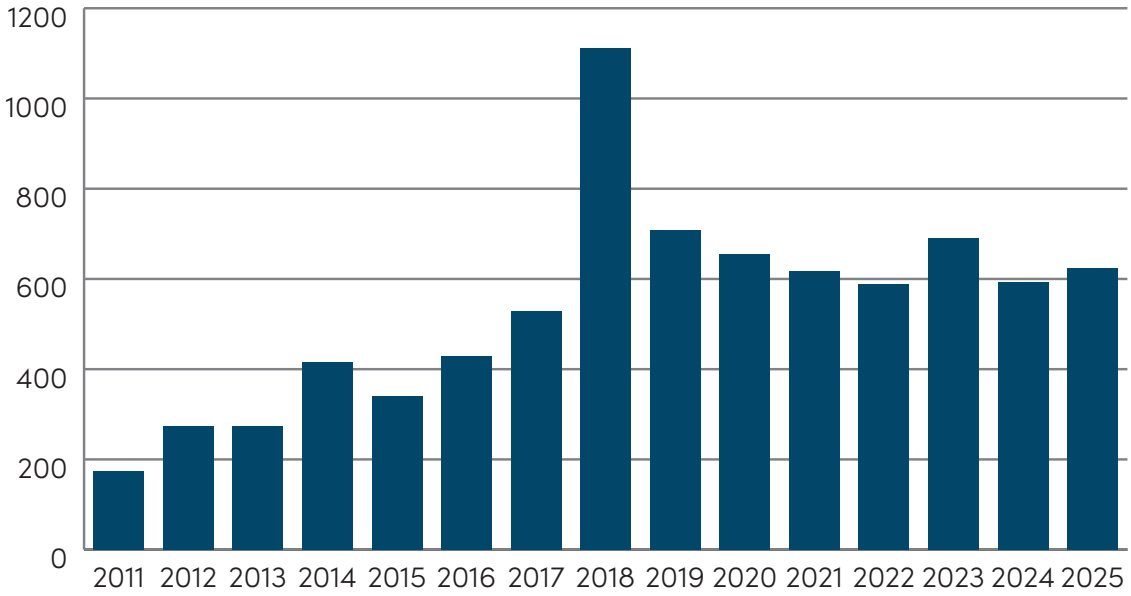
4

notamment sur les obligations incombant aux responsables du traitement et sur les mesures à mettre en place pour garantir un juste équilibre entre sécurité et respect de la vie privée.

Par ailleurs, les questions relatives aux droits des personnes concernées ont constitué un volet majeur des sollicitations adressées à la CNPD. Les demandes portaient principalement sur le droit d'accès et le droit à l'effacement, avec deux perspectives : d'une part, les citoyens souhaitaient obtenir des informations claires sur la manière d'exercer ces droits, et d'autre part, les responsables du traitement cherchaient à comprendre précisément leurs obligations pour y répondre conformément aux exigences du RGPD.

Enfin, les responsables du traitement ont fréquemment sollicité la CNPD au sujet des missions du DPO. Les principales questions concernaient son rôle de conseil et d'accompagnement, les garanties nécessaires à son indépendance ainsi que les critères permettant de déterminer si la désignation d'un DPO est obligatoire au sein d'une structure.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES D'INFORMATION PAR ÉCRIT



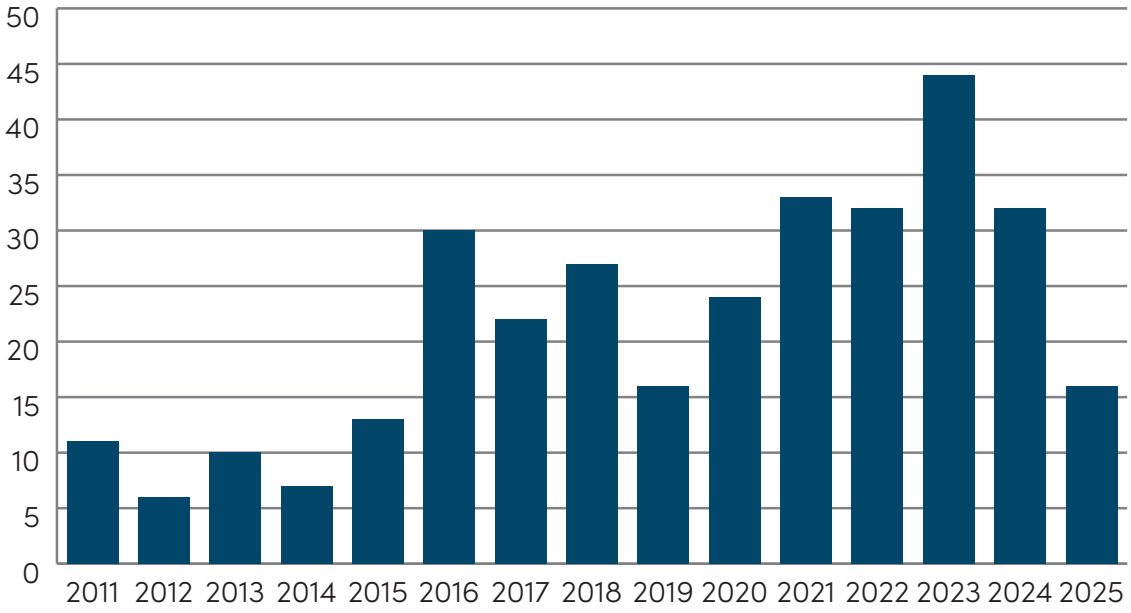
LES ACTIVITÉS EN 2025

3 INTERVENIR DANS LE PROCESSUS LÉGISLATIF

Conformément à sa mission légale, la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) assiste et conseille la Chambre des députés, le Gouvernement ainsi que d'autres institutions et organismes publics à travers l'émission d'avis relatifs aux projets de loi et aux mesures réglementaires ou administratives. Ces avis portent sur des initiatives impliquant le traitement de données à caractère personnel et présentant, le cas échéant, des risques particuliers pour la vie privée et les droits des personnes concernées. Par cette activité consultative, la CNPD contribue à l'intégration, dès la phase d'élaboration des textes, des principes fondamentaux de protection des données.

En 2025, la CNPD a adopté 14 avis dits « textes juridiques », portant notamment sur des projets législatifs ou réglementaires, ainsi que 2 avis « travail », émis sur la base de l'article L.261-1 du Code du travail. Ces avis ont permis d'apporter une expertise indépendante et spécialisée en matière de protection des données, renforçant ainsi la sécurité juridique et la conformité des initiatives publiques aux exigences du cadre européen et national applicable.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES AVIS



4

Parmi les avis rendus en 2025, la CNPD voudrait plus particulièrement mettre en avant les avis suivants :

Enregistrements des communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens

La CNPD a adopté, le 3 mars 2025, un avis relatif au projet de loi n° 8467, portant sur la gestion, la conservation, l'accès et la confidentialité des enregistrements des communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens. Ce projet de loi vise à transposer en droit national les obligations découlant du point ATS.OR.460 du Règlement d'exécution (UE) 2017/373, lequel impose aux États membres d'équiper les postes de travail des contrôleurs aériens de dispositifs d'enregistrement des communications de fond et de l'environnement sonore, sauf dérogation accordée par l'autorité compétente.

Dans son avis, la CNPD s'est félicitée de l'initiative visant à conférer une base légale explicite aux traitements de données effectués en application du règlement européen précité. Elle a rappelé que ces enregistrements ne peuvent être utilisés que dans le cadre d'enquêtes relatives à des accidents ou incidents soumis à une obligation de déclaration, à l'exclusion de toute autre finalité, et notamment de toute utilisation à des fins disciplinaires.

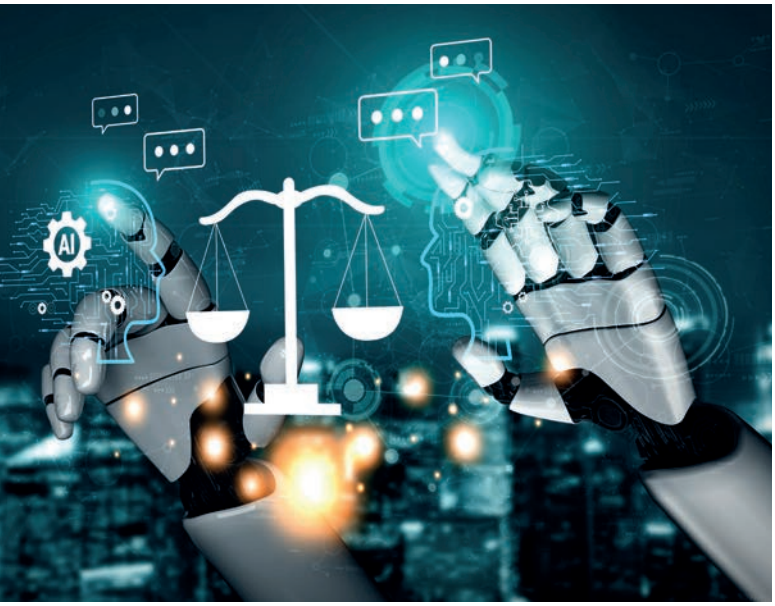
La Commission a également souligné l'importance du principe de transparence, en rappelant l'obligation d'informer les contrôleurs aériens conformément à l'article 13 du RGPD. Elle a par ailleurs précisé que l'Administration de la navigation aérienne (ANA) devra respecter les dispositions de l'article L.261-1 du Code du travail, qui encadre strictement les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre à des fins de surveillance sur le lieu de travail.

S'agissant de la durée de conservation des enregistrements, la CNPD a relevé que le projet de loi prévoit une conservation de 144 heures, alors que le Règlement (UE) 2017/373 fixe uniquement une durée minimale de 24 heures, laissant une marge d'appréciation aux États membres. Au regard des explications fournies par les auteurs du projet de loi, la Commission a estimé cette durée de conservation proportionnée.

Enfin, la CNPD a pris note des dispositions imposant à l'ANA de mettre en œuvre les mesures nécessaires afin de garantir la confidentialité des informations enregistrées, ainsi que leur protection contre toute perte, tout accès non autorisé ou toute manipulation illicite. Elle a recommandé, à cet égard, l'adoption d'une politique formalisée de gestion des accès, permettant d'identifier précisément les agents autorisés et les données auxquelles ils peuvent accéder.

LES ACTIVITÉS EN 2025

Intelligence artificielle



En date du 30 mai 2025, la Commission nationale a adopté un avis relatif au projet de loi n° 8476, portant mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1689 relatif à l'intelligence artificielle.

Dans cet avis, la CNPD a relevé que les dispositions de sa loi organique, à savoir 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, apparaissent difficilement transposables aux nouvelles missions prévues par le projet de loi. Elle a rappelé que les compétences définies à l'article 4 de cette loi constituent une liste limitative, exclusivement axée sur les traitements de données à caractère personnel. Dès lors, la Commission a recommandé d'y intégrer explicitement ses nouvelles missions et pouvoirs, afin de permettre l'absorption des compétences supplémentaires découlant du règlement sur l'intelligence artificielle. À cet égard, elle a estimé qu'il serait opportun de créer deux sous-sections distinctes, permettant de distinguer clairement les compétences relevant de la protection des données de celles liées à l'intelligence artificielle.

Par ailleurs, la CNPD a souligné la nécessité de définir de manière précise ses compétences en tant qu'organisme notifié, afin de garantir une mise en œuvre efficace et cohérente de la procédure d'évaluation de la conformité. Elle a également relevé qu'en cette qualité, elle ne devrait être soumise à aucun contrôle de la part des autorités notifiantes désignées par le projet de loi.

S'agissant de sa désignation en tant qu'autorité de surveillance du marché par défaut, la Commission a indiqué que l'exercice de cette fonction dépendra étroitement des domaines de compétence attribués aux autres autorités de surveillance du marché. Elle a dès lors insisté sur l'importance de délimiter clairement les compétences respectives de ces autorités, afin de garantir la précision et la sécurité juridique du champ d'intervention de la CNPD.

4

La Commission a en outre constaté que ses missions en tant qu'autorité de surveillance du marché découleront tant du règlement sur l'intelligence artificielle que du règlement (UE) 2019/1020. En ce qui concerne les pouvoirs qui lui seraient attribués, la CNPD a relevé que le projet de loi renvoie à l'article 14 du règlement (UE) 2019/1020, mais qu'il conviendrait également de mentionner les articles 74.5, 74.12 et 76.1 du règlement sur l'intelligence artificielle, essentiels pour l'encadrement des essais en conditions réelles. Elle a par ailleurs estimé que l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire aux agents chargés de constater les infractions, à l'instar de ce que prévoit la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, serait pertinente pour l'exercice effectif des mesures prévues à l'article 10 du projet de loi.

La CNPD a également été désignée par le projet de loi comme autorité compétente pour l'imposition de sanctions administratives. Constatant que le projet de loi ne précise toutefois pas les modalités d'exercice de ce pouvoir, la Commission a recommandé de clarifier expressément ce point.

Enfin, la CNPD est désignée comme « Autorité de protection des droits fondamentaux », aux côtés de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel et de l'Inspection du travail et des mines. À cet égard, elle a rappelé que les pouvoirs qui lui sont actuellement conférés par l'article 14 de la loi du 1er août 2018 ne lui permettent pas de prendre pleinement en compte le caractère horizontal du règlement sur l'intelligence artificielle, et a recommandé de prévoir, à cette fin, des dispositions spécifiques au sein de sa loi organique.

ETIAS

En date du 6 août 2025, la Commission nationale a adopté un avis relatif au projet de loi n° 8465, visant à assurer, au niveau national, la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2018/1240 établissant le système ETIAS.

Le projet de loi désigne l'unité nationale ETIAS (UNE) comme responsable du traitement de l'application nationale. À cet égard, la CNPD a regretté l'absence d'une analyse d'impact relative à la protection des données, laquelle ne permet pas de vérifier de manière effective la correcte allocation des responsabilités selon que l'utilisation de l'application nationale entraîne un traitement relevant du niveau européen ou uniquement national. Elle a relevé que l'application serait structurée en modules comprenant une composante nationale et une composante européenne, impliquant une distinction entre « traitements nationaux » et « traitements européens ». Dans ce contexte, la Commission a recommandé la mise en place de mécanismes appropriés de cloisonnement des données, de gestion des accès et de traçabilité, afin d'éviter toute communication accidentelle de données nationales au niveau européen.

LES ACTIVITÉS EN 2025

Par ailleurs, la CNPD s'est interrogée sur le degré de précision des dispositions légales encadrant l'accès de l'UNE aux fichiers d'autres entités étatiques, notamment en ce qui concerne les finalités poursuivies ainsi que les conditions et modalités d'accès. À cet égard, elle a suggéré d'externaliser l'évaluation des risques en matière de sécurité, d'immigration illégale ou de santé aux autorités compétentes, de sorte que seule l'évaluation résultante soit transmise à l'UNE, sans que celle-ci n'ait accès direct aux fichiers des autres autorités concernées.

La Commission nationale a également attiré l'attention sur l'article 28 du règlement ETIAS, relatif à la procédure de consultation entre États membres. Elle s'est interrogée sur la question de savoir si ce traitement est couvert par une éventuelle limitation des droits des personnes concernées. En effet, l'avis positif ou négatif rendu par l'UNE ne constitue pas une évaluation des risques au sens de l'article 26 du règlement ETIAS. Dès lors, si les auteurs du projet de loi entendent appliquer à ce traitement les restrictions prévues par le règlement ETIAS, la CNPD a estimé qu'il conviendrait de le préciser explicitement dans le texte législatif.

Après avoir rappelé qu'une mesure législative introduisant une limitation des droits et obligations doit respecter les exigences prévues à l'article 23, paragraphe 2, du RGPD, la CNPD a constaté que le projet de loi laisse à l'UNE le soin d'apprécier, au cas par cas, la nécessité et la proportionnalité des limitations envisagées. Elle a souligné qu'il appartient toutefois au législateur de prévoir, a minima, des conditions claires encadrant ces limitations. À cet égard, la Commission a regretté l'absence d'explications quant aux modalités concrètes de limitation des droits, au lien entre ces limitations et l'objectif poursuivi, ainsi qu'à l'absence d'indication des finalités des restrictions ou des catégories de traitements concernées, et a recommandé de les préciser.

Enfin, la CNPD a suggéré de compléter le projet de loi par des informations relatives aux critères appliqués par l'UNE dans le cadre de l'évaluation au cas par cas. Tout en saluant la limitation dans le temps des restrictions, elle a proposé de prévoir une révision des limitations ainsi qu'une information des personnes concernées une fois celles-ci levées. Elle a également souligné le caractère indispensable d'une notice d'information générale afin de garantir un niveau élevé de transparence et a recommandé d'assurer la disponibilité de ce document dès l'entrée en opération du système ETIAS.

VISUPOL

En date du 16 juillet 2025, la CNPD a adopté un avis relatif au projet de loi n° 8512, portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Ce projet de loi vise à réformer la procédure d'autorisation applicable aux dispositifs

de vidéosurveillance installés dans les lieux accessibles au public, la procédure en vigueur étant considérée comme excessivement lourde au regard des besoins opérationnels en matière de sécurité.

La CNPD a relevé que le projet de loi confère au bourgmestre la faculté de proposer à la Police grand-ducale la réalisation d'une analyse des lieux accessibles au public présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, en vue de la mise en œuvre de dispositifs de vidéosurveillance dans l'espace public. À cet égard, la Commission s'est félicitée de la prise en compte de ses recommandations de longue date, estimant que les autorités communales sont les mieux placées pour identifier les besoins spécifiques en matière de sécurité sur leur territoire.

La CNPD a toutefois exprimé des réserves quant à l'introduction d'une présomption rendant certains lieux — notamment les parcs publics et les pôles d'échanges — automatiquement éligibles à la vidéosurveillance, sans évaluation préalable. Elle a relevé l'absence d'éléments objectifs ou de justification circonstanciée de nature à fonder une telle dérogation et a rappelé que le recours à la vidéosurveillance constitue une ingérence significative dans le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données, laquelle requiert le respect strict des principes de nécessité et de proportionnalité. La Commission a en outre souligné que, dans les parcs publics, l'attente légitime de ne pas être soumis à une surveillance permanente est particulièrement élevée. À cet égard, elle a salué la suppression, par voie d'amendement unique, de la référence aux parcs publics dans le projet de loi.

S'agissant de la prolongation de la durée des autorisations de vidéosurveillance, la CNPD a relevé que le mécanisme envisagé par le projet de loi, permettant le renouvellement d'une autorisation pour une période supplémentaire de cinq ans sur la base d'une demande motivée du directeur général de la Police — pour autant que le périmètre concerné demeure inchangé par rapport à l'analyse d'impact initiale — manquait de clarté quant au contenu attendu de cette motivation. Elle a estimé qu'en l'absence de précisions suffisantes, cette procédure risquait de se réduire à une simple formalité administrative, affaiblissant le contrôle effectif du respect des principes de nécessité et de proportionnalité. À la suite de l'avis du Conseil d'État, la Commission a également insisté sur la nécessité d'un véritable réexamen lors de chaque renouvellement et a salué l'amendement unique supprimant ce mécanisme simplifié, soumettant ainsi toute demande de renouvellement à la même procédure que celle applicable à une première autorisation.

Enfin, la CNPD s'est interrogée sur l'opportunité d'introduire dans le projet de loi une obligation de réexamen périodique des dispositifs de vidéosurveillance, afin d'évaluer de manière régulière leur nécessité et leur proportionnalité. Un tel mécanisme

LES ACTIVITÉS EN 2025

permettrait de vérifier que les conditions ayant justifié l'installation des dispositifs demeurent réunies et, le cas échéant, de retirer l'autorisation et de procéder à la désinstallation avant son terme. Cette approche contribuerait à éviter le maintien de dispositifs devenus injustifiés et à réduire le risque d'un usage disproportionné ou excessivement prolongé, en assurant une mise en balance régulière entre les objectifs de sécurité poursuivis et la protection des données à caractère personnel.

Data Governance Act (DGA)

En date du 14 novembre 2025, la Commission nationale a adopté un avis relatif au projet de loi n° 8395A, portant création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données et désignation des organismes et autorités compétents au sens des articles 7, 13 et 23 du règlement (UE) 2022/868 sur la gouvernance européenne des données (Data Governance Act), ainsi que du point d'information unique prévu à l'article 8 du même règlement. Le projet de loi prévoit également une modification 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 CNPD a rappelé que, par décision de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation du 22 avril 2025, le projet de loi initial n° 8395 a été scindé en deux projets distincts, à savoir les projets n° 8395A et n° 8395B. Elle a également rappelé avoir rendu un avis initial le 20 décembre 2024 sur le projet de loi n° 8395. À titre préliminaire, la Commission a regretté que cette scission n'ait pas été mise à profit pour distinguer plus clairement les dispositions relevant de l'implémentation du règlement européen de celles ressortissant exclusivement au droit national, comme elle l'avait préconisé dans son avis initial.

Le projet de loi n° 8395A désigne la CNPD comme autorité compétente pour la procédure de notification des services d'intermédiation de données et pour la gestion du registre public national des organisations altruistes en matière de données. À cet égard, la Commission

a formulé plusieurs observations. Elle a notamment relevé que certaines dispositions essentielles à l'exercice effectif de ses missions, telles que celles relatives à l'adoption de règlements internes ou à la fixation de redevances, auraient dû être intégrées dans le projet de loi n° 8395A, plutôt que reportées dans le projet n° 8395B, afin d'assurer la cohérence globale du dispositif.

La CNPD a par ailleurs insisté sur la nécessité de préciser clairement l'étendue de son pouvoir normatif en matière d'intermédiation de données, y compris les aspects liés au contrôle, à la surveillance et à la procédure de « labellisation », afin d'éviter toute insécurité juridique.

Elle a également exprimé des réserves quant à la suppression de certaines dispositions relatives à ses pouvoirs de contrôle, par rapport au projet de loi n° 8395 initial, estimant que cette évolution pourrait rendre la délimitation de ses compétences insuffisamment claire. La Commission a toutefois relevé positivement l'introduction d'un cadre de sanctions renforcé.

En outre, la CNPD a souligné l'importance pour le législateur de préciser les notions d'« objectif d'intérêt général » et d'« infraction grave » mentionnées par le règlement européen, afin de lui permettre d'identifier correctement les organisations relevant de l'altruisme des données. Elle a également recommandé que la législation nationale reprenne explicitement l'obligation de notification préalable applicable aux services d'intermédiation de données.

Enfin, la CNPD a estimé indispensable que l'ensemble des nouvelles missions qui lui sont attribuées dans les projets de loi n° 8395A et n° 8395B soient intégrées directement dans la loi du 1er août 2018, afin d'assurer une vision claire, cohérente et consolidée de son rôle dans la mise en œuvre du cadre national de gouvernance des données.

Logement abordable

En date du 17 septembre 2025, la Commission nationale a adopté un avis relatif au projet de loi n° 8535, portant modification, d'une part, de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable et, d'autre part, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, ainsi que de certaines dispositions du Code civil. Ce projet de loi vise à optimiser l'application du cadre légal relatif au logement abordable, en l'adaptant davantage aux réalités pratiques et aux besoins identifiés sur le terrain.

Dans son avis, la CNPD s'est tout d'abord prononcée sur les dispositions relatives au registre national des logements abordables (RENLA). Elle a salué la volonté des auteurs du projet de loi de mieux répartir les responsabilités en fonction des rôles effectifs des différents acteurs, notamment par la suppression de la qualité de responsable du traitement pour les promoteurs sociaux et par l'ajout des bailleurs sociaux parmi

LES ACTIVITÉS EN 2025

les entités habilitées à traiter les données concernées. La Commission a toutefois regretté l'absence d'une délimitation suffisamment claire des responsabilités entre les acteurs, en fonction des traitements effectivement réalisés.

La CNPD a également relevé l'absence de dispositions relatives à la durée de conservation des données et a rappelé que le projet de loi devrait, à tout le moins, préciser les critères permettant de déterminer une durée de conservation proportionnée pour chaque catégorie de données à caractère personnel collectée.

Par ailleurs, la Commission s'est félicitée de la suppression, dans le texte du projet de loi, de toute référence aux acquéreurs et aux membres de leur communauté domestique, dès lors que leurs données ne figurent plus dans le RENLA.

En outre, la CNPD a relevé que le projet de loi prévoit, en plus du ministre compétent, un accès des bailleurs sociaux aux fichiers et données détenus par d'autres autorités de l'État. À cet égard, elle a rappelé que les bailleurs sociaux ne devraient accéder qu'aux données strictement nécessaires à l'exercice de leurs missions, conformément au principe de minimisation des données. Compte tenu du déséquilibre manifeste des rapports de force entre le responsable du traitement et les personnes concernées, la Commission a également recommandé de supprimer toute référence au consentement comme base de licéité du traitement, celui-ci devant reposer sur l'article 6, paragraphe 1, point c), du RGPD, dans la mesure où il est nécessaire au respect d'une obligation légale.

Enfin, la CNPD a salué l'introduction explicite d'une exception au secret professionnel, permettant le partage avec les bailleurs sociaux des rapports retraçant le résultat des enquêtes sociales. Elle a toutefois recommandé d'énumérer de manière exhaustive les catégories de données susceptibles d'être transmises, afin de garantir le respect du principe de minimisation prévu à l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD.

Tous les avis peuvent être consultés sur le site internet de la CNPD à l'adresse https://cnpd.public.lu/fr/decisions-avis.html

4

4 GUIDER LES ACTEURS PRIVÉS ET PUBLICS

Les acteurs des secteurs public et privé sont tenus d'intégrer la protection des données à caractère personnel dans une démarche structurée, anticipative et responsable. Au-delà du respect formel des obligations légales, cette approche implique une compréhension approfondie des risques liés aux traitements mis en œuvre et une capacité à adapter les pratiques aux évolutions juridiques, technologiques et organisationnelles.

Dans ce contexte, l'accompagnement des responsables de traitement constitue un axe central de la mission de la CNPD, qui vise à favoriser une conformité effective et durable au RGPD. Cet accompagnement se traduit notamment par l'élaboration et la diffusion de documents de guidance, de lignes directrices, de dossiers thématiques et de supports pédagogiques, conçus pour répondre à des problématiques concrètes et à des besoins sectoriels ou transversaux identifiés comme prioritaires.

En 2025, la CNPD a poursuivi et renforcé cette approche en créant ou en mettant à jour de nombreux dossiers destinés tant aux professionnels qu'au grand public, contribuant ainsi à une meilleure appropriation du cadre juridique de la protection des données.

Lignes directrices et guides

En 2025, la CNPD a publié des lignes directrices relatives aux durées de conservation des données par les prestataires de paiement, clarifiant les exigences applicables dans un secteur marqué par la coexistence d'obligations sectorielles et des principes du RGPD.

Une FAQ dédiée au Registre national des personnes physiques (RNPP) a également été mise à disposition du public afin d'expliquer de manière accessible le fonctionnement du registre, ses finalités et ses bases légales.

Une fiche pratique sur le droit à la portabilité des données, publiée en 2025, explique les conditions et modalités d'exercice du droit à la portabilité. Elle précise les types de données concernés, les formats de transmission, les rôles des responsables de traitement, ainsi que les limites et exceptions prévues par le RGPD. Son objectif est d'aider tant les personnes concernées que les responsables du traitement à appliquer correctement ce droit.

La Commission a en outre mis à jour des lignes directrices en matière de transferts internationaux de données personnelles. Cette mise à jour intègre les évolutions récentes du cadre européen et les nouvelles garanties applicables aux transferts internationaux.

LES ACTIVITÉS EN 2025

Enfin, des agents de la CNPD ont contribué à des supports pédagogiques intégrés à la « YourConnectivity Box ». Cette initiative s'inscrit dans la stratégie nationale ultra-haut-débit visant à favoriser une connectivité accessible, transparente et sécurisée pour tous. La « YourConnectivity Box » est un outil novateur conçu pour accompagner les citoyens dans la gestion de leurs services numériques et la protection de leurs données personnelles.

Lancement du premier Code de conduite RGPD sectoriel au Luxembourg

Février 2025 a marqué une avancée significative avec l'approbation par la CNPD du premier code de conduite sectoriel en matière de RGPD au Luxembourg, élaboré par le Fonds de Formation Sectoriel pour l'Intérim en collaboration avec FEDIL Employment Services. Conçu pour répondre aux spécificités du secteur de l'intérim, ce code offre aux entreprises un cadre adapté à leur modèle tripartite, précisant les bonnes pratiques relatives à la collecte, au traitement et à la conservation des données, tout en intégrant des exigences de transparence et de sécurité. Son application effective au sein des entreprises adhérentes est garantie par un organisme de suivi agréé par la CNPD.

Nouveau dossier thématique : le Data Governance Act (DGA)

Le même mois, la CNPD a publié un dossier thématique consacré au Data Governance Act, destiné à accompagner les acteurs publics et privés dans la compréhension et l'application de ce règlement. Le document présente ses objectifs en matière de partage des données fondé sur la confiance, les mécanismes relatifs à la réutilisation de certaines données du secteur public, le rôle des services d'intermédiation et le concept d'altruisme des données, tout en rappelant les missions confiées à la CNPD dans sa mise en œuvre nationale et la complémentarité entre ce texte et le RGPD.

Articles d'information et recommandations

En 2025, la CNPD a publié un article d'information « Comment les organisations s'assurent-elles de la maîtrise de l'IA ? ». Cet article détaille les principes permettant aux fournisseurs et déployeurs de garder le

4

contrôle sur les systèmes d'IA : gouvernance, évaluation des risques, transparence, documentation et supervision humaine. Il vise à encourager des pratiques responsables et alignées sur les exigences réglementaires.

De plus, la Commission a mis à disposition sur son site des recommandations DeepSeek et protection des données. Le document propose des mesures concrètes pour encadrer l'usage du modèle DeepSeek, en particulier concernant les risques liés au traitement de données sensibles, aux données saisies par les utilisateurs dans les « prompts » et à la gestion des droits des individus.

À l'automne 2025, la CNPD a alerté les utilisateurs de LinkedIn sur l'utilisation de leurs données à des fins d'entraînement de systèmes d'intelligence artificielle, en rappelant les modalités d'exercice du droit d'opposition et l'importance d'agir avant la mise en place du nouveau traitement, via les paramètres de confidentialité du compte. Elle a également précisé que, dans le cadre du mécanisme du guichet unique instauré par le RGPD, l'autorité irlandaise de protection des données demeure l'autorité compétente pour le contrôle des traitements de la plateforme.

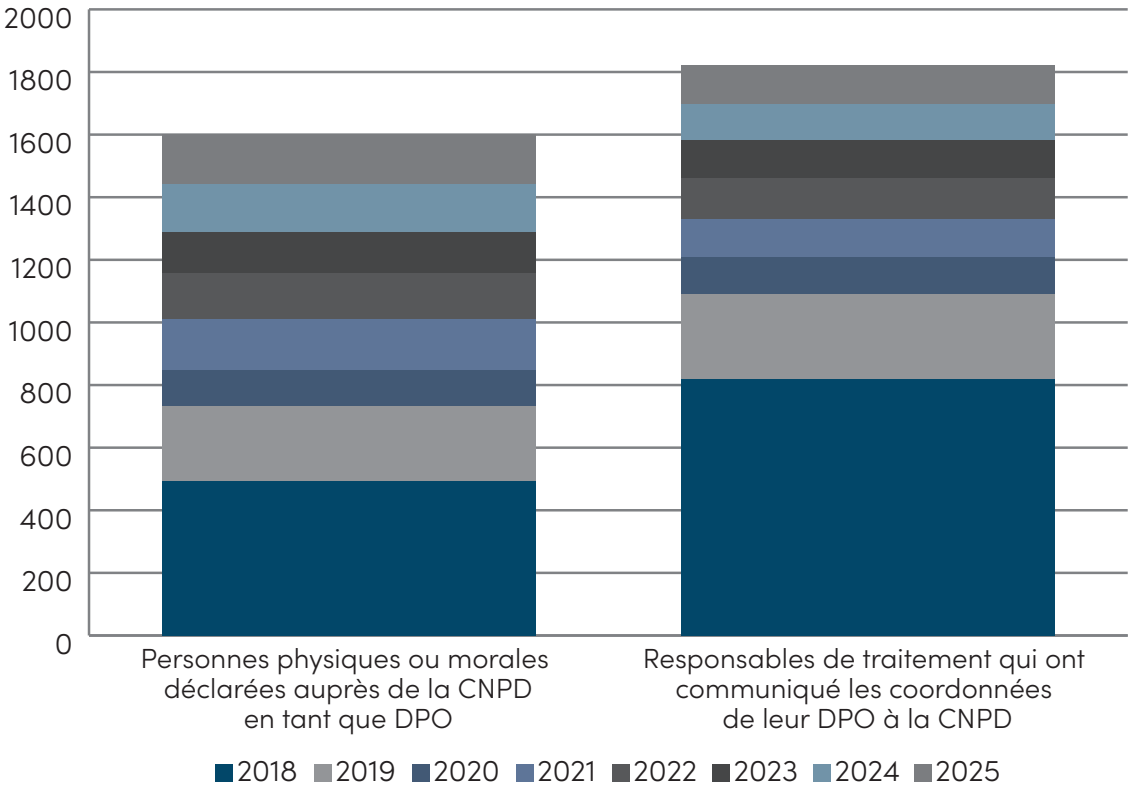
LES ACTIVITÉS EN 2025

5 DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS À LA PROTECTION DES DONNÉES

Depuis l'entrée en application du RGPD, les responsables du traitement et les sous-traitants doivent communiquer à la CNPD les coordonnées du délégué à la protection des données (DPD, ou DPO de l'anglais « Data Protection Officer ») qu'ils ont, le cas échéant, désigné.

En 2025, 126 responsables du traitement ont communiqué les coordonnées de leur DPD à la Commission nationale. Depuis la date d'entrée en application du RGPD, le 25 mai 2018, 1 822 responsables du traitement ont effectué cette démarche.

Au total, 1 600 personnes physiques ou morales ont été déclarées auprès de la CNPD, dont 159 en 2025.



Pour faciliter la communication de ces informations, la CNPD a mis en ligne un formulaire, ainsi qu'un espace dédié sur son site qui répond aux questions fréquemment posées.

À titre de rappel, la désignation d'un DPD est obligatoire dans trois situations :

- le traitement est effectué par une **autorité publique** ou un **organisme public**, à l'exception des juridictions agissant dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle ;

- les activités de base du responsable du traitement ou du sous-traitant consistent en des opérations de traitement qui, du fait de leur nature, de leur portée et/ou de leurs finalités, exigent un **suivi régulier et systématique à grande échelle** des personnes concernées ;

- les activités de base du responsable du traitement ou du sous-traitant consistent en un **traitement à grande échelle de catégories particulières de données** visées à l'article 9 ou de données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions visées à l'article 10.

À moins qu'il soit évident qu'un organisme n'est pas tenu de désigner un DPD, la CNPD recommande de toujours documenter l'analyse interne effectuée afin de déterminer si, oui ou non, il y a lieu de désigner un DPD.

6 ACCOMPAGNER LA MISE EN CONFORMITÉ

Certification

La mise en place de mécanismes de certification peut favoriser la transparence et le respect du RGPD et permettre aux personnes concernées de mieux évaluer le niveau de protection offert par les produits, services, processus ou systèmes des organisations qui traitent leurs données personnelles. Une certification RGPD ne certifie pas une organisation, mais les opérations de traitements faisant l'objet de la certification.

Le cadre d'application pratique de la certification RGPD est développé en concertation avec les autres autorités de contrôle au niveau de l'European Data Protection Board (EDPB) pour assurer une cohérence mais également, au niveau national, en collaboration avec les acteurs intéressés du secteur privé.

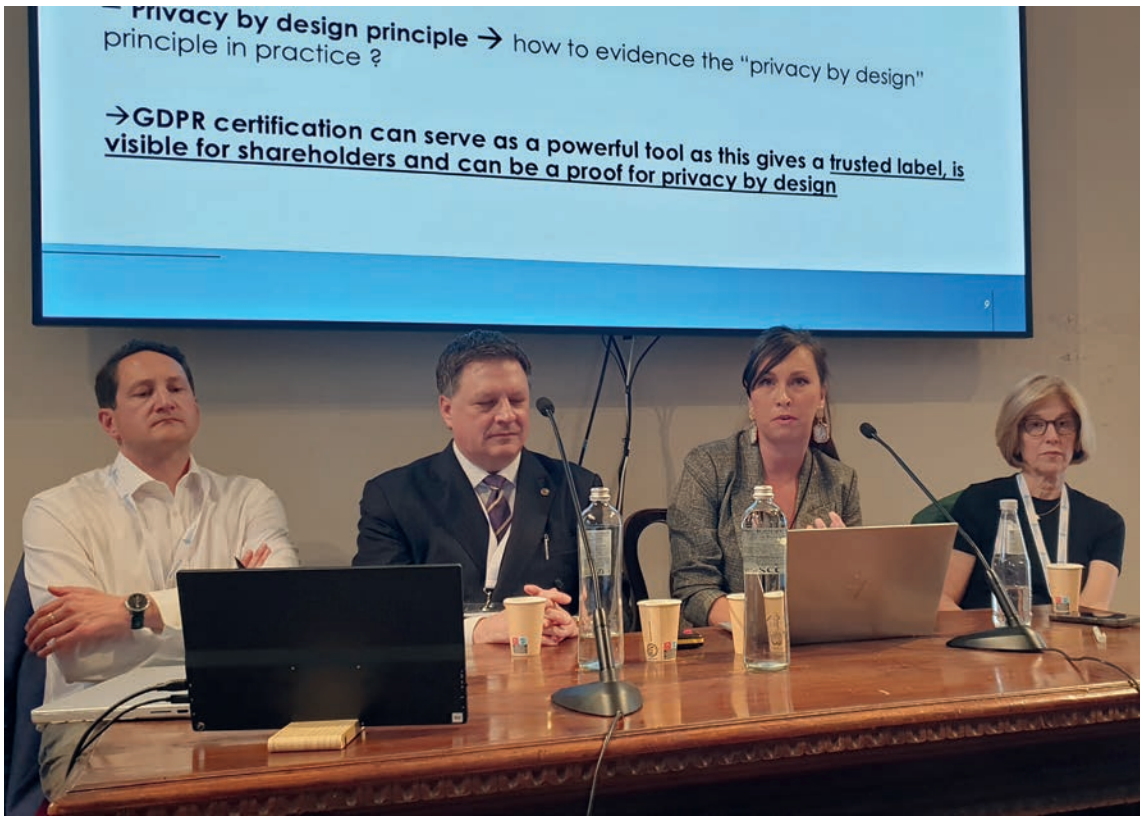
Encouragement de la certification

La CNPD accorde une importance particulière à la certification en tant qu'outil de conformité au RGPD. Elle continue à promouvoir activement ses avantages, en soulignant notamment son rôle dans le renforcement de la transparence, de la confiance des consommateurs et de la protection des données personnelles.

LES ACTIVITÉS EN 2025

Elle accompagne également les principaux acteurs de la certification RGPD, notamment par l'élaboration de lignes directrices, et poursuit ses actions de sensibilisation tant au niveau national qu'européen.

En mai 2025, la CNPD a ainsi participé au Privacy Symposium de Venise. Lors de cet événement, elle a présenté les enseignements tirés de la mise en œuvre de la certification RGPD en Europe, en mettant en lumière les défis rencontrés ainsi que les bénéfices constatés pour les organisations certifiées. Elle a également abordé le développement de la certification en tant qu'outil de transfert de données, particulièrement attendu par les entités situées en dehors de l'EEE, ainsi que l'importance d'une coopération internationale pour harmoniser les standards de certification en matière de protection des données.



4

Par ailleurs, la CNPD a participé à l'organisation d'un workshop à Berlin qui a eu lieu en juin 2025 réunissant divers acteurs clés de la certification RGPD, afin d'encourager le développement et l'adoption de la certification.

Schémas de certification

À ce jour, deux schémas de certification ont été finalisés après leur soumission par la CNPD, en tant qu'autorité chef de file, à l'EDPB :

- GDPR-CARPA : Ce schéma de certification RGPD national a été développé par la CNPD.

- Europrivacy : Ce schéma de certification européen, dont les critères de certification ont été approuvés par l'EDPB, a été élaboré par le European Center for Certification and Privacy (ECCP), basé au Luxembourg.

La CNPD a reçu une soumission de critères de certification pour un schéma de certification européen fin 2024 et a continué sa revue en 2025.

Schémas de certification : outil de transfert et certification des entités soumises à l'article 3(2) RGPD

En 2024 et 2025, la CNPD a poursuivi la révision de deux schémas de certification reposant sur une base commune mais répondant à des finalités distinctes.

Le premier est destiné à constituer un outil de transfert au sens de l'article 46(2)(f) du RGPD. Il vise à fournir un mécanisme permettant d'encadrer les transferts de données personnelles vers des pays tiers en garantissant que les destinataires situés hors de l'EEE respectent un niveau élevé de protection.

Le second concerne un schéma de certification européen existant, pour lequel l'organisme responsable a développé une extension permettant d'inclure la certification des entités établies en dehors de l'Espace économique européen mais soumises au RGPD en vertu de l'article 3(2).

Cette extension ne constitue donc pas un outil de transfert, puisque ces organisations doivent déjà appliquer l'ensemble du RGPD en raison de leurs activités visant des personnes situées dans l'EEE. Elle leur offre un cadre structuré pour démontrer leur conformité et renforcer la confiance dans leurs pratiques.

Ces travaux ont permis d'affiner les deux dispositifs et de consolider leur positionnement respectif, le schéma destiné à devenir un outil de transfert se distinguant comme le premier schéma de certification susceptible d'être utilisé à cette fin et présenté à l'EDPB.

En 2025, la CNPD a finalisé les travaux préparatoires nécessaires à leur soumission dans le cadre de la phase formelle d'approbation en tant que sceaux

LES ACTIVITÉS EN 2025

européens. Les étapes suivantes consisteront notamment en l'examen formel des schémas par l'EDPB et, à terme, en leur mise à disposition opérationnelle une fois l'approbation obtenue.

Agrément d'organismes de certification

L'agrément a pour objectif d'attester avec l'autorité nécessaire les compétences des organismes de certification, renforçant ainsi la confiance dans le mécanisme de certification. Seul un organisme de certification agréé est habilité à délivrer des certificats dans le cadre d'un schéma de certification RGPD. Une liste avec tous les organismes de certification agréés par la CNPD se trouve sur le site web de la CNPD.

En octobre 2025, la CNPD a agréé EY PFS Solutions S.à r.l. en tant qu'organisme de certification pour le schéma Europrivacy. Au cours de la même année, elle a également reçu une deuxième demande d'agrément émanant d'un autre candidat souhaitant devenir un organisme de certification autorisé à opérer selon ce même schéma.

Travaux au niveau européen dans le domaine de la certification

En 2025, la CNPD a renforcé sa participation aux travaux européens relatifs à la conformité et à la certification, en particulier dans le cadre de l'EDPB. Depuis novembre 2024, une personne de la CNPD assure la coordination du sous-groupe Compliance, E governance & Health (CEH), ce qui lui permet de contribuer activement à l'élaboration de lignes directrices, d'avis et de recommandations visant à harmoniser les pratiques de protection des données à travers l'Espace économique européen.

Dans ce cadre, la CNPD intervient dans l'analyse des schémas de certification nationaux et des sceaux européens soumis à l'EDPB, ainsi que dans la préparation des avis correspondants. Elle participe également aux travaux d'une équipe rédactionnelle européenne chargée de développer une méthode commune d'examen des schémas de certification, destinée à renforcer la cohérence des évaluations réalisées par les autorités de protection des données et par l'EDPB et à une deuxième équipe de travail dédiée à l'encouragement de la certification par l'EDPB. Par ailleurs, elle pilote un autre groupe de travail dédié au renforcement de la coopération entre l'EDPB et European Accreditation (EA), dans le but d'harmoniser au niveau européen les processus liés aux schémas de certification RGPD.

Au cours de l'année 2025, la CNPD a participé au sein du sous-groupe CEH à l'examen des schémas de certification soumis à l'EDPB, notamment dans le cadre de l'article 64 du RGPD. Elle a agi en tant que co-reviewer pour l'un de ces schémas et a apporté son expertise dans la revue d'autres schémas de certification.

4

Code de conduite

Les associations professionnelles ou organismes représentant un secteur professionnel donné peuvent élaborer des codes pour aider les entreprises de ce secteur à respecter le RGPD de façon efficace.

Les codes de conduite sont des outils de responsabilisation volontaires qui établissent des règles spécifiques en matière de protection des données pour certaines catégories de responsables de traitement et de sous-traitants. Ils peuvent servir d'instruments de gouvernance utiles et efficaces en fournissant une description détaillée des comportements les plus appropriés et en intégrant les meilleures pratiques d'un secteur donné.

En 2024, la CNPD a adopté un code de conduite spécifique au secteur du travail intérimaire au Luxembourg. Ce code a été rédigé par le Fonds de formation Sectoriel pour l'Intérim (FSI) qui représente l'ensemble du secteur de l'intérim au Luxembourg. Cette initiative répond à la volonté du secteur de clarifier et de concrétiser la mise en œuvre du RGPD en tenant compte des particularités propres au travail intérimaire.

ESCEM asbl a obtenu son agrément en tant qu'organisme de suivi pour ce code de conduite auprès de la CNPD à la fin de l'année 2024. Dès lors, l'organisme a entamé ses activités opérationnelles. En tant qu'organisme de suivi, sa mission consiste à réaliser des contrôles afin de vérifier que les membres adhérant ou souhaitant adhérer au code de conduite respectent pleinement les exigences qui en découlent.

Autorité compétente pour les services d'intermédiation et pour les organisations altruistes (Data Governance Act)

En 2024, la CNPD a lancé un projet structurant afin de se préparer à assumer le rôle d'autorité compétente pour les fournisseurs de services d'intermédiation de données et pour les organisations altruistes en matière de données, conformément aux dispositions du règlement (UE) 2022/868 relatif à la gouvernance européenne des données (Data Governance Act – DGA), entré en vigueur le 24 septembre 2023. Ce règlement instaure de nouveaux mécanismes visant à faciliter et encadrer le partage de données au sein de l'Union européenne, en introduisant notamment ces nouveaux acteurs spécifiques de l'économie des données.

Dans l'attente de l'adoption de la législation nationale luxembourgeoise officialisant l'attribution de ces compétences, la CNPD a mis en place plusieurs initiatives internes destinées à anticiper ses futures missions. Ces travaux préparatoires ont porté sur le développement de l'expertise juridique et opérationnelle nécessaire, l'analyse des exigences du DGA, ainsi que la définition de processus internes permettant d'assurer une supervision efficace et cohérente. Cette phase d'anticipation a permis de garantir

LES ACTIVITÉS EN 2025

une transition progressive et structurée vers ce nouveau cadre réglementaire européen.

Le 19 décembre 2025, avec l'adoption de la loi nationale désignant officiellement la CNPD comme autorité compétente, celle-ci est devenue pleinement responsable de l'encadrement de ces nouveaux acteurs au Luxembourg. À ce titre, les fournisseurs de services d'intermédiation de données et les organisations altruistes peuvent désormais s'enregistrer auprès de la CNPD afin d'être inscrits dans les registres européens correspondants, à savoir le Registre de l'Union européenne des services d'intermédiation de données et le Registre de l'Union européenne des organisations altruistes en matière de données. Cette inscription leur offre une visibilité accrue tant au niveau national qu'européen et constitue une reconnaissance officielle de leur conformité au DGA.

Dans le cadre de ses missions, la CNPD est également habilitée à attribuer un label aux organisations qui en font la demande et qui respectent l'ensemble des exigences prévues par le règlement. Elle assure par ailleurs un rôle d'accompagnement et de guidance des acteurs concernés, en mettant à leur disposition des informations pratiques et un point de contact dédié.

Pour rappel, un service d'intermédiation de données vise à établir des relations de partage de données entre un nombre indéterminé de détenteurs de données et des utilisateurs de données, souvent par le biais de plateformes numériques ou de services en ligne, tout en agissant comme intermédiaire neutre et en garantissant le respect du DGA et du RGPD. Une organisation altruiste en matière de données, quant à elle, met volontairement des données personnelles ou non à disposition sans objectif lucratif, dans l'intérêt général, notamment dans des domaines tels que la santé, la recherche, le climat, la mobilité, les statistiques ou les services publics.

La mise en œuvre nationale du Data Governance Act représente ainsi une opportunité majeure pour favoriser une économie des données transparente, innovante et fondée sur la confiance, tout en renforçant la protection des droits des personnes et l'intérêt général. Par la reconnaissance officielle de son rôle, la CNPD est désormais en mesure d'exercer pleinement les missions de supervision, de contrôle et d'accompagnement prévues par le règlement européen.

Travaux au sein de l'European Data Innovation Board (EDIB)

L'EDIB, créé par l'article 29 du Data Governance Act, est un groupe d'experts composé par la Commission européenne, les autorités compétentes, l'EDPB et d'autres organes, chargé d'assurer une mise en œuvre cohérente du DGA, du Data Act et, plus largement, des autres actes législatifs de la stratégie européenne des données. La

CNPD participe aux réunions de l'EDIB en tant qu'autorité compétente pour les services d'intermédiation de données et pour les organisations altruistes.

De plus, en février 2025, une personne de la CNPD a été nommée représentante de l'EDPB auprès de l'European Data Innovation Board (EDIB). Cette nomination marque le début du suivi actif des travaux de l'EDIB et de ses shadow groups, permettant à la CNPD de contribuer davantage aux initiatives européennes en matière de gouvernance des données et de partage responsable des données. Dans ce cadre, la CNPD a coordonné les travaux ayant conduit, en juin 2025, à l'adoption par l'EDPB du Statement on the European Commission Model Contractual Clauses for Data Act.

Autres activités au niveau international

La CNPD a participé à l'organisation du Privacy Symposium 2025 en contribuant à l'élaboration du programme des panels et en proposant des intervenants, notamment pour le contenu consacré aux impacts économiques de la protection des données.

La CNPD a également assuré, au sein du sous-groupe CEH de l'EDPB, la coordination des travaux portant sur la révision d'un code de conduite international dans le domaine du sport (WADA Code), en vue de l'adoption par l'EDPB de recommandations garantissant sa conformité aux exigences du RGPD.

7 TRANSFERTS INTERNATIONAUX DE DONNÉES PERSONNELLES

Dans le cadre des transferts de données à caractère personnel depuis le Luxembourg vers des pays situés en dehors de l'Espace économique européen, un ensemble de règles spécifiques s'applique. En dehors de cas de dérogations limitativement prévus, ces transferts ne peuvent être effectués que lorsqu'une décision d'adéquation couvre le pays tiers concerné ou lorsqu'un des mécanismes juridiques prévus par le RGPD pour les transferts internationaux est mis en place. Certains de ces mécanismes, tels que les certifications utilisées comme outils de transfert ou les règles d'entreprise contraignantes (« binding corporate rules » ou « BCR »), requièrent un examen préalable et une approbation formelle de la CNPD.

Les règles d'entreprise contraignantes (Article 47 DU RGPD)

Les règles d'entreprise contraignantes (BCR) permettent d'assurer un niveau de protection adéquat pour les données à caractère personnel transférées au sein d'un groupe d'entreprises, y compris lorsque ces transferts s'effectuent en dehors de l'Espace économique européen.
En 2025, la CNPD a travaillé en qualité d'autorité de contrôle chef de file sur sept dossiers de demande d'approbation de BCRs déposés par des entreprises

LES ACTIVITÉS EN 2025

multinationales dont l'établissement principal dans l'EEE est situé au Luxembourg. La CNPD a également agi en tant qu'autorité concernée, assurant un co-révision (« co-review ») et en tant qu'autorité neutre, en coopération avec des autorités chef de file de l'EEE sur deux dossiers.

Trois de ces dossiers ont été soumis à l'EDPB dans le cadre de la phase formelle de coopération et ont pu être finalisés. Le 17 octobre 2025, la CNPD a ainsi adopté des décisions nationales approuvant les BCR du groupe Ferrero et du groupe Northern Trust (Déliberations 97/BCR1/2025 et 98/BCR2/2025). Ces décisions couvrent les BCR pour responsables de traitement du groupe Ferrero (BCR-C) ainsi que les BCR pour responsables de traitement et sous-traitants du groupe Northern Trust (BCR-C et BCR-P).

Les BCR pour responsables de traitement s'appliquent aux transferts de données personnelles entre les entités d'un même groupe lorsqu'elles agissent en qualité de responsables de traitement. Les BCR pour sous-traitants couvrent, quant à elles, les activités de traitement réalisées par des entités du groupe lorsqu'elles interviennent en tant que sous-traitants ou sous-traitants ultérieurs pour le compte de responsables de traitement externes au groupe.

Participation aux travaux de l'EDPB

En 2025, la CNPD a activement participé aux réunions du sous-groupe « International Transfers » au sein de l'EDPB.

Plusieurs sujets majeurs ont été examinés, notamment en lien avec les accords relatifs à la loi américaine FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) qui encadre les échanges automatiques d'informations entre les administrations fiscales des États membres de l'Union européenne et celles des États-Unis, ainsi qu'avec les clauses contractuelles types (CCT) prévus aux articles 46(2)(c) et 28(7) du RGPD.

Parallèlement, la CNPD a suivi l'élaboration des recommandations sur la demande d'approbation et sur les éléments et principes figurant dans les règles d'entreprise contraignantes pour les sous-traitants (BCR-P) et à l'approbation des avis portant, d'une part, sur la proposition de la Commission européenne visant à prolonger la validité des décisions d'adéquation concernant le Royaume-Uni au titre du RGPD et, d'autre part, sur le projet de décision d'adéquation de la Commission relatif à l'Organisation européenne des brevets.

4

Les mécanismes de certification comme outil de transfert

Comme indiqué dans la section « Accompagner la mise en conformité », la CNPD agit en tant qu'autorité chef de file pour le premier schéma de certification utilisé comme outil de transferts vers des pays tiers, soumis à l'EDPB en phase informelle. Dans ce contexte, la CNPD a également collaboré étroitement avec les experts du sous-groupe « International Transfers » de l'EDPB afin d'examiner les critères de certification proposés, en particulier leurs implications pour les transferts internationaux de données. Ces travaux menés dans le cadre de cette phase informelle se sont achevés à la fin de l'année 2025.

LES ACTIVITÉS EN 2025

En 2025, les agents du service Transferts pays tiers de la CNPD ont participé à un workshop à Berlin consacré à la certification réunissant des acteurs pertinents du secteur de certification RGPD. À cette occasion, la certification au titre du RGPD en tant qu'outil de transfert vers des pays tiers conformément à l'article 46(2)(f) a été analysée et discutée par les participants. La CNPD a aussi assisté au Privacy Symposium de Venise 2025 en intervenant comme orateur au sein d'un panel consacré aux transferts de données.

Lignes directrices sur les transferts internationaux et cadre de protection des données UE-États-Unis (DPF)

La CNPD a publié une version actualisée des lignes directrices sur les transferts internationaux (section « Dossiers thématiques »). Cette mise à jour a été rendue nécessaire à la suite des évolutions récentes des outils de transferts, et notamment à la suite de l'entrée en vigueur du cadre de protection des données UE-États-Unis (« EU-US Data Privacy Framework ») ou « DPF ».

Dans ce contexte, la CNPD a travaillé sur la mise en place de la possibilité d'introduire des plaintes contre des entreprises américaines certifiées sous le cadre de protection des données UE-États-Unis pour violation de celui-ci ainsi qu'en cas de présomption d'accès illégal par les agences de renseignement américaines à des données personnelles transférées vers les États-Unis. Le formulaire des réclamations concernant l'EU-US DPF est désormais disponible sur le site de la CNPD.

8 L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE AU CŒUR DES PRIORITÉS DE LA CNPD EN 2025

L'année 2025 a constitué une étape décisive dans l'encadrement de l'intelligence artificielle au Luxembourg et au niveau européen. L'entrée en vigueur progressive de l'AI Act et l'accélération du déploiement de systèmes d'IA dans tous les secteurs d'activité ont renforcé le rôle de la CNPD en tant qu'autorité de référence pour la protection des droits fondamentaux dans l'environnement numérique.

Face à cette transformation technologique rapide, la Commission a maintenu une approche équilibrée, visant à concilier innovation, compétitivité économique et respect des principes fondamentaux du RGPD. Par sa capacité à automatiser des processus décisionnels, à traiter des volumes massifs de données et à influencer directement les comportements humains, l'intelligence artificielle soulève en effet des défis inédits en matière de transparence, d'équité et de responsabilité.

Tout au long de l'année, la CNPD s'est engagée à accompagner les acteurs publics et privés dans la compréhension de cadres juridiques complexes, tout en développant

une réflexion approfondie sur l'éthique et la gouvernance des systèmes d'IA, à travers un programme dense d'initiatives, de formations et de coopération avec les parties prenantes nationales et internationales.

Re.M.I. – Regulation Meets Innovation

L'un des projets phares de l'année a été la conception et le déploiement de l'initiative Re.M.I. – Regulation Meets Innovation, dont l'ambition centrale était de rapprocher les mondes de la régulation et de l'innovation technologique, souvent perçus comme évoluant à des rythmes différents. Partant du constat que l'intelligence artificielle ne peut se développer de manière soutenable sans un dialogue précoce et structuré entre concepteurs, régulateurs, chercheurs et utilisateurs finaux, la CNPD a fait le choix d'une approche proactive et collaborative, visant à intégrer les exigences réglementaires dès les phases amont des projets d'IA.

Présentée pour la première fois en juin 2025 lors de l'événement NEXUS Luxembourg, l'initiative a connu une étape clé avec son lancement officiel en octobre 2025 au Digital Learning Hub de Belval, en partenariat avec l'AI Factory et avec l'implication de nombreux acteurs de l'écosystème national. Plus de 150 participants issus de secteurs variés, des start-ups technologiques aux institutions publiques, en passant par les centres de recherche et les autorités de supervision, ont témoigné de l'intérêt croissant pour des espaces d'échange permettant de concilier innovation, sécurité juridique et confiance des citoyens.

Au cœur du dispositif figure un bac à sable réglementaire dédié à l'IA, permettant aux porteurs de projets de tester leurs solutions dans un cadre encadré, tout en bénéficiant d'un dialogue direct avec la CNPD et d'autres experts compétents. Cet environnement d'expérimentation permet d'identifier et d'analyser les risques juridiques, techniques et éthiques avant tout déploiement plus large, réduisant ainsi les incertitudes et favorisant des développements conformes aux exigences

LES ACTIVITÉS EN 2025

réglementaires. Re.M.I. se structure également comme une communauté de pratiques encourageant le partage d'expériences entre acteurs juridiques, techniques et académiques, pour faire émerger des bonnes pratiques en matière de gouvernance de l'IA, de gestion des risques et de transparence des modèles.

L'initiative s'inscrit dans une dynamique européenne plus large : en anticipant l'évolution du cadre réglementaire, la CNPD accompagne les acteurs nationaux dans leur préparation aux futures obligations, transformant ainsi la conformité en levier stratégique. À court terme, Re.M.I. favorise un dialogue constructif entre régulateurs et innovateurs ; à moyen terme, elle encourage le développement de solutions plus robustes et mieux alignées avec les attentes sociétales ; à plus long terme, elle contribue à la consolidation d'un cadre de confiance indispensable à une adoption responsable de l'IA. Conçu pour évoluer et s'enrichir au fil du temps, le projet a vocation à rester un espace ouvert et inclusif, orienté vers des solutions concrètes.

Sensibilisation et renforcement des compétences : une offre de formation structurée et continue

La montée en puissance de l'IA a nécessité un investissement soutenu dans la formation des professionnels concernés par la protection des données. En 2025, la CNPD a consolidé et étendu son programme « Data Protection Basics : Artificial Intelligence », devenu un pilier de sa stratégie de diffusion des connaissances. De février à décembre, de nombreuses sessions ont permis aux participants d'acquérir une compréhension progressive des interactions entre IA et protection des données, en abordant des thématiques telles que la licéité des traitements, la minimisation des données, la gestion des biais algorithmiques, la transparence des modèles et les droits des personnes concernées.

Conçues de manière pédagogique et ancrées dans des cas pratiques, ces formations s'adressaient aux responsables du traitement, délégués à la protection des données, juristes, développeurs et décideurs, avec pour objectif de renforcer leur capacité à identifier les risques liés à l'IA et à mettre en place des mesures de conformité adaptées. Au-delà de la transmission de connaissances, elles ont contribué à instaurer un dialogue entre la CNPD et les acteurs économiques, favorisant une culture de conformité proactive.

Analyses juridiques et clarification du cadre réglementaire

Consciente de la complexité du cadre juridique applicable à l'IA, la CNPD a poursuivi en 2025 un important travail d'information visant à clarifier l'articulation entre le RGPD et l'AI Act. La publication d'articles sur les systèmes d'IA prohibés a permis d'éclairer les acteurs concernés sur les pratiques strictement interdites, notamment celles présentant un risque

4

inacceptable pour les droits fondamentaux, comme la surveillance biométrique de masse ou les systèmes de notation sociale.

À l'occasion du premier anniversaire de l'AI Act, la CNPD a également dressé un bilan des avancées réalisées et des défis persistants, soulignant l'importance d'une mise en œuvre cohérente et harmonisée du règlement, ainsi que la nécessité pour les organisations d'anticiper leurs futures obligations en matière de gouvernance, de gestion des risques et de documentation. En fournissant des repères juridiques clairs et accessibles, la Commission a contribué à réduire l'incertitude réglementaire et à favoriser une adoption responsable de l'intelligence artificielle.

DaProLab Reloaded : un laboratoire d'innovation réglementaire au service de la conformité

L'année 2025 a également marqué une nouvelle phase de développement pour le programme « DaProLab », laboratoire d'expérimentation réglementaire mis en place par la CNPD avec un double objectif : soutenir l'innovation technologique tout en garantissant un haut niveau de protection des données. Les différentes éditions organisées au cours de l'année ont exploré des thématiques variées, du rôle des bacs à sable réglementaires dans le déploiement d'une IA digne de confiance aux enjeux éthiques, en passant par la démystification des technologies et l'étude pratique de systèmes concrets. Ces ateliers ont permis aux participants de confronter leurs projets à l'expertise de la CNPD dans un cadre collaboratif, en favorisant une meilleure compréhension des exigences légales et éthiques applicables. Le succès de DaProLab illustre la volonté de la CNPD d'adopter une approche constructive, en accompagnant les acteurs plutôt qu'en se limitant à une logique de contrôle a posteriori.

LES ACTIVITÉS EN 2025

9 DES NOUVEAUTÉS INTERNES AU SEIN DE LA CNPD

Renouvellement au sein du Collège de la CNPD

L'année 2025 a été marquée par un changement significatif au sein du Collège de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD). Après plusieurs années d'engagement et de contributions décisives, le mandat de 6 ans de Marc Lemmer est venu à échéance sans qu'il en ait demandé un renouvellement. Son départ ouvre un nouveau chapitre pour l'institution, qui a accueilli Florent Kling. Le 29 août 2025, M. Kling a prêté serment en présence de la Présidente Tine A. Larsen, marquant ainsi un moment fort dans la transition vers une gouvernance renforcée et modernisée du Collège.

Cette nomination s'inscrit dans une volonté stratégique de renforcer les compétences de l'organe décisionnel de la CNPD, en particulier dans les domaines du droit, de la régulation numérique et de la gouvernance publique. Avec une expérience diversifiée de neuf années dans le secteur industriel européen et international, Florent Kling apporte un nouvel élan à la Commission et vient enrichir les débats internes, tout en soutenant les missions de contrôle, de conseil et de sensibilisation de l'institution.

4

INTERVIEW

FLORENT KLING
Commissaire à la CNPD

QU'EST-CE QUI VOUS A POUSSÉ À REJOINDRE LE COLLÈGE DE LA CNPD ?

Je suis profondément convaincu que la protection des données personnelles est au cœur de notre société numérique. Mon parcours, mêlant droit, régulation et gouvernance industrielle, m'a préparé à relever ce défi. Le poste de Commissaire me permet de contribuer pleinement à un équilibre essentiel entre innovation, compétitivité et respect des droits fondamentaux.

POUVEZ-VOUS NOUS PARLER DE VOTRE PARCOURS AVANT VOTRE NOMINATION EN TANT QUE COMMISSAIRE ?

Après des études de droit franco-allemand et européen, j'ai exercé comme avocat puis dans des fonctions de direction juridique dans l'industrie, respectivement dans un groupe luxembourgeois puis dans une multinationale. J'ai rejoint la CNPD en septembre 2020 et exercé successivement les fonctions de chef d'unité et de chef de service au sein de la Division « Enquêtes ».

LES ACTIVITÉS EN 2025

Cette expérience m'a sensibilisé à la complexité et à la dimension stratégique des enjeux liés à la protection des données.

COMMENT ENVISAGEZ-VOUS VOTRE CONTRIBUTION AU TRAVAIL COLLÉGIAL ?

Le Collège fonctionne sur la base de la discussion et de l'échange constructif de points de vue. Mon objectif est d'apporter un regard complémentaire, notamment sur les questions liées à l'application concrète des règles dans le secteur privé et à l'articulation entre droit, technologie et organisation. Il s'agit de contribuer à des décisions équilibrées, juridiquement solides et compréhensibles pour les acteurs concernés.

QUELS SONT, SELON VOUS, LES ENJEUX PRIORITAIRES POUR LA CNPD DANS LES ANNÉES À VENIR ?

Les défis sont nombreux. L'intelligence artificielle, la multiplication des échanges de données et l'empilement des nouveaux textes européens modifient profondément le paysage réglementaire. L'enjeu est de garantir une protection effective des données personnelles sans freiner inutilement l'innovation ou alourdir de manière disproportionnée la charge administrative des responsables du traitement. Cela suppose une capacité d'anticipation, un dialogue constant avec les parties prenantes et une pédagogie renforcée.

QUEL RÔLE LA CNPD PEUT-ELLE JOUER FACE À CES ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES ?

La CNPD a un rôle central à jouer en tant qu'autorité de référence. Au-delà du contrôle, elle doit continuer à accompagner, expliquer et orienter et ce à plus forte raison au vu des évolutions importantes du paysage réglementaire qui complexifient la compréhension des normes applicables pour les différents acteurs concernés. Des initiatives comme les projets internes d'innovation ou les espaces de dialogue avec les acteurs économiques montrent que régulation et innovation ne sont pas incompatibles, à condition que la protection des droits reste au cœur de la démarche.

QUEL MESSAGE SOUHAITEZ-VOUS ADRESSER AUX CITOYENS ET AUX ORGANISATIONS AU DÉBUT DE VOTRE MANDAT ?

Je souhaite rappeler que la protection des données personnelles est un enjeu collectif. La CNPD est là pour veiller au respect des droits légitimes des personnes, tout en veillant à ce que ces droits s'exercent de manière équilibrée et responsable, à l'abri de toute instrumentalisation ou demande abusive. Elle accompagne également les organisations dans la compréhension et le respect de leurs obligations. Un dialogue fondé sur la confiance et l'exigence, ainsi que la transparence et la responsabilité des acteurs économiques et du secteur public, est essentiel pour construire un environnement numérique de confiance pour demain.

4

La mise en place du Knowledge Management au sein de la CNPD

En 2025, la CNPD a franchi une étape importante dans la structuration et la valorisation des actifs de connaissances avec la création d'un service dédié au Knowledge Management (KM). Cette initiative s'inscrit dans une démarche plus large de renforcement de l'efficacité organisationnelle, de sécurisation du savoir institutionnel et de soutien à la prise de décision au sein du Collège et des différentes Divisions et services.

L'activité de la CNPD repose sur un socle de connaissances juridiques, réglementaires, techniques et organisationnelles particulièrement dense et évolutif. La multiplication des sources d'information, l'intensification de la production normative au niveau européen et international, ainsi que la transversalité croissante des dossiers rendent indispensable une gestion structurée, harmonisée et pérenne des connaissances. Le Knowledge Management répond à cet enjeu en visant à identifier, organiser, partager et faire évoluer les connaissances utiles à l'accomplissement des missions de l'institution.

Rattaché à la Division Communication et Connaissances, le service Knowledge Management joue un rôle transversal. Il soutient les activités du Collège et des Divisions/services en assurant une veille juridique, réglementaire et technologique, et en structurant les ressources documentaires internes et externes. Cette organisation contribue à renforcer la cohérence des analyses, à éviter la perte de connaissances et à faciliter la transmission du savoir, notamment dans un contexte de mobilité interne ou d'évolution des équipes.

La démarche adoptée par la CNPD repose sur une mise en œuvre progressive et itérative. L'année 2025 a été consacrée à la définition du cadre, à l'identification des besoins et à la cartographie des ressources existantes, en étroite concertation avec le Collège, les responsables de Divisions/services et les agents. Cette phase préparatoire constituait un socle essentiel pour le déploiement futur des outils et des processus, avec l'objectif de faire du Knowledge Management un levier durable de qualité, d'efficacité et de collaboration.

LES ACTIVITÉS EN 2025

INTERVIEW

STÉPHANIE BONN
Knowledge Manager
à la CNPD

QUEL EST LE RÔLE DU KNOWLEDGE MANAGEMENT (KM) AU SEIN DE LA CNPD ?

Le Knowledge Management vise à mettre à disposition des agents et du Collège des connaissances pertinentes, régulièrement actualisées, au bon moment et dans un format favorisant leur compréhension et leur utilisation. Il s'agit de valoriser les connaissances existantes, qu'elles soient formalisées ou issues de l'expérience, et de créer les conditions nécessaires à leur partage et à leur évolution. À la CNPD, cela signifie soutenir des missions très diverses, allant de l'analyse juridique à la sensibilisation, en passant par la prise de décision stratégique.

4

QU'EST-CE QUI A MOTIVÉ LA CRÉATION D'UN SERVICE KM DÉDIÉ ?

La CNPD produit et mobilise un volume considérable de connaissances, dans un environnement réglementaire en constante évolution. Sans une approche structurée, il existe un risque de fragmentation, de duplication ou de perte des savoirs, notamment lors d'évolutions organisationnelles. La création d'un service Knowledge Management permet d'adresser ces enjeux en instaurant un cadre méthodologique, des outils appropriés et une culture de partage favorisant la valorisation des connaissances au sein de l'organisation.

COMMENT LE SERVICE KM INTERAGIT-IL AVEC LES AUTRES DIVISIONS ?

Le service s'inscrit dans une dynamique transversale, en s'appuyant sur un réseau de Référents Knowledge Management au sein des différentes Divisions et services, qui jouent un rôle clé de relais et de contributeurs à l'enrichissement et à la valorisation des connaissances de l'organisation. Cette collaboration permet d'identifier les ressources pertinentes, de suivre les évolutions marquantes et de diffuser l'information de manière ciblée. Le Knowledge Management n'est pas une fonction isolée, mais un dispositif au service de l'ensemble de l'institution.

QUELLE PLACE OCCUPENT LES OUTILS TECHNOLOGIQUES DANS CETTE DÉMARCHE ?

Les outils sont essentiels, mais ils ne constituent qu'un moyen. Un système de gestion des connaissances performant facilite la recherche, la classification et la mise à jour des informations. Toutefois, en l'absence de pratiques partagées et d'une appropriation par les utilisateurs, cet outil, aussi technologiquement avancé soit-il, ne produira pas les bénéfices attendus. Une partie importante de notre rôle consiste donc à accompagner les agents, à les former et à les sensibiliser à l'importance de partager leurs connaissances.

QUELS BÉNÉFICES CONCRETS LE KM APPORTE-T-IL AUX AGENTS ET AU COLLÈGE ?

Le premier bénéfice est le gain de temps : la mise à disposition rapide d'une information fiable, complétée par des éléments de doctrine interne permet de se focaliser sur l'analyse et la prise de décision. Le Knowledge Management contribue également à améliorer la qualité et la cohérence du travail, en évitant de « réinventer la roue ». Pour le Collège, il s'agit d'un soutien précieux à la réflexion stratégique, fondé sur des informations consolidées et contextualisées.

LES ACTIVITÉS EN 2025

QUELLES SONT LES PROCHAINES ÉTAPES DU PROJET ?

Après la phase de cadrage et d'analyse menée en 2025, les prochaines étapes porteront sur le choix et le déploiement progressif des outils, ainsi que sur l'amélioration continue des processus. Mettre en place un système de Knowledge Management est un projet évolutif, qui doit s'adapter continuellement aux évolutions des besoins et aux retours d'expérience. L'objectif est d'ancrer durablement ce système dans l'organisation et le fonctionnement courant de la CNPD, et d'être un centre de connaissances à forte valeur ajoutée au service des collaborateurs.

Le projet AI4DI : moderniser le service des demandes d'information grâce à l'intelligence artificielle

En 2025, la CNPD a poursuivi ses efforts de modernisation interne afin d'adapter ses méthodes de travail à l'évolution constante du cadre juridique européen et à l'augmentation des sollicitations du public. Dans ce contexte, le projet AI4DI vise à soutenir le service des demandes d'information par l'utilisation maîtrisée et responsable de technologies d'intelligence artificielle.

Le service des demandes d'information joue un rôle central dans la mission de la CNPD. Chaque année, il traite environ 600 demandes écrites et près de 900 demandes téléphoniques émanant de citoyens, d'entreprises et d'organismes publics. Ces demandes couvrent un large éventail de thématiques récurrentes, telles que la vidéosurveillance, les ressources humaines, le droit à l'image, les droits des personnes concernées ou encore la géolocalisation. Le traitement de ces sollicitations repose sur une équipe restreinte de 4 collaborateurs, dont l'expertise juridique est essentielle pour garantir des réponses précises, cohérentes et conformes au cadre légal.

L'augmentation prévisible du nombre de demandes d'information, liée notamment à l'entrée en vigueur de nouveaux textes européens tels que le Digital Services Act, le Digital Markets Act, le Data Act, le Data Governance Act, l'Espace européen des

4

données de santé ou encore le règlement sur l'intelligence artificielle, rend nécessaire une évolution des outils et des processus internes. AI4DI s'inscrit dans cette dynamique en proposant une transformation du workflow existant, tout en maintenant un contrôle humain strict à chaque étape.

Le projet vise à intégrer un modèle de langage de grande taille dans le processus de traitement des demandes d'information. Concrètement, l'intelligence artificielle assistera les agents dans la rédaction de projets de réponse, sur la base d'un corpus structuré de demandes antérieures et de positions juridiques établies. L'agent conserve un rôle central : il analyse la demande, relit et adapte la réponse proposée, et la soumet à validation avant envoi. L'outil ne se substitue donc pas à l'expertise juridique, mais vient la renforcer en permettant un gain de temps, une meilleure cohérence des réponses et une concentration accrue sur les questions nécessitant une analyse approfondie.

Au-delà de l'amélioration de l'efficacité opérationnelle, AI4DI constitue également un levier de gestion des connaissances et de formation, notamment pour les nouveaux agents. Le projet est appelé à évoluer, avec des perspectives d'extension à d'autres activités de la CNPD, telles que la gestion des réclamations ou, à terme, la mise à disposition d'outils d'information automatisés pour le public sur des thématiques bien définies.

LES ACTIVITÉS EN 2025

INTERVIEW

VINCENT LEGELEUX
Expert IT au sein
du service Opération et
analyse des contrôles

POURQUOI LA CNPD A-T-ELLE LANCÉ LE PROJET AI4DI ?

Le point de départ est très concret. Le service des demandes d'information traite un volume important de sollicitations, avec des thématiques souvent récurrentes mais qui nécessitent toujours une réponse juridiquement solide et adaptée au contexte spécifique du demandeur. Avec l'arrivée de nouveaux textes européens, nous anticipons une augmentation significative du nombre et de la complexité des questions. AI4DI a été pensé comme un outil d'assistance, permettant de soutenir les agents dans leur travail quotidien sans jamais remplacer leur expertise.

4

COMMENT FONCTIONNE AUJOURD'HUI LE TRAITEMENT D'UNE DEMANDE D'INFORMATION ET QU'EST-CE QUE LE PROJET VA CHANGER ?

Actuellement, lorsqu'une demande arrive, un agent l'introduit dans le système, effectue des recherches dans le corpus de réponses existantes, rédige une ébauche, puis soumet la réponse à validation avant l'envoi. Ce processus est rigoureux mais chronophage. Avec AI4DI, l'idée est que l'agent puisse soumettre la demande à un modèle de langage qui propose une réponse structurée. Cette réponse est ensuite relue, adaptée et validée par l'agent et, le cas échéant, par le chef de service. Si la question est trop complexe ou nouvelle, elle est mise de côté pour une analyse juridique approfondie. Le contrôle humain reste donc permanent.

QUELS SONT LES PRINCIPAUX AVANTAGES ATTENDUS POUR LES AGENTS DE LA CNPD ?

Le premier avantage est le gain de temps, en particulier pour les demandes portant sur des thématiques récurrentes. Cela permet aux agents de se concentrer davantage sur l'analyse juridique, l'adaptation fine des réponses et les dossiers plus complexes. AI4DI constitue également un outil précieux pour la formation des nouveaux collaborateurs, en leur donnant accès à des réponses harmonisées et à un savoir institutionnel structuré.

ET POUR LES CITOYENS ET LES ENTREPRISES QUI CONTACTENT LA CNPD ?

Les usagers bénéficieront de réponses plus rapides, plus cohérentes et mieux adaptées à leurs questions. L'harmonisation des réponses est un point important, car elle renforce la lisibilité de la position de la CNPD et la confiance dans l'institution. L'objectif est d'améliorer la qualité du service rendu, tout en maintenant un haut niveau d'exigence juridique.

QUELLES SONT LES GARANTIES MISES EN PLACE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE ET DE QUALITÉ ?

AI4DI a été conçu dès le départ avec une approche prudente et responsable. L'intelligence artificielle ne prend aucune décision autonome et n'envoie jamais de réponse. C'est toujours après validation interne qu'un agent en personne envoie celle-ci. Les agents restent responsables du contenu transmis et peuvent corriger ou compléter les propositions générées. Par ailleurs, le projet s'inscrit pleinement dans les principes de protection des données et de sécurité de l'information.

QUELLES SONT LES PROCHAINES ÉTAPES DU PROJET ?

Après les phases de préparation et d'appel d'offres lancées début 2025, le projet est à présent en cours de mise en production. À plus long terme, nous envisageons des

LES ACTIVITÉS EN 2025

évolutions, notamment l'intégration de nouvelles jurisprudences et positions, l'extension à d'autres processus internes, voire la mise en place d'outils d'information automatisés à destination du public pour des questions bien délimitées.

EN QUOI AI4DI ILLUSTRE-T-IL L'APPROCHE DE LA CNPD VIS-À-VIS DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE ?

AI4DI reflète notre conviction que l'intelligence artificielle peut être utilisée de manière responsable pour améliorer le fonctionnement des institutions publiques, à condition qu'elle soit encadrée, transparente et centrée sur l'humain. Il s'agit d'un projet pragmatique, au service à la fois des agents et des usagers, et qui s'inscrit pleinement dans la mission de la CNPD.

4

10 TRAITER LES RÉCLAMATIONS DES CITOYENS

Lorsqu'un responsable du traitement ne répond pas à l'exercice d'un droit tel que conféré par le RGPD ou lorsque la personne concernée estime qu'un traitement de données est effectué de manière illicite, elle peut introduire une réclamation auprès de la CNPD. En effet, la CNPD a, dans le cadre de ses missions, le devoir d'instruire les réclamations émanant des personnes concernées.

Dans un premier temps, la CNPD examine si la réclamation est recevable, par exemple en vérifiant si les faits allégués par le réclamant relatifs à un traitement de données à caractère personnel sont susceptibles de constituer ou non une violation de la législation applicable en matière de protection des données.

Dans le cas où la réclamation est recevable, la CNPD prend contact avec le responsable du traitement et lui demande de prendre position et, le cas échéant, de se mettre en conformité et/ou de respecter les droits des personnes concernées.

Dans le cadre de la gestion des « réclamations » et lorsqu'un traitement de données litigieux est effectivement contraire à la législation, la CNPD s'efforce, dans une première étape, d'y remédier sans avoir à déclencher une procédure d'enquête formelle conformément aux articles 37 à 41 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.

De plus, en fonction des caractéristiques propres à chaque réclamation, la CNPD peut décider d'instruire ou de ne pas instruire une réclamation en tenant compte notamment du degré de gravité des faits allégués, de la violation alléguée, du degré d'impact sur les droits et libertés fondamentaux, du degré de priorité par rapport au nombre de réclamations et des ressources disponibles.

Volume d'activité et dynamique de traitement des réclamations en 2025

L'année 2025 a été marquée par une activité particulièrement soutenue au sein de la Division Réclamations.

Au total, 846 nouvelles réclamations ont été enregistrées (nationales et européennes confondues), contre un total de 516 en 2024, confirmant le rôle central de la CNPD dans la protection effective des droits des personnes et la confiance croissante des citoyens dans sa capacité et sa légitimité à intervenir auprès des responsables du traitement.

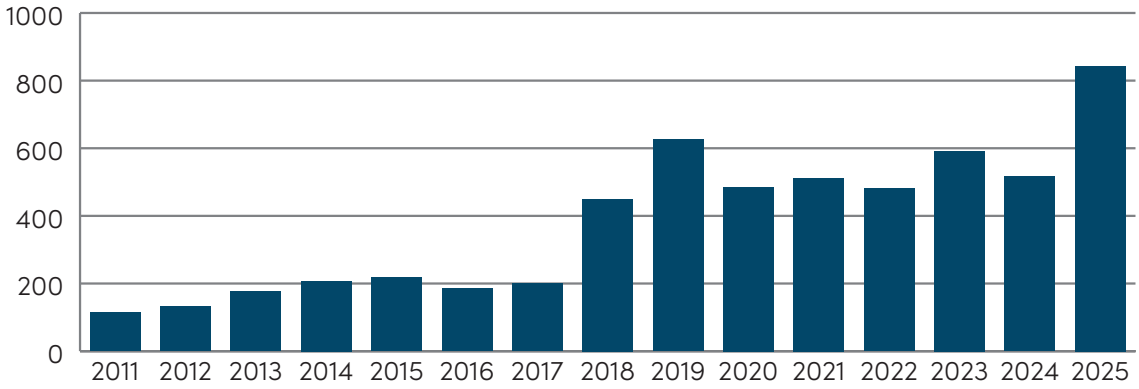
Dans le même temps, 737 réclamations ont été clôturées en 2025, soit deux réclamations clôturées par jour, contre 448 en 2024. Cette progression significative illustre l'amélioration des procédures internes mises en place durant l'année, ayant permis d'accroître la capacité de traitement de la Division.
Au 31 décembre 2025, la Division a géré un

LES ACTIVITÉS EN 2025

total de 1 909 réclamations (comprenant les dossiers clôturés au cours de l'année ainsi que ceux encore en cours). Au-delà du nombre de nouvelles réclamations enregistrées, l'année 2025 se caractérise par un volume global de dossiers traités particulièrement conséquent.

En conclusion, la Division tend à concilier d'une part un flux entrant toujours plus important et d'autre part un niveau d'efficacité accru tout en apportant une expertise juridique appropriée aux problématiques de protection des données pour lesquelles elle est saisie.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES RÉCLAMATIONS



Réclamations nationales

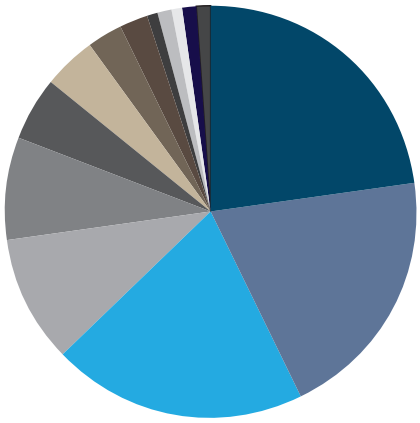
En 2025, le traitement des réclamations nationales a continué de constituer une part essentielle de l'activité de la Commission nationale pour la protection des données. Au total, 691 réclamations nationales ont été reçues au cours de l'année, traduisant un niveau soutenu de sollicitations de la part des citoyens et des personnes concernées souhaitant faire valoir leurs droits ou signaler des pratiques qu'elles estimaient contraires au règlement général sur la protection des données.

4

Durant l'année, la CNPD a procédé à la clôture de 613 réclamations nationales. Parmi celles-ci, 226 dossiers ont donné lieu à des mesures correctrices ou à des demandes de mise en conformité adressées aux responsables de traitement concernés.

Les autres réclamations ont été clôturées à l'issue de l'instruction, soit parce qu'elles ont été déclarées irrecevables, soit parce qu'elles ont été considérées comme recevables mais non fondées au regard du cadre juridique applicable.

MOTIFS DES RÉCLAMATIONS NATIONALES (2025)



Motifs des réclamations

L'analyse des thématiques abordées par les réclamations nationales reçues en 2025 met en évidence la prédominance des droits des personnes concernées, en particulier le droit d'accès, qui demeure l'un des principaux motifs de saisine de la CNPD. Les réclamations liées à l'accès aux données personnelles traduisent des situations dans lesquelles les responsables de traitement n'ont pas répondu aux demandes, ont fourni des réponses incomplètes ou hors délais, ou ont opposé un refus jugé infondé par les personnes concernées.

LES ACTIVITÉS EN 2025

Les demandes relatives au droit à l'effacement occupent également une place significative parmi les réclamations reçues. Elles concernent principalement des situations où des données personnelles continuent d'être traitées ou publiées malgré des demandes explicites de suppression, notamment dans un contexte en ligne ou sur des plateformes numériques. Dans un nombre important de cas, l'intervention de la CNPD a permis de rappeler aux responsables de traitement leurs obligations en matière de durée de conservation et de suppression des données.

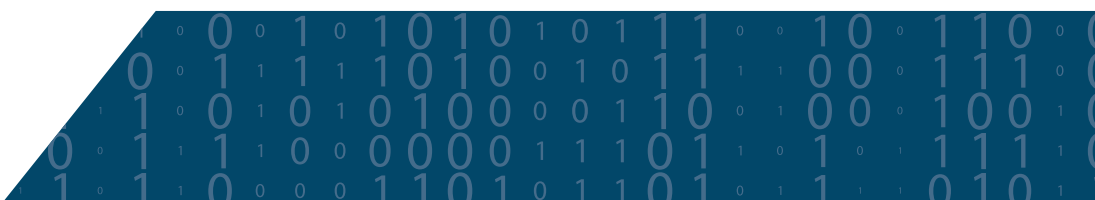
Les réclamations portant sur la conformité du traitement constituent un autre volet important de l'activité. Elles témoignent d'interrogations persistantes quant à la licéité de certaines pratiques, telles que la collecte excessive de données, l'adéquation des finalités poursuivies ou encore la proportionnalité des moyens mis en œuvre.

Les atteintes à la confidentialité et les violations de données personnelles représentent également une part notable des réclamations nationales. Ces dossiers concernent des situations variées, allant de la divulgation non autorisée de données à caractère personnel à des incidents de sécurité résultant d'erreurs organisationnelles ou techniques. Dans ce contexte, la CNPD rappelle régulièrement l'importance de mesures de sécurité appropriées et d'une gestion rigoureuse des accès aux données.

Les réclamations liées à la vidéosurveillance demeurent récurrentes. Elles portent sur l'installation de dispositifs de surveillance perçus comme excessifs ou insuffisamment justifiés, ainsi que sur le non-respect des obligations d'information à l'égard des personnes filmées. La CNPD a été amenée, dans plusieurs cas, à intervenir afin de veiller au respect du principe de proportionnalité et des droits des personnes concernées.

L'exercice du droit d'opposition, notamment dans le cadre de la prospection commerciale, constitue également un motif fréquent de réclamation. De nombreux dossiers concernent des situations dans lesquelles les demandes d'opposition n'ont pas été prises en compte ou dans lesquelles les mécanismes de désinscription se sont révélés inopérants. Ces réclamations soulignent l'importance d'un respect effectif des choix exprimés par les personnes concernées.

D'autres thématiques, telles que le droit de rectification, le droit à l'image, le déréférencement, les cookies, la géolocalisation, la sécurité des données, ou encore les consultations du Registre national des personnes physiques (RNPP), continuent également de faire l'objet de réclamations. Bien que moins nombreuses individuellement, elles participent à la diversité des dossiers traités et reflètent la complexité croissante des situations soumises à la CNPD.



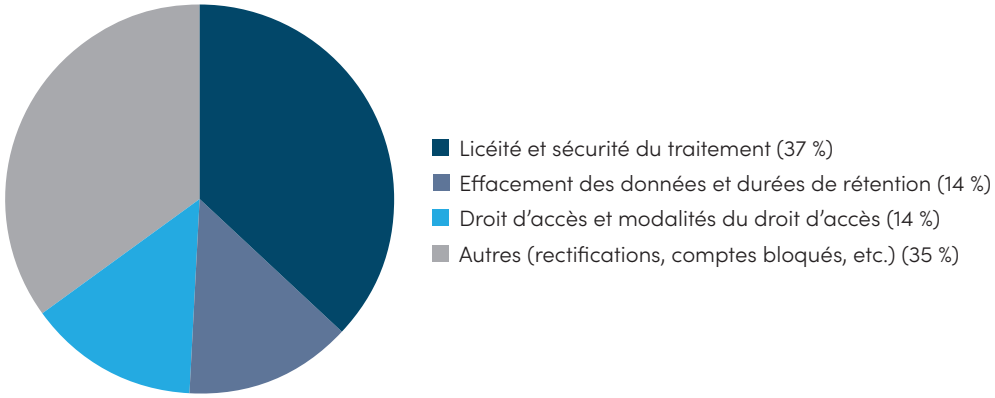
4

Il convient de souligner que certaines réclamations comportent plusieurs thématiques, ce qui explique que le nombre total de thèmes identifiés dépasse celui des réclamations effectivement reçues. Cette transversalité impose une analyse approfondie des dossiers et illustre la réalité multifacette des enjeux de protection des données dans la vie quotidienne des personnes concernées.

Réclamations européennes dans le cadre du système de coopération et de cohérence européen

En 2025, la CNPD a été amenée à intervenir de manière ciblée auprès de plusieurs responsables du traitement dans le cadre du traitement des réclamations européennes. Au total, 155 nouveaux dossiers ont été ouverts en 2025 dans lesquels la CNPD a analysé les pratiques de responsables du traitement établis ou actifs au Luxembourg, dont 100 dossiers ont donné lieu à une intervention directe de la Commission sous la forme d'échanges avec les responsables du traitement concernés, de demandes d'explications ou de sollicitations de mesures correctrices.

MOTIFS DES RÉCLAMATIONS EUROPÉENNES (2025)



LES ACTIVITÉS EN 2025

Une part significative de ces dossiers concernait un acteur majeur du commerce en ligne, avec 65 nouveaux dossiers ouverts au cours de l'année. Ces réclamations ont porté sur une diversité de thématiques, reflétant la complexité des traitements mis en œuvre par l'entreprise. Les dossiers concernaient principalement l'exercice du droit d'accès, des questions de licéité et de sécurité des traitements, ainsi que le droit à l'effacement, parfois combiné à des demandes d'accès. D'autres thématiques plus spécifiques, telles que la prospection, la transparence ou encore le traitement de données liées aux livres, ont également été soulevées. Dans ce contexte, la CNPD est intervenue à 40 reprises afin de clarifier certaines pratiques et d'assurer le respect des obligations prévues par le RGPD.

Un volume encore plus important de dossiers a concerné un prestataire international de services de paiement en ligne, avec 76 nouveaux dossiers ouverts en 2025. Les réclamations adressées à la CNPD portaient notamment sur des questions liées à la licéité et à la sécurité des traitements, à l'effacement des données et aux durées de conservation, ainsi qu'à l'exercice combiné des droits d'accès, d'effacement et de rectification. Plusieurs dossiers concernaient également des situations de comptes bloqués, des obligations de vérification d'identité ou, de manière plus ponctuelle, des transferts de données vers des pays tiers. Compte tenu des enjeux et de la récurrence de certaines problématiques, la CNPD est intervenue dans 53 dossiers au cours de l'année.

Outre ces deux responsables du traitement, 17 dossiers ont concerné d'autres responsables de traitement actifs dans des secteurs variés. Ces dossiers ont donné lieu à 7 interventions de la CNPD, illustrant le caractère plus ponctuel mais néanmoins significatif de ces réclamations. Les interventions visaient principalement à rappeler les obligations légales applicables et à obtenir, le cas échéant, des ajustements des pratiques constatées.

4

11 ANALYSER LES VIOLATIONS DE DONNÉES

Deux types de violations de données doivent être notifiés à la CNPD :

- **les violations de données dans le cadre du RGPD ; et**
- **les violations de données dans le secteur des communications électroniques.**

Violations de données dans le cadre du RGPD

Le RGPD exige qu'une violation de sécurité entraînant, de manière accidentelle ou illicite, la destruction, la perte, l'altération, la divulgation non autorisée de données à caractère personnel ou l'accès non autorisé à de telles données doit être gérée dans le respect des exigences des articles 32, 33 et 34 du RGPD.

Les responsables du traitement doivent notifier les violations de données à caractère personnel à la CNPD dans un délai de 72 heures après en avoir pris connaissance si la violation en question est susceptible d'engendrer un risque pour les droits et libertés des personnes concernées.

Lorsqu'une violation de données à caractère personnel est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés d'une personne physique, le responsable du traitement communique la violation de données à caractère personnel à la personne concernée dans les meilleurs délais.

La CNPD tient à préciser que les statistiques suivantes sont uniquement basées sur les violations de données à caractère personnel qui ont été notifiées à la CNPD. Elles ne reflètent pas le nombre total d'incidents de sécurité en rapport avec des données à caractère personnel qui se produisent dans les organisations. Toutefois, les responsables du traitement sont tenus de maintenir une documentation de tous les incidents de sécurité impliquant des données à caractère personnel.

En 2025, 425 violations de données ont été notifiées à la CNPD. Cela correspond à une moyenne de presque 35 notifications de violations de données par mois.

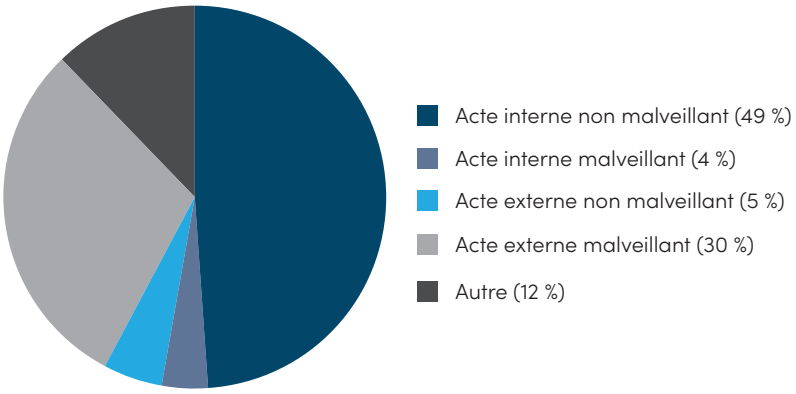
Au total, depuis l'entrée en application du RGPD le 25 mai 2018, la CNPD a reçu 2 893 violations de données.

Comme pour les années précédentes, la CNPD a constaté :

- qu'elle ne reçoit que peu de notifications des organismes issus du domaine des banques et assurances, pourtant de taille significative ;
- que les petites et moyennes entreprises ont parfois des difficultés à appréhender le processus de gestion des notifications tant dans la prévention des incidents, que dans leur gestion.

LES ACTIVITÉS EN 2025

CAUSES DES VIOLATIONS



49 % des cas des violations de données à caractère personnel sont causés par des erreurs humaines (acte interne non malveillant).

La plupart des erreurs humaines se produisent :

- lorsqu'une procédure existante n'est pas suivie ;
- lorsqu'une règle de sécurité existante est contournée : ce type de cas a fait l'objet d'incidents aux conséquences importantes ;
- lorsque le personnel n'est pas assez sensibilisé aux règles de confidentialité à appliquer ;
- suite à une erreur d'inattention : dépendant du contexte, la mise en place d'un mécanisme de contrôle avant transmission des données (p. ex. principe des 4 yeux) aurait probablement permis d'éviter ce type d'incident.

Des actes externes malveillants sont à l'origine d'un tiers des violations notifiées. Ce type d'incidents a souvent un impact plus important sur les personnes concernées.

4

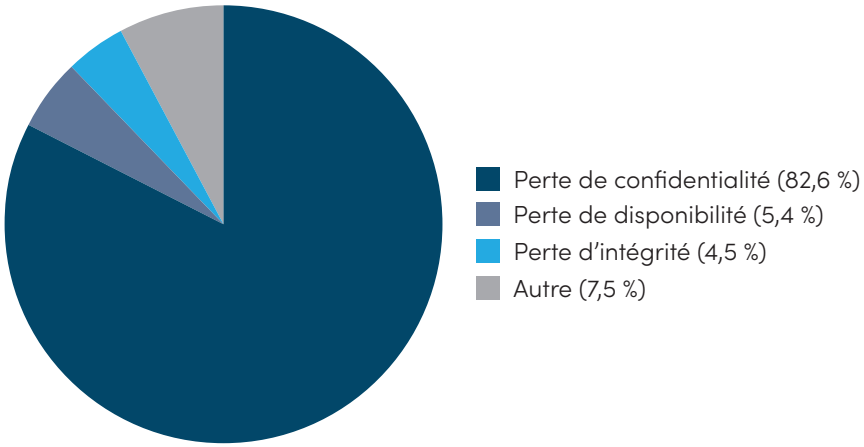
Dans de nombreux cas, ces actes ciblent l'accès ou l'obtention de données qui permettent de réaliser des transactions financières à l'insu des personnes concernées (p. ex. interception de données de cartes de paiement bancaire, phishing pour obtenir les informations de connexion à un service de paiement, usurpation d'identité pour effectuer une transaction financière, etc.).

Les actes internes malveillants se sont produits principalement lors de départs, volontaires ou non, d'employés d'une organisation et notamment les membres de la direction dans les structures de taille moyenne ou petite : cette situation amène des personnes à copier des données pour potentiellement les utiliser dans leur nouvelle situation. De même, les situations de cessation d'activité/fusion/rachat de sociétés sont des périodes à risque pour des exfiltrations non autorisées de données. Ces actes sont souvent la conséquence d'une méconnaissance du cadre légal ou technique et donnent fréquemment lieu à des plaintes auprès du parquet.

Les autres cas de figure sont liés à des bugs techniques qui résultent souvent dans la divulgation de données à caractère personnel à des tiers non autorisés (p. ex. mise en place ou mise à jour d'un nouveau service en ligne, cas non prévu d'utilisation d'un service, etc.).

LES ACTIVITÉS EN 2025

TYPE D'IMPACT

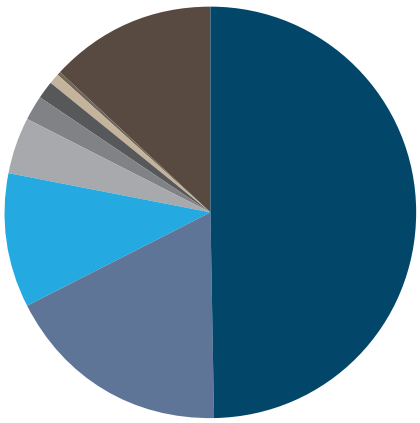


La quasi-totalité des violations de données ont un impact en rapport avec la perte de confidentialité des données concernées. Il est à noter l'apparition de cas mixtes concernant les attaques de type « ransomware » qui combinent une perte de disponibilité mais aussi de plus en plus régulièrement une perte de confidentialité suite à l'exfiltration partielle ou totale des données afin de les publier sur le dark web. Les responsables de traitement sont généralement en difficulté face à l'analyse de ce type d'incident, principalement à cause du niveau de détail des logs disponibles insuffisant ou inadapté.

La CNPD attire également l'attention des responsables du traitement sur le fait qu'un certain nombre d'actes de piratage et de phishing sont ciblés sur le personnel de la direction d'une organisation et leur entourage (p. ex. assistant/secrétariat de la direction). Ces actes malveillants ont souvent comme objectif d'obtenir des informations permettant d'effectuer des transactions financières frauduleuses.

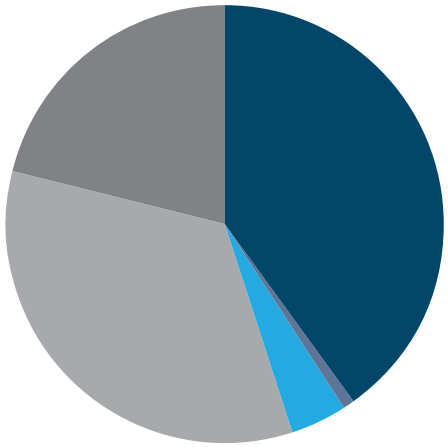
4

NATURE DE L'IMPACT



- Perte de contrôle sur des données personnelles (49,9 %)
- Atteinte à la réputation (17,9 %)
- Fraude (10,4 %)
- Perte de confidentialité de données personnelles (4,5 %)
- Limitation des droits (1,9 %)
- Perte financière (1,4 %)
- Vol d'identité (1 %)
- Discrimination (0,2 %)
- Autre (12,9 %)

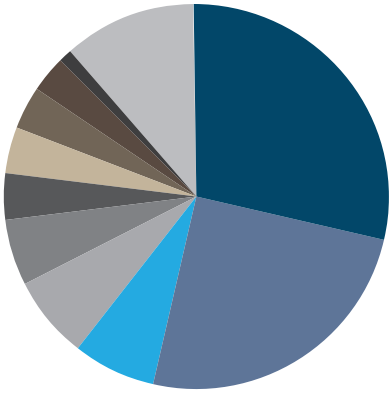
SÉVÉRITÉ DE L'IMPACT



- Limitée (40 %)
- Maximale (1 %)
- Négligeable (4 %)
- Significative (34 %)
- Autre (21 %)

LES ACTIVITÉS EN 2025

NATURE DES INCIDENTS



- Divulgation au mauvais destinataire (28,7 %)
- Piratage, hacking (24,9 %)
- Divulgation de données personnelles de la mauvaise personne (7 %)
- Erreur de setup (7 %)
- Dispositif perdu ou volé (5,4 %)
- Publication involontaire (4 %)
- Problème technique (3,8 %)
- Papiers perdus, volés, endroit non sécurisé (3,5 %)
- Phishing (3,1 %)
- Malware, logiciel malicieux (1,2 %)
- Autre (11,3 %)

4

12 CONTRÔLER ET ADOPTER DES MESURES CORRECTRICES

La procédure relative aux enquêtes et la prise de décision de la CNPD

L'ouverture d'une enquête peut être proposée à tout moment par un membre du Collège conformément à l'article 38 de la loi du 1er août 2018. Il soumet cette proposition au Collège qui l'approuve endéans un délai d'un mois à la majorité des voix et qui désigne un membre du Collège, à l'exception du président, en tant que chef d'enquête.

Le dossier d'enquête est alors instruit par le chef d'enquête sur base des informations, déclarations et/ou pièces collectées lors de l'enquête y compris au moyen des éventuels entretiens et/ou demandes d'informations complémentaires. À l'issue de l'instruction, le chef d'enquête retient les violations alléguées au RGPD qu'il entend matérialiser sous forme de griefs. Les griefs sont ensuite transmis au contrôlé qui sera entendu selon le principe du contradictoire.

Ces éventuels échanges sont inclus au dossier d'enquête qui sera transmis à la formation restreinte. Dans le cas de figure où le chef d'enquête n'identifie ou ne retient aucun grief, il transmet à la formation restreinte une proposition de clôture.

En vertu de l'article 10 2° b) du Règlement d'ordre intérieur de la CNPD adopté par décision n° 28AD/2025 du 10 octobre 2025, la Commission nationale siégeant en formation restreinte informe le contrôlé de la date de la séance au cours de laquelle est inscrite l'affaire le concernant et de la faculté qui lui est offerte d'y être entendu. Lors de ladite séance, le chef d'enquête est entendu pour présenter des observations orales sur l'affaire et, lorsqu'il assiste à la séance, le contrôlé est invité à présenter des observations orales.

Suite à ces séances, la Commission nationale siégeant en formation restreinte prend l'affaire en délibéré. Les décisions qu'elle prend sont publiées de façon anonyme, sauf si une anonymisation n'est pas possible ou si la CNPD a décidé d'appliquer l'article 52 de la loi précitée du 1er août 2018, c'est-à-dire d'ordonner la publication d'une décision de manière intégrale et nominative.

LES ACTIVITÉS EN 2025

La Commission nationale dispose de certains pouvoirs d'enquête afin de veiller au respect de la législation applicable en matière de protection des données. En cas de traitement contraire à la règlementation, la CNPD peut adopter des mesures correctrices y inclus des amendes financières.

La CNPD peut lancer des enquêtes suite à des réclamations (démarche réactive) ou de sa propre initiative (démarche proactive). Ces enquêtes peuvent être menées sous différentes formes, notamment : de manière annoncée ou non, sur dossier, sous forme de visite sur place ou encore sous forme d'audit.

Le pouvoir d'enquête permet à la CNPD d'obtenir du responsable du traitement ou du sous-traitant l'accès à :

- toutes les données à caractère personnel qui sont traitées et, de manière générale, toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa mission ;
- tous les locaux (hors domiciles privés), notamment toute installation et tout moyen de traitement.

La première moitié de l'année 2025 a été marquée par le succès de l'opération menée à l'attention des organismes publics concernant leur obligation de désigner un délégué à la protection des données (DPD). À la fin de l'année 2024, 20 organismes avaient été contactés par la Division Enquêtes dans ce cadre. En mai 2025, l'ensemble des organismes concernés s'étaient mis en conformité, à l'exception d'un cas pour lequel la CNPD a conclu que l'obligation de désignation d'un DPD ne trouvait pas à s'appliquer.

Dans le prolongement de cette action, la Division Enquêtes a procédé à une mise à jour de la foire aux questions relative au délégué à la protection des données, disponible sur le site internet de la CNPD, notamment afin d'intégrer les enseignements tirés des actions menées autour de cette thématique.

Parallèlement, la Division Enquêtes a poursuivi l'instruction des dossiers en cours, dont plusieurs concernaient le contrôle des registres des activités de traitement. L'année 2025 a été marquée par l'ouverture de 6 nouveaux dossiers d'enquête, portant à 19 le nombre total de dossiers actifs en décembre 2025. Au milieu de l'année, une enquête sur place non annoncée a également été menée : une équipe pluridisciplinaire s'est rendue auprès d'un responsable du

traitement afin d'effectuer, pendant plusieurs jours, des contrôles approfondis visant à identifier et analyser d'éventuels dispositifs de surveillance des salariés. Les autres enquêtes ouvertes en 2025 ont notamment porté sur la publication de sanctions disciplinaires dans le milieu sportif ainsi que sur des dispositifs de vidéosurveillance.

Dans le cadre du mécanisme interne « d'alertes », 14 nouveaux dossiers ont été transmis à la Division Enquêtes, principalement par la Division Réclamations. Ces dossiers concernaient des thématiques variées, telles que le droit à l'image, la vidéosurveillance dans des lieux de loisirs, le non-respect des droits des personnes concernées ou encore des violations de données. Au cours de la même année, 11 dossiers d'alerte ont été clôturés.

Dans le cadre de ses missions d'analyse, la Division Enquêtes a également accordé une attention particulière, en 2025, aux logiciels de contrôle et de gestion de classe (ordinateurs, tablettes, etc.). À ce titre, une action de sensibilisation des parties prenantes a été menée au moyen d'une fiche pratique élaborée par la Division Enquêtes, visant à promouvoir un usage réfléchi de ces outils, respectueux de l'intimité et de la vie privée des élèves.

Par ailleurs, la Division Enquêtes a participé en 2025 à l'exercice coordonné de l'European Data Protection Board (EDPB) relatif à la mise en œuvre du droit à l'effacement, dans le cadre du « Coordinated Enforcement Framework » (CEF). Cet exercice a porté sur 6 organismes relevant des secteurs des agences immobilières et des services de contenu pour adultes. Les résultats ont été consignés dans un rapport national anonymisé, intégré au rapport européen de l'EDPB, lequel présente des observations consolidées ainsi que des recommandations visant à renforcer le respect effectif du droit à l'effacement.

Au total, en 2025, la Division Enquêtes a traité près de 60 dossiers, toutes thématiques confondues, dont environ la moitié ont pu être clôturés au cours de la même année.

Décisions sur l'issue des enquêtes

Dans le cadre de ses missions, la CNPD dispose, entre autres, du pouvoir d'adopter les mesures correctrices prévues à l'article 58.2 du RGPD (p. ex. avertissement, rappel à l'ordre, mise en conformité, limitation temporaire/définitive, ou interdiction du traitement, etc.), y inclus le pouvoir d'imposer des amendes administratives en application de l'article 83 du RGPD en complément ou à la place des autres mesures correctrices en fonction des caractéristiques propres à chaque cas.

Les violations du RGPD par le responsable du traitement peuvent faire l'objet d'amendes administratives pouvant s'élever jusqu'à 20 millions d'euros ou jusqu'à 4 % du chiffre d'affaire annuel mondial total de l'exercice précédent, le montant le plus élevé étant retenu. Le RGPD exige néanmoins

LES ACTIVITÉS EN 2025

que les sanctions soient « effectives, proportionnées et dissuasives » – ceci impliquant que dans chaque cas d'espèce, les éléments énumérés à l'article 83.2 du RGPD soient pris en compte, comme par exemple la nature, la gravité et la durée de la violation, le nombre de personnes concernées affectées et le niveau de dommage qu'elles ont subi, les catégories de données à caractère personnel concernées par la violation ou encore le fait que la violation a été commise délibérément ou par négligence.

Une mesure correctrice ne peut être prononcée que par la Commission nationale siégeant en formation restreinte lorsqu'elle prend une décision sur l'issue d'une enquête conformément à l'article 41 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.

Avant que ladite formation restreinte ne prenne une telle décision, une audience lui permet d'entendre aussi bien le chef d'enquête que le contrôlé qui pourront présenter des observations orales sur l'affaire et répondre à d'éventuelles questions de la part de la formation restreinte.

La Commission nationale siégeant en formation restreinte a adopté 8 décisions sur l'issue d'enquêtes en 2025 : 8 décisions avec mesures correctrices dont 7 décisions avec amende administrative.
7 dossiers concernaient des affaires purement nationales et 1 dossier concernait une affaire dans laquelle la CNPD avait été identifiée autorité chef de file compétente, conformément aux dispositions de l'article 56 du RGPD. Le montant total des amendes administratives s'élevait à 216 061 €.

Des 8 dossiers, 5 décisions concernaient des procédures d'enquêtes relatives au respect de l'article 30.1, 30.3 et 30.4 du RGPD relatif au registre des activités de traitement :

- Dans 2 de ces 5 dossiers, un rappel à l'ordre a été prononcé par la Commission nationale siégeant en formation restreinte au regard de manquements à l'article 30.1 du RGPD. Elle a également prononcé deux autres mesures correctrices dans ces 2 dossiers (une injonction de mise en conformité des traitements avec certaines dispositions de l'article 30.1 et une amende administrative) ;
- Dans les 3 autres de ces 5 dossiers, la CNPD siégeant en formation restreinte a uniquement prononcé une amende administrative pour manquement à l'article 30.1 du RGPD.

En outre, des 8 dossiers, 2 décisions concernaient des traitements de données à caractère personnel opérés à travers des dispositifs de vidéosurveillance :

- Dans un dossier concernant un établissement public dépourvu de la personnalité juridique et sous tutelle d'un ministère, un rappel à l'ordre a été prononcé par la Commission nationale

siégeant en formation restreinte au regard des manquements aux articles 5.2 (principe de responsabilité), 5.1.a) (principe de transparence) lié à l'article 13.1 et 13.2 (obligations d'information), 5.1.c) (principe de minimisation), 5.1.e) (principe de limitation de la conservation des données) et 32.1 (principe de sécurité du traitement) du RGPD ainsi que quatre injonctions de mise en conformité des traitements avec les dispositions des articles 13.1, 13.2, 5.1c), 5.1.e) et 32.1 du RGPD ;

- Dans le second dossier, une amende administrative a été prononcée par la Commission nationale siégeant en formation restreinte au regard d'un manquement à l'article 6.1 (principe de licéité) du RGPD.

Finalement, dans un dossier dans lequel la CNPD était identifiée autorité chef de file compétente conformément à l'article 56 du RGPD, d'une part, un rappel à l'ordre pour manquement à l'article 12.3 et .4 (obligation de respecter les délais de réponse aux demandes des personnes concernées) du RGPD a été prononcé par la Commission nationale siégeant en formation restreinte, le contrôlé n'ayant pas répondu aux demandes des personnes concernées dans les délais requis à plusieurs reprises. D'autre part, elle a prononcé une amende administrative.

Un recours contre les décisions de la CNPD peut être ouvert devant le Tribunal administratif, qui statue sur le fond de l'affaire. Le délai de recours est de 3 mois.

Toutefois, en application de l'article 42 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 CNPD est tenue au secret professionnel qui l'empêche de communiquer en détail sur un dossier spécifique.

En outre, sans préjudice de l'article 52 précité de ladite loi, la CNPD publie en principe sur son site Internet ses décisions de façon pseudonymisée et ceci même avant que les voies de recours ne soient épuisées, hormis les décisions pour lesquelles une publication n'est pas envisageable en raison d'un risque élevé de réidentification du contrôlé.

LES ACTIVITÉS EN 2025

LE CONTRÔLE DES TRAITEMENTS DE DONNÉES DES AUTORITÉS RÉPRESSIVES OU DE SÉCURITÉ NATIONALE

En application de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, la CNPD est également compétente pour contrôler les traitements de données réalisés par les autorités répressives et les autorités de sécurité nationale. Ces autorités comprennent notamment la Police grand-ducale, le Service de renseignement de l'État, l'Armée, l'Autorité nationale de sécurité ou l'Administration des douanes et accises.

Par ailleurs, l'article 10 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 prévoit que le rapport annuel de la CNPD doit inclure une liste des types de violations notifiées ainsi que des types de sanctions imposées en vertu de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

Au cours de l'année 2025, la CNPD a participé à treize réunions du sous-groupe « Border Travel Law Enforcement » de l'EDPB.

Une présentation détaillée des activités de la CNPD liées à sa participation aux travaux de l'EDPB peut être consultée dans la partie « Les travaux internationaux dans le domaine de la protection des données » du présent rapport.

1 DEMANDES D'INFORMATIONS

En 2025, 3 demandes d'informations traitées par la CNPD portaient sur des traitements de données effectuées dans le domaine répressif et de sécurité nationale.

2 AVIS

La CNPD a adopté 3 avis relatifs au traitement de données à caractère personnel en matière pénale et en matière de sécurité nationale en 2025. Une présentation détaillée de ces avis est disponible dans la partie « Intervenir dans le processus législatif ».

3 RÉCLAMATIONS

En 2025, la CNPD a traité 3 réclamations en matière pénale et de sécurité nationale.

4

4 NOTIFICATIONS DE VIOLATIONS DE DONNÉES

Les responsables du traitement sont tenus de notifier à la CNPD toute violation de données à caractère personnel susceptible d'engendrer un risque pour les droits et libertés des personnes concernées, et ce, dans un délai de 72 heures après en avoir eu connaissance.

Parmi les notifications reçues en 2025, aucune ne relevait du domaine pénal et de la sécurité nationale. Une présentation détaillée des activités de la CNPD relatives aux notifications de violations de données se trouve dans la partie « Analyser les violations de données ».

5 CONTRIBUTION À L'ÉVALUATION DE LA DIRECTIVE (UE) 2016/680

Conformément à l'article 62 de la directive (UE) 2016/680 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, la Commission européenne procède tous les quatre ans à l'évaluation et au réexamen de cette directive. L'EDPB ainsi que les autorités de contrôle nationales contribuent également à cette évaluation.

Dans ce cadre, la CNPD a apporté sa contribution en répondant à un questionnaire en ligne et en participant à un entretien avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cet entretien visait à recueillir des données et des informations concernant les expériences, les défis rencontrés ainsi que les pratiques prometteuses des autorités publiques dans la mise en œuvre de la directive (UE) 2016/680, afin de soutenir leurs efforts visant à garantir les droits fondamentaux et la protection des données dans l'exercice de leurs missions.

La contribution de l'EDPB consiste pour sa part en une synthèse des différentes réponses fournies par les autorités de contrôle au questionnaire, assortie de positions générales à l'attention des acteurs politiques.

LES ACTIVITÉS EN 2025

LES ACTIVITÉS DANS LE CADRE DE LA SUPERVISION COORDONNÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION À GRANDE ÉCHELLE DE L'UE ET DES ORGANES, OFFICES ET AGENCES EUROPÉENNES

La supervision coordonnée des traitements des données dans les systèmes d'information à grande échelle de l'Union européenne et des organes, offices et agences de l'UE dans les domaines des frontières, de l'asile et des migrations (VIS, Eurodac, EES, ETIAS), de la coopération policière et judiciaire (SIS, Parquet européen, Eurojust, Europol) et du marché intérieur (IMI) est assurée par les groupes de coordination (CSC, Eurodac SCG, CIS SCG). Dans ce cadre, la CNPD participe aux réunions de ces groupes de coordination et est tenue de mener des audits réguliers et des actions coordonnées avec les autorités de protection des données portant sur les traitements nationaux.

Les missions de ces groupes consistent notamment à soutenir les autorités de contrôle dans la réalisation d'audits et d'inspections, à examiner les difficultés d'interprétation ou d'application des actes juridiques de l'UE concernés et à proposer des solutions harmonisées. Elles incluent également l'analyse des enjeux liés à l'exercice d'un contrôle indépendant ou à l'exercice et la promotion des droits des personnes concernées.

Au cours de l'année 2025, la CNPD a participé à huit réunions des groupes de coordination. Elle a également participé aux réunions de groupes de travail (« drafting teams ») dans le cadre du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS).

1 SYSTÈME D'INFORMATION SCHENGEN (SIS)

En ce qui concerne le système d'information Schengen (SIS), la CNPD a poursuivi les travaux liés à l'audit lancé en août 2024. Celui-ci porte dans une première phase, sur la répartition des tâches et des rôles dans le SIS et, dans un second temps, sur la gestion des accès au système.

En 2025, la CNPD a publié des lettres modèles pour l'exercice des droits des personnes concernées en anglais et en français sur son site internet. Elle a par ailleurs renforcé l'accessibilité des informations relatives au SIS sur son site en créant un dossier thématique regroupant l'ensemble des informations sur les traitements des données personnelles effectués dans le SIS ainsi que sur les droits

des personnes concernées. En plus de la version anglaise déjà disponible, ce dossier thématique sera prochainement également accessible en français et en allemand.

Parmi l'ensemble des réclamations reçues en 2025, deux concernaient le SIS.

En 2025, la CNPD a été saisie de 56 demandes d'informations en relation avec le système d'information Schengen.

2 SYSTÈME D'INFORMATION SUR LES VISAS (VIS)

En ce qui concerne le système d'information sur les visas (VIS), la CNPD a assuré le suivi de l'implémentation des recommandations issues de l'audit de la mission diplomatique et consulaire à Washington DC lancé en 2023 et clôturé en 2024. Elle a par ailleurs travaillé sur les recommandations de l'audit sur les traitements des données effectuées par l'autorité centrale des visas lancé en 2024.

En 2025, la CNPD a publié sur son site des lettres modèles pour l'exercice des droits des personnes concernée en anglais et en français. Elle a également renforcé l'accessibilité des informations sur le VIS sur son site en créant un dossier thématique qui regroupe désormais les informations sur les traitements des données personnelles dans le VIS ainsi que sur les droits des personnes concernées. En plus de la version anglaise déjà disponible, ce dossier thématique sera prochainement également accessible en français et en allemand.

En 2025, la CNPD n'a pas été saisie de réclamation en relation avec le VIS.

Parmi toutes les demandes d'informations reçues en 2025 par la CNPD, une concernait le VIS.

LES ACTIVITÉS EN 2025

3 SYSTÈME D'ENTRÉE/ DE SORTIE (EES)

À partir du 12 octobre 2025, le système d'entrée/de sortie (EES) aux frontières extérieures de l'UE est entrée en opération. Au Luxembourg, il est déployé progressivement à l'aéroport du Findel, qui constitue la seule frontière extérieure du pays. La mise en œuvre complète du système est prévue pour le 9 avril 2026.

En 2025, l'autorité responsable du déploiement du système EES a présenté à la CNPD les différentes étapes de cette mise en place progressive. Dans ce contexte, la CNPD sera amenée à réaliser des audits des opérations de traitement des données tous les trois ans.

4 ACTION COORDONNÉE IMI

Dans le cadre d'une action commune menée au niveau du CSC, la CNPD a lancé une action de collecte de données portant sur la gestion des droits d'accès dans le système d'information du marché intérieur (« Internal Market Information System » ou « IMI »). À cette fin, un questionnaire a été adressé au coordonnateur national du système, à savoir le NIMIC (établi auprès du Ministère de la Fonction publique), ainsi qu'au Ministère de l'Économie en tant qu'utilisateur du système. Les travaux liés à cette action commune se poursuivent au sein du CSC.

5 MÉCANISME D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE SCHENGEN (SCHEVAL)

Les autorités de contrôle européennes en matière de protection des données sont amenées à apporter leur expertise dans le cadre du mécanisme d'évaluation et de suivi de Schengen (SCHEVAL), utilisé pour contrôler la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, c'est-à-dire l'ensemble commun de règles de Schengen applicables aux États membres de l'UE.

En 2025, un agent de la CNPD a participé en tant qu'expert à l'évaluation de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen en Autriche. Par ailleurs, un agent de la CNPD a assisté à l'atelier de travail destiné aux « Lead Experts » pour ce type d'évaluation et des agents ont suivi la formation organisée pour les experts nationaux amenés à contrôler la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans le cadre de ce mécanisme.

6 AVIS

Parmi les avis adoptés par la CNPD, un portait sur le projet de loi portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). Une présentation détaillée de cet avis est disponible dans la partie « Intervenir dans le processus législatif ».

4

LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

La Commission nationale est également chargée d'assurer l'application des dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques et de ses règlements d'exécution.

1 VIOLATIONS DE DONNÉES DANS LE SECTEUR DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Conformément au règlement (UE) No. 611/2013 de la Commission européenne du 24 juin 2013, les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public, tels que les entreprises de téléphonie fixe/mobile ou les fournisseurs d'accès à l'Internet, doivent avertir la CNPD endéans les 24 heures suivant le constat d'une violation de sécurité et de confidentialité des données à caractère personnel. De surcroît, ils sont tenus d'informer leurs abonnés au cas où l'incident constaté est susceptible d'affecter défavorablement le niveau de protection de leur vie privée et des données les concernant.

Afin de faciliter la tâche aux fournisseurs de services de communications électroniques, la Commission nationale propose un formulaire de notification d'une violation de sécurité disponible sur son site Internet. Ce formulaire reprend toutes les questions pertinentes auxquelles les fournisseurs devront répondre dans une telle situation.

En 2025, aucune violation de données dans le secteur des communications électroniques n'a été signalée à la CNPD.

LES ACTIVITÉS EN 2025

LES TRAVAUX INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

L'activité de la CNPD s'est distinguée par une implication soutenue dans les travaux européens et internationaux, axée sur des questions d'actualité et dossiers complexes et hautement techniques.

La Commission nationale a contribué en 2025 aux travaux de nombreux organismes au niveaux européen et international. Il s'agissait notamment :

- Du Comité européen de la protection des données (en anglais European Data Protection Board « EDPB ») ainsi que le Contrôleur européen à la protection des données (en anglais European Data Protection Supervisor « EDPS ») ;
- de la Conférence internationale des commissaires à la protection des données et de la vie privée (Global Privacy Assembly ou « GPA ») ;
- du « Groupe de Berlin », dédié à la protection des données dans le secteur des communications électroniques ;
- du Conseil de l'Europe – Comité de la Convention 108 (T-PD) ;
- de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) ;
- de la Conférence de printemps avec son séminaire « European Case Handling Workshop » ;
- des sous-groupes de travail du Comité européen de l'intelligence artificielle ;
- du groupe de travail de l'European Data Innovation Board.

1 COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PROTECTION DES DONNÉES (EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD OU EDPB)

L'EDPB est un organe européen indépendant, instauré par le RGPD, qui veille à l'application cohérente et harmonisée des règles en matière de protection des données dans l'Union européenne (UE). Le Comité encourage et développe la coopération entre les autorités nationales de contrôle en publiant des orientations générales à l'échelle de l'UE.

4

Cet organe est composé de son secrétariat, des représentants des autorités nationales de contrôle de l'UE et l'EDPS. Les autorités de contrôle des pays de l'EEE (l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège) sont également membres de l'EDPB, mais n'ont pas de droit de vote. La Commission européenne et, en ce qui concerne les sujets liés au RGPD, l'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange ont le droit de participer aux activités et aux réunions de l'EDPB.

Le Comité peut adopter des documents d'orientation générale afin de clarifier les dispositions des actes législatifs européens en matière de protection des données et, de cette manière, fournir aux acteurs concernés une interprétation cohérente et harmonisée de leurs droits et obligations. Cela est fait, par exemple, à travers la publication de recommandations, d'opinions ou encore l'adoption de lignes directrices.

Réunions plénières et représentation au sein des sous-groupes de travail

En 2025, le Comité a organisé 12 réunions plénières dont une ad-hoc. Cinq réunions avaient lieu à Bruxelles, en présentiel, et 7 à distance. La CNPD, représentée à chaque fois par un membre du Collège, a participé à toutes ces réunions plénières.

La CNPD a assuré également sa représentativité au sein des 14 sous-groupes thématiques de travail et des deux « taskforces » constitués pour mener à bien des missions spécifiques du Comité.

Les sous-groupes sont :

- Borders, Travel & Law Enforcement (BTLE)
- Compliance, e-Government and Health (CEH)
- Cooperation (COOP)
- Coordinators (COORD)
- Corrective Powers (CPWR)
- Enforcement (ENF)
- Financial Matters (FMESG)
- International Transfers (ITS)
- IT Users (ITUsers)
- Key Provisions (KEYP)
- Social Media (SOCM)
- Strategic Advisory (SAESG)
- Technology (TECH)
- Cross-Regulatory Interplay and Cooperation (CIC)

Les task-forces sont :

- Taskforce on Generative AI Enforcement (GAIE)
- Taskforce on International Engagement (INT)

L'année 2025 a été marquée par une augmentation de l'activité des sous-groupes de travail de l'EDPB, notamment pour appréhender les nouvelles problématiques et les sujets d'actualité. Ainsi, au cours de l'année 2025, la CNPD a participé à 154 réunions des sous-groupes de travail et 13 réunions des task-forces.

LES ACTIVITÉS EN 2025

Procédures de règlement des litiges du Comité

En 2025, le Comité n'a pas rendu de décisions contraignantes sur base des articles 65 ou 66 (2) du RGPD, mécanisme qui permet de garantir l'application cohérente du RGPD par les autorités nationales de contrôle de la protection des données.

Helsinki Statement

La CNPD a participé à la réunion à haut niveau de l'EDPB le 1er-2 juillet 2025 à Helsinki en Finlande. Lors de cette réunion, une déclaration publique a été adoptée qui souligne les nouveaux enjeux de protection de données en matière de compétitivité en Europe et le rôle crucial des autorités dans ce nouveau paradigme de régulation.

Cette initiative définit les prochains axes de travail de l'EDPB avec les objectifs de faciliter l'application du RGPD, renforcer la cohérence de son interprétation et engager un dialogue plus large avec les acteurs dans un paysage numérique en mutation. La déclaration réaffirme l'importance des missions des autorités de protection des données pour préserver les droits fondamentaux européens tout en soutenant une économie numérique européenne.

2 GLOBAL PRIVACY ASSEMBLY

En septembre 2026, a eu lieu à Séoul, en Corée du Sud, la 47ème réunion annuelle des membres de la GPA provenant de plus de 80 pays. Trois résolutions ont été adoptées lors de cette réunion :

1. Resolution on the collection, use and disclosure of personal data to pre-train, train and fine-tune AI models
2. Resolution on meaningful human oversight of decisions involving AI systems
3. Resolution on Digital Education, Privacy and Personal Data Protection for Responsible Inclusive Digital Citizenship

4

La CNPD a contribué aux travaux des groupes de travail suivants :

- Groupe de travail sur l'éducation numérique ;
- Groupe de travail sur le rôle de la protection des données personnelles dans l'aide internationale au développement, l'aide internationale humanitaire et la gestion de crise.

Le « Digital Education Working Group »

L'objectif de ce groupe de travail est de sensibiliser le jeune public, davantage les enfants, les adolescents, les enseignants et les adultes aux questions de protection des données, car cela renforce leur capacité à revendiquer leurs droits à la protection des données dans le monde numérique.

Ce travail collaboratif permet de partager entre autorités de protection des données au niveau mondial des ressources, des pratiques et du matériel pédagogique sur la protection de la vie privée dans le cadre de l'éducation et la sensibilisation du jeune public. La plateforme CIRCABC de la Commission européenne héberge cet outil en ligne créé en 2015.

Conformément à ces objectifs, la CNIL, responsable du groupe de travail, et la CNPD, en tant que responsable technique de CIRCABC, ont continué à réorganiser la plateforme de ressources afin de mettre à jour et d'améliorer la qualité, la présentation et la diffusion du contenu de la bibliothèque tout en respectant une nouvelle classification par types de support d'enseignement et de formation et en y ajoutant des rubriques complémentaires pour répondre aux attentes actuelles.

Il s'agit notamment d'outils d'apprentissage interactifs, plans de cours/scénarios, guides, mémos, FAQ, mesures de sécurité, vidéos et conseils sur la protection de la vie privée des citoyens, bandes dessinées, jeux en ligne. Ces supports sont destinés aux différents publics concernés, à savoir les enseignants et le personnel éducatif, les parents, les enfants et les jeunes par groupes d'âge.

Le « Working group on the role of personal data protection in international development aid, international humanitarian aid and crisis management »

Fondé en 2020, la priorité de ce groupe de travail est de développer et de favoriser la protection des données à caractère personnel dans le contexte d'aide internationale au développement, d'aide humanitaire et de gestion de crise. Les missions principales consistent à :

- Répondre aux demandes de coopération avec des acteurs impliqués dans l'aide humanitaire afin de développer des lignes directrices et partager des bonnes pratiques en matière de protection des données et de respect de la vie privée dans ce contexte ;
- Élaborer une stratégie d'engagement et d'influence avec les parties prenantes

LES ACTIVITÉS EN 2025

pertinentes, notamment les organisations internationales, non gouvernementales et agences de développement ;
- Renforcer et maintenir des contacts avec les acteurs, au niveau bilatéral et multilatéral sur les questions de protection des données dans les opérations de développement international ;
- Produire des documents et outils (cartographies, webinaires, publications) en collaboration avec d'autres groupes de travail ou partenaires pour promouvoir la prise en compte systématique de la protection des données, notamment pour les populations vulnérables ;
- Faciliter l'intégration des pays qui n'ont pas encore de cadre législatif en matière de protection des données dans la communauté internationale de la protection de la vie privée.

3 CONFÉRENCE DE PRINTEMPS DES AUTORITÉS EUROPÉENNES À LA PROTECTION DES DONNÉES (SPRING CONFERENCE)

Le 6 au 9 mai 2025 a eu lieu la 33ème édition de la Conférence de Printemps des autorités européennes de protection des données en Géorgie, à Batumi.

Les riches discussions entre les représentants des autorités portaient notamment sur le rôle des autorités de la protection des données dans le contexte de l'innovation, le renforcement de la coopération internationale, les défis de la protection des données de santé dans un monde qui évolue rapidement.

Trois résolutions ont été adoptés lors de la Conférence de Printemps, à savoir :

- Resolution on the Action Plan for Further Collaboration Activities ;
- Resolution on the Accreditation of the Andalusian Transparency and Data Protection Council (CTPDA) ;
- Resolution on the Accreditation of the Information and Privacy Agency of the Republic of Kosova (IPA).

4 EUROPEAN CASE HANDLING WORKSHOP (ECHW)

L'ECHW 2025 s'est déroulé du 17 au 19 novembre 2025 à Priština, au Kosovo. Cet événement annuel est un forum de dialogue participatif entre les autorités de contrôle de protection des données de l'EEE afin d'aborder ensemble les défis auxquels ces autorités sont confrontées et les solutions qu'elles appliquent dans le traitement des plaintes et réclamations nationales et transfrontalières.

À cette occasion, les agents de la CNPD ont participé à un workshop et ont échangé avec d'autres autorités sur des problématiques rencontrées dans la gestion des réclamations, en particulier des aspects techniques et juridiques des sujets liés aux pratiques de

vidéosurveillance, de biométrie et d'intelligence artificielle.

5 GROUPE DE BERLIN

Deux réunions du Groupe de travail international sur la protection des données dans les télécommunications (dit « Groupe de Berlin ») ont été organisées en 2025.

La première a eu lieu à Tbilisi, en Géorgie, début juillet 2025. Les discussions techniques se sont concentrées sur le droit à l'effacement, les projets pilotes AI et la pseudonymisation.

La seconde réunion du Groupe de Berlin s'est tenue à Montevideo, en Uruguay, fin novembre 2025. Les discussions riches ont eu lieu concernant la gestion des outils de communication et la gouvernance des données dans le contexte du cloud.

6 ASSOCIATION FRANCOPHONE DES AUTORITÉS DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES (AFAPDP)

La CNPD a participé à la 17e Assemblée générale de l'AFAPDP, tenue le 24-25 novembre 2025 à Ebène.

Cette réunion a permis d'adopter plusieurs décisions importantes, notamment l'élection partielle d'un nouveau bureau (Suisse, Sénégal, Gabon, Benin, France) et l'approbation des rapports financier et moral. Une résolution sur la gouvernance éthique de l'intelligence artificielle a été adoptée et la Commission malagasy de l'informatique et des Libertés (Madagascar) a été accueillie comme nouveau membre de l'association.

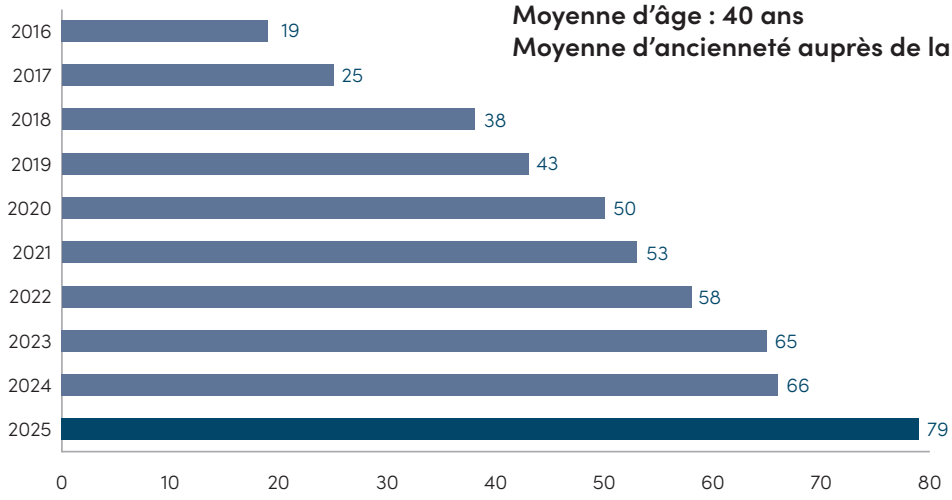
7 COMITÉ DE LA CONVENTION 108 (T-PD) DU CONSEIL DE L'EUROPE

En 2025, la CNPD a participé à la 48e et à la 49e réunion plénière du Comité de la Convention 108. Les réunions du Comité veillent à la bonne application et à une interprétation harmonisée des dispositions de la Convention 108 à la lumière des nouveaux défis. Les travaux du Comité se concentrent également dans la mise en place, la préparation et l'interprétation de la Convention 108+.

En 2025, le Comité s'est réuni deux fois en sa formation plénière et a notamment travaillé sur des lignes directrices sur le traitement des données à caractère personnel dans le contexte des LLM et a également concentré ses efforts dans le développement d'outils qui visent à favoriser la libre circulation des données (MCCs etc.).

RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

1 RESSOURCES HUMAINES



Moyenne d'âge : 40 ans
Moyenne d'ancienneté auprès de la CNPD : 4.7 ans

5

COLLÈGE

Tine A. LARSEN,
Présidente

Thierry LALLEMANG,
Commissaire

Alain HERRMANN,
Commissaire

Florent KLING,
Commissaire

MEMBRES SUPPLÉANTS

Martine KRAUS,
Vice-Présidente auprès du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg

Marc HEMMERLING,
Licencié et Maître en Informatique

François THILL,
Conseiller au Ministère de l'Économie, Direction générale Industrie, nouvelles technologies et recherche, Responsable cellule cybersécurité

Romy SCHAUS,
Conseillère juridique – Responsable du Service Plateformes en ligne au sein de l'Autorité de la concurrence

SERVICES DIRECTEMENT ATTACHÉS AU COLLÈGE

Nathalie WANGEN,
Secrétaire du Collège

Victor BOJKO,
Chargé aux relations européennes et internationales

Bertrand NAVARRE,
Délégué à la protection des données

Christian WELTER,
Adjoint au délégué à la protection des données

Claudia FETZ,
Chef du service juridique

Nathalie WANGEN,
Juriste

Alexis MUSSARD,
Juriste

Arzu ATKAS,
Juriste

Daphné RIBOT,
Juriste

Cédrine MORLIERE,
Conseillère au Collège

DIVISION ADMINISTRATION

Dani JEITZ,
Chef de division

Patricia SCHOLER,
Chef de service « Accueil et installations »

Estelle DE MUYSER,
Agent administratif

Cristina FERNANDES,
Rédacteur

Maryse WINANDY,
Chef de service « Ressources humaines »

Zoé BECKER,
Rédacteur – Comptabilité & Finances

Jan KUFFER,
Chef de service « Informatique & Logistique »

Patrizia ROSA,
Gestionnaire de projet, Business and Process Management Office

RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

DIVISION COMMUNICATION ET CONNAISSANCES

Tom KAYSER,
Chef de division

Myriam WECKER,
Chef de service « Communication »

Ryan DUCHENE,
Infographiste

Stéphanie MATHIEU,
Rédacteur

Almin HRKIC,
Social Media Manager

Stéphanie BONN,
Knowledge Manager

Vincent LEGELEUX,
Expert IT

Jérôme COMMODI,
Responsable de la culture numérique

Alexandre KUHN,
Chef de service « Formation »

DIVISION GUIDANCE

Arnaud HABRAN,
Chef de division

Vanessa BEMTGEN,
Chef de service « Demandes d'informations »

Céline DEROOSE,
Juriste

Ovidiu SIMION,
Juriste

Luis RODRIGUES,
Juriste – Demandes d'informations

Aleksandra GUCWA,
Chef de service « Lignes directrices »

Aurélie LAGOUTTE,
Juriste

Paraskevi « Evita » KATSIMANI,
Juriste

DIVISION CONFORMITÉ

Christine ANDRES,
Chef de division

Elena-Cristina GERTH,
Chef de service « Dispositifs de confiance »

Maxime BAHL,
Juriste

Mónica RIBEIRO,
Auditeur

Regina DECOVILLE,
Chef de service « Audits des grands systèmes européens »

Diana FERREIRA,
Juriste

Kathrin KRÄMER,
Juriste

Kalliroi GRAMMENOU,
Chef de service « Transferts pays tiers »

DIVISION INTELLIGENCE ARTIFICIELLE, INNOVATION ET TECHNOLOGIE

Sadia BERDAI,
Chef de division

David BENHAMOU,
Référent Sandbox

Maxime DUFOUR,
Référent Supervision IA

Philippe VALLOGIA,
Chargé de mission IA

5

Amaury CRUZILLE,
Juriste

Lionel WEICKER,
Senior Data Scientist

Angelica FERNANDEZ,
Juriste

Isabel SUBIRATS,
Juriste

Corina CIORNÎI,
Juriste

Sébastien TEISSEIRE,
Expert IT

DIVISION RÉCLAMATIONS

Laurent MAGNUS,
Chef de division

Nicolas RASE,
Chef de service « Réclamations nationales »

Georges WEILAND,
Chef de service « Réclamations internationales »

Maximilian WELSCH,
Chef de service « Signalements »

Sabrine ABAAB,
Juriste

Joël BOUCHER-DE MUYSER,
Juriste

Gaël DUMORTIER,
Juriste

Cédric HACK ROLLMANN,
Juriste

Héloise GOMES DE FARIA,
Juriste

Jessica WINKLER,
Juriste

Sandrine HAMBOURGER,
Juriste

Marianne SOTTET,
Juriste

DIVISION ENQUÊTES

Michel SINNER,
Chef de division

Amandine THER,
Chef de service « Opération des contrôles »

Edith MALHIERE,
Chef de service « Analyse des contrôles »

Estelle BURET,
Chargée d'instruction

Bao-Khanh NGUYEN TRUNG,
Enquêteur

Marc MOSTERT,
Enquêteur

Marie-Laure FABBRI,
Enquêteur

Margot GILLMANN,
Chargée d'instruction

François RICHALET,
Enquêteur

Aurélie VAN MOC,
Chargée d'instruction

Elisabet PENXHO,
Chargée d'instruction

RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

Assermentation de fonctionnaires

En 2025, Madame Tine A. Larsen, Présidente de la CNPD, a procédé à l'assermentation de :

- Madame Romy Schaus en tant que membre suppléant du Collège de la CNPD le 28 mai 2025.

- Monsieur Cédric Hack Rollmann, nommé à la fonction d'attaché le même jour (28 mai 2025).

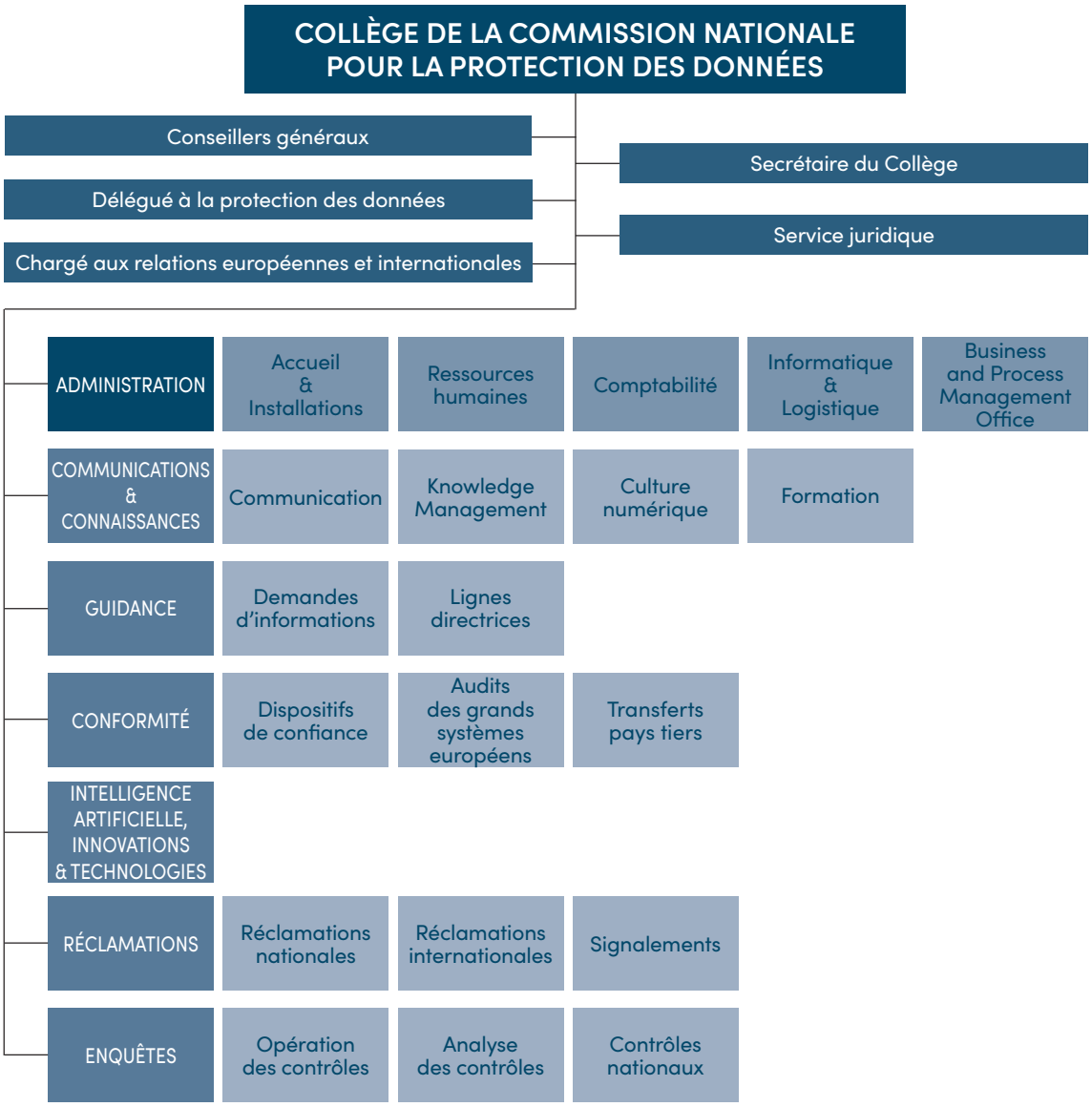
- Madame Regina Decoville, nommée à la fonction d'attaché le 9 juillet 2025.

- Monsieur Florent Kling, nommé à la fonction de commissaire le 29 août 2025.

5

2 ORGANISATION DE LA CNPD

L'organigramme ci-dessous (arrêté le 1er octobre 2025) donne un aperçu de l'organisation de la CNPD en 2025.



RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

3 RAPPORT DE GESTION RELATIF AUX COMPTES DE L'EXERCICE 2025

Durant la dernière année de la période de référence visée par son « Plan stratégique 2023-2025 » adopté en mars 2023, la Commission nationale pour la protection des données (« CNPD ») s'est en 2025 concentrée sur le développement de ses objectifs stratégiques et opérationnels y visés, tout en assumant les défis auxquels une autorité de surveillance doit faire face dans un monde digital.

Parmi ces défis, il y a lieu de citer notamment l'intégration future dans le fonctionnement actuel de la CNPD des nouveaux textes du paquet numérique adoptés au niveau européen. Dès lors, elle a largement contribué aux travaux de mise en place du Digital Services Act (« DSA ») sous l'égide de l'Autorité de la Concurrence. Elle a également travaillé sur la préparation de ses nouvelles missions dans le cadre du Data Governance Act (« DGA ») du 24 septembre 2023, transposée en droit national par la loi du 19 décembre 2025 portant création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données[1] qui désigne la CNPD comme autorité compétente en matière de services d'intermédiation de données, ainsi que pour les organisations altruistes en matière de données.

Et plus particulièrement, après l'adoption en date du 13 juin 2024 du règlement européen sur l'intelligence artificielle (« Règlement IA ») et la décision subséquente du gouvernement luxembourgeois de désigner la CNPD comme autorité compétente dans ce contexte[2], la définition et l'implémentation des nouvelles missions lui confiées ont été au centre des activités de l'année 2025. Ainsi, la CNPD a perfectionné l'environnement d'expérimentation de bac à sable (« sandbox ») sur la protection des données dédié à l'intelligence artificielle et permettant de tester en milieu réel, mais fermé et sécurisé, des produits et services par rapport à leur conformité à la réglementation afférente. Par ailleurs, elle a entamé les préparations aux nouvelles missions d'autorité de surveillance du marché et d'autorité de protection des droits fondamentaux sous le Règlement IA.

Un des défis repris du plan stratégique ayant entraîné tout au long de la période de référence visée par son « Plan stratégique 2023-2025 » une charge de travail considérable, était toutefois celui d'autorité de contrôle que la CNPD assure tant au niveau national que dans le contexte des dossiers de réclamation transfrontaliers traités au sein de la coopération européenne et via le mécanisme de coopération et de cohérence du guichet unique.

[1] *A noter que le projet de loi n°8395 initial qui a mené à l'adoption de cette loi a déjà été déposé le 12 juin 2024.*

[2] *cf. projet de loi n° 8476 portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant [...].*

5

Dans ce cadre et afin d'atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels que la CNPD s'est donnés, elle a entamé, entre autres, une série d'actions de sensibilisation. Elle a par exemple publié des lignes directrices en matière de durées de conservation des données personnelles par les prestataires de services de paiement. Elle a aussi continué la poursuite des séances « Data Protection Basics », tout en créant des séances spécifiques permettant de comprendre les défis de l'intelligence artificielle par rapport à la protection des données. Des ateliers de travail (« DaProLab ») sur des sujets divers comme les plans de contrôles « Data Privacy », l'obligation des fournisseurs et déployeurs de systèmes d'IA ou encore l'étude pratique d'un système d'IA ont été organisés.

De même, la CNPD a commencé en 2025 la mise en œuvre du projet WTOON cofinancé par la Commission européenne, en collaboration avec BeeSecure, ayant comme objectif le développement et la mise à disposition d'outils de sensibilisation adressés aux adolescents sur la protection de leurs données personnelles dans le contexte de l'utilisation des médias sociaux.

La CNPD par ailleurs a assisté à une multitude de différents événements, soit en tant que participant, soit en qualité d'intervenant. Au niveau national, la CNPD a entre autres organisé le 28 janvier 2025 une conférence intitulée *« Comprendre les enjeux de l'Open Source Intelligence (OSINT) – Quand l'utilisation de sources d'information publiques rencontre la protection des données personnelles »* à l'occasion de la Journée internationale de la protection des données (« Data Protection Day »). Elle a aussi participé à la première édition de la TechWeek Citoyenne au Luxembourg du 31 mars au 5 avril 2025 à Esch-sur-Alzette et alentours. Au niveau européen, le partage d'expertise sur les bacs à sable réglementaires en intelligence artificielle à la « Startup Fair Lithuania » le 9 octobre 2025, ainsi que le workshop sur la certification RGPD à Berlin du 10 au 13 juin 2025 et au niveau international la participation au 3ième Forum mondial de l'UNESCO sur l'éthique de l'intelligence artificielle à Bangkok en Thaïlande le 24 juin 2025, sont à souligner.

Parmi les évènements co-organisés par la CNPD en 2025, il y a lieu de citer le lancement officiel, ensemble avec AI Factory dans les locaux du Digital Learning Hub au Belval, de l'initiative Regulation Meets Innovation (Re.M.I.). Cette initiative vise à instaurer un dialogue structuré entre les acteurs de l'intelligence artificielle, les régulateurs et les experts du numérique au Luxembourg.

Finalement, il y a lieu de relever la participation active de la CNPD aux travaux de l'European Data Protection Board (EDPB), de ses sous-groupes de travail et des task-forces (plus de 170 réunions en 2025), capitale pour répondre aux besoins partagés des autorités et aux questions des citoyens européens, des entreprises multinationales et des PME locales.

Au vu des activités toujours croissantes de la CNPD, activités devenant par ailleurs de plus en plus chronophages, il va sans dire qu'un renforcement du cadre du personnel

RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

en 2025 s'est avéré indispensable au bon fonctionnement de l'établissement public. Ainsi, le cadre du personnel a été renforcé par onze recrutements supplémentaires d'agents fonctionnaires et employés publics sous contrats à durée indéterminée, épaulés par plusieurs engagements à durée déterminée, dont quatre ont été transformés en contrat à durée indéterminée au courant de l'année.

À l'avenir, la CNPD répondra aux défis d'un environnement numérique en profonde mutation identifiés dans son « Plan stratégique 2026-2028 » adopté en mars 2026 et concrétisés par des objectifs stratégiques et opérationnels. Ceux-ci visent à renforcer son action au service des citoyens et des acteurs économiques, à garantir une régulation efficace et proportionnée et à adapter durablement son organisation aux évolutions du cadre numérique et réglementaire à travers une digitalisation progressive.

LE BUDGET

Le budget de la CNPD s'est élevé pour l'exercice 2025 à un montant de 12.446.288 €, soit une augmentation de 20,45 % par rapport au budget de l'année précédente.

L'augmentation de 2.112.799 € par rapport à 2024 résulte d'un côté de l'évolution des rémunérations du personnel permanent en place au 1er janvier 2025 et d'un autre côté des recrutements de renforcement sollicités et obtenus lors de l'établissement des propositions budgétaires pour l'exercice 2025.

LES DÉPENSES

Au cours de l'exercice 2025, le total des dépenses de l'établissement public s'est élevé à 12.634.811 € par rapport à 10.491.338 € en 2024, soit une progression de 20,43 %.

Cette augmentation résulte principalement des recrutements de renforcement prévus au budget de l'exercice 2025. S'y ajoutent encore les rémunérations des employés engagés sous contrat à durée déterminée notamment en vue du remplacement de plusieurs congés de maternité et parentaux.

1. Actif immobilisé

Dans le respect de l'article 46 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 disposant que *« les comptes de la CNPD sont tenus selon les règles de la comptabilité commerciale »*, les dépenses en rapport avec l'acquisition de mobilier, de logiciels et de matériel informatique ont été comptabilisées au bilan de l'établissement public ; leur amortissement étant enregistré parmi les frais de fonctionnement.

Les dépenses en vue de l'acquisition de nouveaux équipements informatiques se sont élevées à 43.419 € par rapport à 17.516 € en 2024. Cette augmentation s'explique notamment par le fait qu'un grand nombre de laptops a dû être remplacé en 2025 et de nouveaux laptops ont dû être achetés pour les nouveaux collaborateurs.

S'y ajoute l'acquisition de mobilier nécessaire, y inclus deux défibrillateurs automatiques, pour un montant de 14.966 € alors qu'en 2024 ce poste s'élevait à 31.439 €. Cette diminution s'explique par le fait que plusieurs bureaux avaient déjà été réaménagés en 2024.

2. Frais de fonctionnement

Les frais de fonctionnement au montant de 1.651.680 € ont connu une hausse de 30,11 % par rapport à ceux de l'exercice 2024 qui se sont élevés à 1.269.431 €. Cette hausse s'explique majoritairement par le paiement des salaires du personnel supplémentaire prévu au budget de l'exercice 2025.

2.1. Frais généraux

Représentant 60,15 % des frais généraux, le loyer et les charges locatives au montant total de 762.957 € ont augmenté légèrement par rapport à 2024 où les frais afférents s'élevaient à 743.057 €. Ledit montant se compose, d'une part, de 661.620 € pour le loyer et de 94.937 € pour les charges locatives du siège de la CNPD (le bâtiment NAOS), et, d'autre part, de 6.400 € pour les charges locatives de son annexe se situant au bâtiment TWIST dans lequel un tiers des agents de la CNPD ont déménagé en octobre 2024 et qui est mis à disposition par l'État luxembourgeois qui en est le propriétaire.

S'y ajoutent encore les frais de location de salles de réunion, les frais de stockage externe des archives et la location de plusieurs emplacements de parking, le tout pour un montant total de 21.697 € par rapport à 13.775 € en 2024. Cette augmentation s'explique notamment par la location de places de parking supplémentaires dans un bâtiment voisin au bâtiment NAOS, en sus de ceux au P&R Belval des CFL.

En raison d'une augmentation des recours en justice introduits en 2025 contre les décisions de la CNPD, les frais d'honoraires juridiques au montant de 166.704 € se sont plus que doublés par rapport à ceux de l'exercice 2024 où les frais en question se sont élevés à 74.532 €. Par ailleurs, pour un montant total de 149.793 €, la CNPD a pris recours en 2025 à des consultants externes notamment afin de l'aider à modéliser et améliorer ses procédures internes des réclamations nationales et européennes.

Les frais de nettoyage des locaux de la CNPD, y compris les produits d'entretien, se sont élevés à 57.646 € par rapport à 58.953 € en 2024.

L'entretien des locaux a occasionné une dépense pour un de montant de 1.892 € par rapport à 4.438 € au cours de l'exercice précédent où le montant plus élevé s'explique notamment par l'ajout d'une pointeuse pour le bâtiment TWIST.

Les dépenses se rapportant aux équipements et fournitures de bureau, les frais de documentation, de même que les frais de port et de télécommunication s'élevant à respectivement 22.789 €, 11.785 € et 11.851 € ont légèrement augmenté par rapport à 2024 où elles se sont élevées à 13.314 €, 9.578 € et 8.835 €. Cette hausse s'explique, d'une part,

RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

par l'augmentation du personnel de la CNPD qui engendre des frais de documentation et de port plus élevés et, d'autre part, par la location d'une machine à café supplémentaire pour le bâtiment TWIST.

Quant aux frais d'honoraires, ils comprennent, outre les honoraires juridiques et les frais de consultance mentionnés en amont, les dépenses relatives à la révision des comptes qui, suite à un changement du réviseur d'entreprise en 2025, ont augmenté à 15.386 € par rapport à 7.067 € en 2024.

Les autres charges générales au montant de 42.369 €, comprenant notamment les frais en rapport avec l'organisation de conférences y compris les frais de représentation, ainsi que les frais d'assurances, d'électricité, d'élimination des déchets et de gardiennage, se chiffrent à respectivement 13.908 €, 17.973 €, 5.026 € et 5.462 €. Les dépenses afférentes, de nouveau notamment en raison de l'augmentation du personnel, ont connu une légère hausse par rapport à 2024 où elles se sont élevées à 36.089 € (11.237 €, 15.477 €, 4.106 € et 5.269 €). S'y ajoutent encore les cotisations à payer à diverses associations actives dans le domaine de la protection des données pour un montant de 3.369 € par rapport à 3.232 € en 2024, ainsi que des intérêts de retard d'un montant de 215 €. En effet, suite à un bug informatique interne dans la boîte mail d'un de ses collaborateurs, des factures d'un prestataire externe ne sont parvenues que tardivement à la CNPD.

2.2. Communication et relations publiques

Mis à part les frais de communication proprement dits, ce poste comprend en outre les frais de voyage des agents de la CNPD pour leur participation à des réunions de l'European Data Protection Board (EDPB) et de ses sous-groupes de travail et task-forces, ainsi que d'autres conférences et réunions à l'étranger. Les dépenses y relatives se sont élevées à un montant de 97.304 € pour l'exercice 2025 par rapport à 65.850 € en 2024. Cette hausse de 47,77 % s'explique notamment par la participation à diverses conférences européennes et internationales en tant que speaker et/ou spectateur, comme par exemple le « Privacy Symposium » à Venise (Italie), la « Global Privacy Assembly » à Seoul (Corée du Sud) ou le Forum International de la Cybersécurité à Lille (France), ainsi qu' à différents workshops en matière d'intelligence artificielle à Rome (Italie) ou Lisbonne (Portugal).

Les frais de communication et de publication de 73.939 € ont connu une hausse significative par rapport à 2024 (36.797 €) et comprennent les frais de publication du rapport annuel 2024 s'élevant à 10.729 € et la publication de vacances de postes et d'annonces dans différents magazines à raison de 20.631 €. S'y ajoutent, et ceci explique majoritairement l'augmentation par rapport à 2024, divers autres achats de matériel et de services publicitaires, notamment dans le cadre de la promotion du projet DAAZ, au montant de 42.578 € par rapport à 13.261 € en 2024, comme notamment des gadgets (stylos,

autocollants, gobelets, etc.) distribués lors des événements organisés par la CNPD en 2025.

Finalement, l'organisation, respectivement la participation financière à l'organisation de différentes conférences ont occasionné des frais s'élevant à un montant de 25.099 € par rapport à 19.380 € en 2024. Cette hausse s'explique par la participation à des expositions ou des stands d'information à divers événements nationaux comme la Esch Tech Week, le DPO Forum ou le Data Summit Luxembourg, auxquels s'ajoutent des participations récurrentes comme notamment les « Luxembourg Internet Days » ou « NEXUS2050 ».

2.3. Frais informatiques

Les frais informatiques se sont élevés en 2025 à 186.886 € par rapport à 174.535 € en 2024 et se composent essentiellement de la redevance due au Centre des technologies de l'information de l'État pour la mise à disposition des licences informatiques, des appareils téléphoniques et autre matériel, et dont les frais se sont élevés à 131.737 € par rapport à 113.887 € en 2024. La croissance de 15,67 % va de pair avec l'évolution du cadre du personnel.

S'y ajoutent encore les frais de location et d'entretien des imprimantes à raison de 18.477 € par rapport à 11.284 € en 2024. Cette hausse s'explique par la location supplémentaire d'imprimantes tout au long de l'année 2025 pour le bâtiment TWIST.

Pour ce qui est des frais de maintenance des équipements et des autres frais informatiques, tout comme des frais de développement d'applications informatiques, il est à noter que les dépenses afférentes au montant de 36.672 € ont diminué par rapport à 2024 où elles s'élevaient à 49.364 €. Cette baisse est essentiellement due à l'absence de dépenses relatives au projet ALTO en 2025 où uniquement des frais en relation avec le projet WTOON ont été engendrés.

3. Frais de personnel

Les rémunérations du personnel se sont élevées en 2025 à 10.227.670 € par rapport à 9.127.616 € en 2024, cette progression étant essentiellement due aux recrutements de renforcement prévus au budget de l'exercice 2025 auxquels s'ajoutent, en outre, les rémunérations des employés engagés sous contrats à durée déterminée non prévues au budget et financées grâce aux réserves constituées au cours des dernières années.

Outre les quatre commissaires, l'effectif total autorisé comprenait au 31 décembre 2025 :

- 61 postes du groupe de traitement ou d'indemnité A1,
- 2 postes du groupe d'indemnité A2 ainsi que
- 6 postes du groupe de traitement ou d'indemnité B1.

À côté des rémunérations, les frais de personnel comprennent encore un montant de 38.211 € représentant les dépenses se rapportant à la formation du personnel, soit

RESSOURCES, STRUCTURES ET FONCTIONNEMENT

une augmentation de 15.450 € par rapport à 2024, allant de pair avec l'évolution des effectifs et un renforcement de la formation continue, notamment dans le domaine des nouveaux textes du paquet numérique et du Règlement IA.

4. Autres frais

Il s'agit d'abord des frais engendrés par la voiture de service au montant de 6.451 €, restés stables par rapport à ceux de l'exercice 2024.

Ensuite l'amortissement du mobilier et du matériel informatique comptabilisé pour un montant de 55.601 € suit celui des investissements effectués et présente une légère baisse par rapport au montant de 59.974 € en 2024.

S'y ajoutent encore les frais bancaires et charges assimilées au montant de 903 € par rapport à 895 € de l'année précédente.

Finalement, une rectification du paiement de la TVA de l'année 2024 a occasionné des frais de 9 €.

5. Provisions

Sur base de l'article 9 de la loi modifiée du 1er août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique, le compte épargne temps (« CET ») individuel dont chaque agent de la CNPD dispose, est liquidé en cas de cessation des fonctions ou en cas de décès de l'agent. Dans le premier cas, la rémunération correspondante au solde est versée sous forme d'une indemnité non pensionnable et dans le deuxième cas, l'indemnité est versée aux ayants droit.

En tenant compte de ce qu'au 31 décembre 2025, les heures de CET accumulées des membres de l'effectif autorisé de la CNPD de 73 personnes, ainsi que des 7 personnes engagées sous contrat à durée déterminée, il est devenu nécessaire de prévoir une provision par tranche d'âge[3] pour liquidation du CET pour un montant total de 654.287 €.

Par ailleurs, les frais d'honoraires juridiques de 166.704 € ont été extournés sur la provision pour litiges constituée dans les années 2021 à 2023, diminuant le solde de ladite provision de 317.000 € à 150.296 €.

LES RECETTES

Si la CNPD ne dispose pas de recettes au sens propre du terme, elle peut néanmoins et en vertu de l'article 47 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, imposer des redevances dans le cadre de ses pouvoirs d'autorisation et de consultation. Or, aucune redevance n'a été imposée en 2025.

[3] *Taux de provision par tranche d'âge : 25 à 30 ans : 15 %, 30 à 39 ans : 25 %, 40 à 49 ans : 50 % et 50 à 56 ans : 100 %.*

Par contre, la CNPD reçoit des recettes aux termes du loyer qu'elle perçoit pour la sous-location des emplacements de parking compris dans le bail relatif au siège de la CNPD et situés au sous-sol du bâtiment NAOS, respectivement au P&R Belval des CFL et ceux dans un bâtiment voisin, à ses collaborateurs. Ces recettes s'élevaient en 2025 à 18.810 € par rapport à 19.380 € en 2024.

S'y ajoutent encore les participations de la Commission européenne aux frais se rapportant aux projets ALTO et WTOON pour un montant de 126.106 € par rapport à 118.013 € en 2024. En 2025, la participation pour le projet ALTO s'élevait à 14.415 € correspondant à des frais indirects et clôturant ledit projet, tandis que celle liée au projet WTOON était de 114.103 €.

Les intérêts sur comptes bancaires se sont élevés à 79.229 € par rapport à 95.193 € en 2024.

LE RÉSULTAT D'EXPLOITATION

Compte tenu de la dotation annuelle de 12.446.288 € (10.333.489 € en 2024), dont la Commission nationale pour la protection des données a bénéficié de la part de l'État en application de l'article 47 de la loi du 1er août 2018 précitée, le résultat d'exploitation positif de l'établissement public s'élève au 31 décembre 2025 à 202.326 € par rapport à 99.474 € en 2024.

ANNEXES

Les annexes peuvent être téléchargées sur le site de la CNPD à l'adresse https://cnpd.public.lu/fr/publications/rapports.html

1. Délibération n°24/AV1/2025 du 3 mars 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8467 relatif à la gestion, la conservation, l'accès et la confidentialité des enregistrements des communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens

2. Délibération n°44/AV2/2025 du 23 avril 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8307 sur la résilience des entités critiques et portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la protection nationale

3. Délibération n°59/AV3/2025 du 30 mai 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des donnée relatif au projet de loi n°8475 portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n°300/2008, (UE) n°167/2013, (UE) n°168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle) et portant modification de : 1° 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 ; 2° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; 3° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

4. Délibération n°71/AV4/2025 du 16 juillet 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8560 relatif à la signature électronique en matière législative et règlementaire

5. Délibération n°71/AV5/2025 du 16 juillet 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

6. Délibération n°73/AV6/2025 du 16 juillet 2025 : Avis de la Commission nationale

pour la protection des données relatif au projet de loi n°8489 portant : 1° transposition : a) de la directive (UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil ; b) de la directive (UE) 2023/2123 du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2023 modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel ; 2° modification de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

7. Délibération n°74/AV7/2025 du 6 août 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8465 portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n°107712011, (UE) 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 201712226.

8. Délibération n°75/AV8/2025 du 17 septembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7424A portant création d'une plateforme commune de transmission électronique sécurisée et modification : 10 du Code de procédure pénale ; 20 de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État

9. Délibération n°76/AV9/2025 du 17 septembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8548 portant création de l'Administration des aides individuelles au logement

10. Délibération n°77/AV10/2025 du 17 septembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

11. Délibération n°103/AV11/2025 du 14 novembre 2025 : Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 4. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-

ANNEXES

éducatif de l'État ; 5. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 6. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 7. de la loi du 1er août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille

12. Délibération n°104/AV12/2025 du 14 novembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

13. Délibération n°105/AV13/2025 du 28 novembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8546 portant introduction d'un transfert de données de l'Administration des contributions directes vers l'Administration du cadastre et de la topographie et portant modification : 10 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;20 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 30 de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 40 de la loi modifiée du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ; 50 de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

14. Délibération n°106/AV14/2025 du 5 décembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8611 portant création de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » et modifiant 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ; 2° la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS

6

CONTENTS

ANNEXES

ANNEXES

Délibération n°24/AV1/2025 du 3 mars 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8467 relatif à la gestion, la conservation, l'accès et la confidentialité des enregistrements des communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens

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 ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

N'ayant pas été directement saisie par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics, la Commission nationale souhaite néanmoins se prononcer sur le projet de loi n°8467 relatif à la gestion, la conservation, l'accès et la confidentialité des enregistrements des communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à introduire en droit national la mise en œuvre des obligations découlant du point ATS.OR.460 du Règlement d'exécution (UE) 2017/373 de la Commission du 1er mars 2017 établissant des exigences communes relatives aux prestataires de services de gestion du trafic aérien et de services de navigation aérienne ainsi que des autres fonctions de réseau de la gestion du trafic aérien, tel que modifié (ci-après le « Règlement (UE) 2017/373 »). Ce dernier prévoit que *« sauf instruction contraire de l'autorité compétente, les organismes des services de la circulation aérienne sont équipés de dispositifs qui enregistrent les communications de fond et l'environnement sonore aux postes de travail du contrôleur de la circulation aérienne, de l'agent d'information de vol ou de l'agent AFIS, selon le cas, et sont capables de conserver les informations enregistrées pendant au moins les 24 dernières heures de fonctionnement »,*

et que *« ces enregistrements ne sont utilisés qu'aux fins des enquêtes sur les accidents et les incidents qui font l'objet d'une déclaration obligatoire »*.

Ainsi, le Règlement européen susvisé impose aux États membres que les prestataires de services de navigation aérienne équipent les postes de travail des contrôleurs aériens avec un dispositif permettant d'enregistrer les communications de fond et l'environnement sonore, sauf dérogation de l'autorité compétente. L'autorité compétente au Grand-Duché du Luxembourg au sens du point ATS.OR.460 est la Direction de l'aviation civile (ci-après la « DAC »).

I. Remarques liminaires

La CNPD comprend que les communications de fond et l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens enregistrés par les dispositifs prévus par le point ATS.OR.460 sont susceptibles de constituer des données à caractère personnel au sens de l'article 4.1 du RGPD[1].

En tenant compte du fait que la protection des données à caractère personnel est une matière réservée à la loi par la Constitution, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc[2]. La Commission nationale se félicite que le projet de loi entend conférer une base légale aux traitements de données effectués en vertu du point ATS.OR.460 du Règlement (UE) 2017/373. En effet, les auteurs du projet de loi précisent le champ d'application, la gestion et la durée de conservation, ainsi que les modalités d'accès et la confidentialité des informations enregistrées.

II. Sur le responsable du traitement de la banque de données

L'article 3.1 du projet de loi dispose que l'Administration de la navigation aérienne (ci-après l'« ANA ») *« gère la banque de données où sont sauvegardées les informations enregistrées »*. Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire des articles que *« l'ANA est également le responsable du traitement des données personnelles conformément au [RGPD] »*.

La CNPD salue de telles précisions alors qu'il y a lieu de souligner que la notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD

[1] L'article 4.6 du RGPD définit comme données à caractère personnel *« toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée ») ; est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale »*.

[2] Voir articles 31 et 45 de la Constitution luxembourgeoise.

ANNEXES

dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits[3].

À toutes fins utiles, et pour plus de clarté et alors que cela ne ressort pas directement des dispositions sous avis, elle propose de modifier l'article 3.1 du projet de loi en ces termes *« l'Administration de la navigation aérienne, **en sa qualité de responsable du traitement,** tient la banque de données où sont sauvegardées les informations enregistrées ».*

III. Sur les principes relatifs à la surveillance sur le lieu de travail

La CNPD comprend que les dispositions du projet de loi entendent introduire une obligation légale en vertu de laquelle l'ANA serait amenée à enregistrer les communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens.

Bien qu'un tel traitement des données à caractère personnel repose sur une obligation légale, l'ANA devra néanmoins effectuer de tels traitements en conformité avec le RGPD, ainsi qu'avec l'article L.261-1 du Code du travail, qui prévoit des conditions spécifiques pour les traitements à des fins de surveillance sur le lieu du travail.

Ainsi, 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 peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec les finalités initiales pour lesquelles elles ont été collectées.

Conformément au point ATS.OR.460 du Règlement (UE) 2017/373, *« les enregistrements ne peuvent être utilisés que dans le cadre d'une enquête sur des accidents ou des incidents faisant l'objet d'une déclaration obligatoire »*[4]. Par conséquent, les communications de fond et de l'environnement sonore sur les postes de travail des contrôleurs aériens ne peuvent être utilisées que pour ces finalités. La CNPD tient à souligner que les données à caractère personnel ainsi collectées ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, notamment à des fins disciplinaires.

Par ailleurs, la Commission nationale se permet de rappeler l'application du principe de transparence, consacré à l'article 5.1.a) du RGPD. Ce principe implique une obligation

[3] 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

[4] V. Commentaire des articles, p. 2.

d'information des contrôleurs aériens en vertu duquel ces derniers se voient communiquer l'ensemble des informations visées à l'article 13 du RGPD.

Ainsi, conformément à l'article précité, les contrôleurs aériens devraient être informés par l'ANA, le responsable du traitement, que des données à caractère personnel les concernant sont susceptibles d'être enregistrées via le dispositif prévu à l'article 1er du projet de loi. En outre, parmi les informations devant être communiquées aux contrôleurs aériens figurent les finalités pour lesquelles les données sont collectées. Ainsi l'ANA doit notamment indiquer que les données sont traitées à des fins d'enquêtes sur les accidents et incidents déclarés.

En outre, il y a lieu de souligner que le responsable du traitement, à savoir l'ANA, doit également respecter les dispositions de l'article L.261-1 du Code du travail. Cet article prévoit notamment une obligation d'information collective préalable à l'égard de la représentation du personnel, en plus de l'information individuelle des salariés découlant de l'article 13 du RGPD. Cette information doit contenir une description détaillée de la finalité du traitement envisagé, des modalités de mise en œuvre du système de surveillance, et le cas échéant, la durée ou les critères de conservation des données, de même qu'un engagement formel de l'employeur sur la non-utilisation des données collectées pour une finalité autre que celle prévue explicitement dans l'information préalable.

IV. Sur le principe de limitation de la durée de conservation

Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou définitivement anonymisées.

L'article 3.2 du projet de loi sous avis prévoit un délai de conservation des enregistrements de 144 heures. Tel que cela ressort du commentaire des articles, le point ATS.OR.460 du Règlement (UE) 2017/373, *« laisse une certaine marge d'appréciation aux États membres concernant certaines modalités des enregistrements des communications de fond et de l'environnement sonore aux postes des contrôleurs aériens, en ce qu'il laisse indéfinis (…) la gestion et la durée de conservation des enregistrements »*. En effet, le point ATS.OR.450 *« précise que les enregistrements doivent être conservés pendant au moins 24 heures, mais n'indique pas de durée de conservation maximale »*[5].

[5] V. commentaire des articles.

ANNEXES

La CNPD se félicite des explications fournies par les auteurs du projet de loi en ce qu'ils justifient les raisons d'une durée de conservation de 144 heures. Dès lors, elle peut souscrire à une telle durée de conservation des données, alors que la durée de conservation prévue semble être proportionnée au regard des délais prévus par le Règlement (UE) 2014/376.

Par ailleurs, la Commission nationale se félicite que l'article 3.3 du projet de loi dispose que les données collectées soient effacées par l'ANA « *dès l'expiration du délai de 144 heures, sauf instruction contraire par l'AET* ».

En outre, à la lecture de l'article 3.4 du projet de loi, elle comprend que l'AET peut ordonner la prolongation de la conservation des enregistrements pour la durée strictement nécessaire aux besoins de l'enquête technique. Cet article précise encore que « *les informations enregistrées nécessaires à l'enquête technique ne peuvent être effacées qu'avec l'accord préalable de l'AET* ». Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour de telles précisions.

V. Sur les mesures de sécurité

Conformément à l'article 5.1.f) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être « *traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité)* ».

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.

L'article 5.1 du projet de loi dispose que « *[l]'Administration de la navigation aérienne prend les mesures nécessaires pour garantir la confidentialité des informations enregistrées et les protéger contre la perte, l'accès non autorisé et les manipulations* ». Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir prévu une telle disposition.

Par ailleurs, l'article 4 du projet de loi prévoit que « *[l]e personnel autorisé de l'Administration de la navigation aérienne est habilité à accéder aux informations enregistrées uniquement pour :*

- *les rendre accessibles aux enquêteurs désignés par l'AET et aux représentants accrédités de l'AET désignés à participer à une enquête de sécurité étrangère, dans les cas prévus par la loi ;*
- *les rendre temporairement accessibles à la Direction de l'aviation civile, pour les besoins stricts de vérification de conformité des dispositifs d'enregistrements avec la loi ;*

- *les fins de la maintenance, si cela se révèle indispensable ».*

La CNPD se félicite que de telles mesures soient prévues par le projet de loi. Cependant, elle tient à rappeler qu'il est vivement recommandé de définir une politique de gestion des accès, afin de pouvoir identifier dès le début quel agent parmi le personnel autorisé de l'ANA et à quelles données précises cette personne 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 des accès 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.

Enfin, 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 ».*

ANNEXES

Délibération n°44/AV2/2025 du 23 avril 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8307 sur la résilience des entités critiques et portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la protection nationale

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 ». L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».

Par courrier en date du 30 janvier 2025, Monsieur le Premier ministre a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements gouvernementaux au projet de loi n°8307 sur la résilience des entités critiques et portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la protection nationale (ci-après les « amendements »).

Le projet de loi n°8307 sur la résilience des entités critiques et portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 (ci-après le « projet de loi ») a pour objet de transposer la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil (ci-après la « directive CER »).

Selon l'exposé des motifs : « [l]e but primaire de la directive et du projet de loi y afférent est la protection des entités critiques, c'est-à-dire des entités qui assurent un service qui est indispensable pour assurer des fonctions sociétales ou des activités économiques vitales, dénommé « service essentiel ». Ces entités sont critiques dans un double sens. D'une part, ces entités et les services essentiels qu'elles fournissent sont en eux-mêmes cruciaux pour nos sociétés, et, d'autre part, vu les interdépendances entre différents entités et secteurs, la défaillance d'une entité risque de mettre en péril d'autres entités dites critiques ».

6

Il y a lieu de relever que l'article 14 de la directive CER précisent que les États membres doivent prévoir les conditions dans lesquelles les personnes visées à l'article 14.1 de la directive précitée font l'objet d'une vérification des antécédents. Ces conditions sont précisées aux articles 13 à 15 du projet de loi, tel qu'amendés.

La Commission nationale se limitera à formuler ses remarques quant aux dispositions précitées qui adressent des problématiques d'un point de vue de la protection des données.

I. Remarques liminaires

Tout d'abord, il y a lieu de relever que la CNPD s'est prononcée à plusieurs reprises sur des projets de loi concernant la vérification des antécédents, ou encore les procédures d'enquêtes d'honorabilité, et les problématiques ayant traits à la protection des données. Dès lors, il est renvoyé à l'ensemble des développements généraux qu'elle a formulés à ce sujet[6].

De plus, la Commission nationale se rallie à l'ensemble des observations formulées par le Conseil d'État concernant les dispositions des articles 13 à 15 du projet de loi initial qui ont conduits aux amendements présentement sous avis[7].

Par ailleurs, il y a lieu de noter que la formulation des dispositions sous avis s'inspirent du système de vérification des antécédents mis en place par l'article 26 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et le règlement grand-ducal du 28 juillet 2018 portant 28 exécution de l'article 26 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale pour les institutions de l'Union européenne, ainsi que les dispositions du projet de loi n°7475 et son projet de règlement grand-ducal d'exécution.

II. Ad amendement 18

A. Sur la base de licéité de la vérification des antécédents

L'article 13.2, 3° du projet de loi, tel qu'amendé, prévoit que la personne faisant l'objet d'une vérification des antécédents donne son consentement à ladite vérification. Il convient de se demander si le recueil du consentement apparaît nécessaire alors que

[6] V. délibération n°3/AV3/2021 du 10 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7691/03, délibération n°42/AV20/2022 du 7 octobre 2022 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7691/08, délibération n°42/2019 du 8 juillet 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7425/05, délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7425/09 et délibération n°29/AV24/2021 du 1er octobre 2021 de la Commission nationale pour la protection des données doc. parl. n°7425/11), délibération n°43/AV21/2022 du 7 octobre 2022 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7863A/03 et délibération n°56/AV28/2022 du 2 décembre 2022 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n°7863A/06

[7] V. avis du Conseil d'État CE n°61.637 du 23 janvier 2024, doc. parl. n°8307/03.

ANNEXES

la vérification des antécédents devrait, en tout état de cause, être effectuée en vertu des dispositions de l'article 13 du projet de loi.

En effet, la CNPD estime que la base de licéité des traitements de données effectués dans le cadre de la vérification des antécédents repose sur l'article 13 du projet de loi et non sur le consentement des personnes qui feraient l'objet d'une vérification des antécédents.

B. Sur les fichiers légalement accessibles par la Police grand-ducale

Les amendements prévoient encore d'introduire un nouvel alinéa 2 au paragraphe 2 de l'article 13 du projet de loi de nouvelles dispositions concernant les vérifications effectuées par la Police grand-ducale dans le cadre de la vérification des antécédents. Ainsi, il est prévu que la Police grand-ducal « consulte les fichiers qui lui sont légalement accessibles pour autant que cette consultation soit pertinente quant à la finalité recherchée ».

Les auteurs des amendements précisent sous la motivation de l'amendement concernant l'article 13 que « cette nouvelle formulation limite la recherche de la Police grand-ducale aux fichiers qui lui sont légalement accessibles » et que « cette nouvelle formulation s'inspire fortement de l'article 17, paragraphe 2, alinéa 2, de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise » :

Or, il convient de regretter que les dispositions sous avis ne précisent pas quels fichiers seraient consultés. S'agit-il des fichiers listés à l'article 43 et/ou à l'article 43quinquies de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ? Des précisions à ce sujet mériteraient d'être précisées.

Par ailleurs, la CNPD se permet de réitérer ses observations faites dans son avis relatif au projet de loi n°7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise ainsi que ses observations faites dans son avis complémentaire au point 72.

C. Sur la délimitation du champ d'application de la vérification des antécédents

Les auteurs des amendements entendent encore introduire un nouveau paragraphe 4 à l'article 13 du projet de loi.

Ces nouvelles dispositions précisent les critères pour lesquels la vérification des antécédents serait considérée comme échouée. Il y a lieu de saluer de telles précisions.

Par ailleurs, ces nouvelles dispositions entendent également prévoir qu'à l'issue de la vérification des antécédents effectuée par la Police grand-ducale, celle-ci transmette

un « avis motivé » au ministre ayant la Protection nationale dans ses attributions (ci-après le « ministre »)[8]. Cet avis est « relatif au risque potentiel que la personne [faisant l'objet d'une vérification des antécédents] représente pour la sécurité de l'entité critique ».

Il y a lieu de saluer de telles dispositions alors que la transmission d'un avis motivé est le procédé également retenu par plusieurs textes légaux récents détaillant la condition d'honorabilité. Cette manière de procéder évite ainsi de devoir transmettre des extraits ou l'intégralité de documents tels que des procès-verbaux ou rapports de police.

D. Remarques finales

La Commission nationale donne à considérer que l'article 2 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2018 portant exécution de l'article 26 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoient des dispositions relatives au secret de l'instruction. Des dispositions similaires sont également prévues par l'article 17 de la loi du 7 août 2023 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise. Il en est de même pour les articles 4, 5, 8, 9 et 10 de la loi du 7 août 2023 précisant les conditions d'honorabilité pour certaines professions. À titre d'exemple, les dispositions de l'article 4 de la loi précitée précisent que « [p]endant toute la durée où les faits en cause sont couverts par le secret de l'instruction prévu par l'article 8 du Code de procédure pénale, l'avis du procureur général d'État comporte uniquement le nom, le prénom et le numéro d'identification au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ou, à défaut de ce numéro, la date de naissance et l'adresse ou la dernière adresse connue du candidat concerné, ainsi que la qualification juridique des faits reprochés ».

Ainsi, elle se demande si des dispositions similaires ne devraient pas figurer pas dans le texte sous avis ?

III Ad amendement 19

L'amendement 19 a pour objet de remplacer par de nouvelles dispositions l'article 14 du projet de loi. Ces nouvelles dispositions détaillent les conditions dans lesquelles le ministre informe « l'entité critique » concernée si la personne concernée par la vérification des antécédents présente des risques pour la sécurité de son entité.

L'article 14.3 du projet de loi, tel qu'amendé, dispose que « [le] ministre transmet la décision à l'entité critique requérante sans lui communiquer les informations personnelles qu'elle a reçues dans l'avis de la Police grand-ducale. L'entité critique requérante est tenue de suivre la décision du ministre ».

[8] V. article 13.4, tel qu'amendé du projet de loi.

ANNEXES

Il y a lieu de saluer de telles précisions au regard du principe de minimisation. En vertu de ce principe « [l]es données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

Par ailleurs, la Commission nationale se demande s'il ne serait pas préférable d'utiliser la terminologie employée par le RGPD et de se référer aux données à caractère personnel plutôt qu'aux « informations personnelles ».

IV. Ad amendement 20

L'amendement 20 modifie l'article 15.2 du projet de loi ayant trait à la conservation des données à caractère personnel « en relation avec les vérifications des antécédents ». Les nouvelles dispositions entendent prévoir une durée de conservation de six mois « après une décision ayant acquis force de chose décidée ou jugée ». À l'issue de cette période les données sont détruites.

Il convient de féliciter les auteurs des amendements pour de telles précisions. Cette durée de conservation est celle qui semble être retenue dans le cadre d'autres procédures de vérifications des antécédents.

6

Délibération n°59/AV3/2025 du 30 mai 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des donnée relatif au projet de loi n°8475 portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n°300/2008, (UE) n°167/2013, (UE) n°168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle) et portant modification de : 1° 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 ; 2° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; 3° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

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 ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

Par courrier en date du 17 décembre 2024, Madame la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8476 portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n°300/2008, (UE) n°167/2013, (UE) n°168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle) et portant modification de : 1° la loi du 1er août 2018 portant organisation de

ANNEXES

la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données ; 2° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; 3° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet de mettre œuvre en droit national le règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n°300/2008, (UE) n°167/2013, (UE) n°168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (ci-après le « règlement sur l'intelligence artificielle »).

Les auteurs du projet de loi précisent encore que le texte sous avis *« complète le cadre européen par les dispositions nationales qui s'imposent, en particulier la désignation des autorités nationales en charge de l'application et de la surveillance du règlement, à savoir les autorités notifiantes et les autorités de surveillance du marché, et la fixation de sanctions administratives ».*

La Commission nationale formulera ci-après ses remarques quant aux dispositions du projet de loi alors que celles-ci visent à introduire de nouvelles missions pour la CNPD.

I. Remarques générales

A. Sur les missions et pouvoirs d'un établissement public : les éléments devant figurer dans la loi

L'article 128 de la Constitution dispose que *« [l]a loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'État ».*

L'article 129 de la Constitution dispose encore que :

« (1) [l]a loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.
Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45 ».

Ainsi, il résulte de ce qui précède que *« [l]e principe de spécialité signifie que la personne morale dont la création est justifiée par la mission qui lui a été confiée n'a pas*

de compétence générale au-delà de cette mission. [..] Le principe de spécialité [...] exige d'ailleurs que la portée des missions de l'établissement public soit cernée par le législateur avec précision »[9].

À la lumière des développements ci-avant, la CNPD examinera tout au long de son avis si les pouvoirs et missions qui lui sont dévolus par le projet de loi respectent les conditions précitées.

B. Sur l'articulation des dispositions du projet de loi et celles 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

En vertu du projet de loi, la CNPD aura vocation à exercer de nouvelles missions dans le cadre de la mise en œuvre du règlement sur l'intelligence artificielle. L'auteur du projet de loi a choisi de les préciser dans une loi spéciale et non dans loi organique de la CNPD, à l'instar de ce que demandent la Commission de Surveillance du Secteur Financier (ci-après la « CSSF ») et du Commissariat aux Assurances (ci-après le « CAA ») dans leurs avis respectifs.

La Commission nationale estime que pour une meilleure lisibilité et compréhension de l'ensemble des missions et pouvoirs que celle-ci pourra exercer notamment en vertu du règlement sur l'intelligence artificielle et du RGPD, il aurait été opportun de les introduire dans la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données.

En effet, l'ensemble des dispositions de la loi organique de la Commission nationale est difficilement transposable aux nouvelles missions visées par le texte sous avis, dans la mesure où, par exemple, les compétences de la CNPD établies à l'article 4 de sa loi organique constituent une liste limitative faisant uniquement référence à des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel. Des considérations identiques s'appliquent aux missions de la CNPD telles que déterminées à la section III de la loi organique et aux pouvoirs de la CNPD tels que déterminés à la section IV de la loi organique. Cette même problématique se posera encore à l'avenir pour un nombre de nouveaux textes législatifs en voie d'élaboration comme par exemple celui relatif à la mise en application du Règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) ou, le moment venu, celui de la Directive (UE) 2024/2831 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024

[9] V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, pp. 90 et 91.

ANNEXES

relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme.

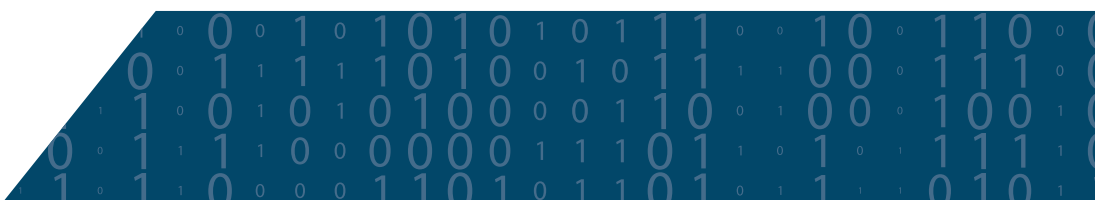
Eu égard à l'élargissement des missions que la CNPD soit amenée à exercer en vertu du règlement sur l'intelligence artificielle, il s'avère nécessaire d'envisager une adaptation des compétences de la CNPD pour mieux répondre à son nouveau rôle.

C'est dans un souci de simplification administrative et d'efficience budgétaire que les auteurs du projet de loi sous avis ont attribué les missions issues du règlement sur l'intelligence artificielle à des organismes et établissements de surveillance ou de régulation établis, dont la CNPD, qui soutient entièrement cette orientation compte tenu de l'interaction entre le règlement sur l'intelligence artificielle et la législation sur la protection des données personnelles. Elle reflète les besoins concrets du terrain et favorise un développement responsable et durable de l'intelligence artificielle (IA).

La CNPD approuve entièrement ce choix qui reflète les besoins du terrain en raison de l'interaction de deux instruments juridiques profondément interconnectés. L'interaction entre le règlement sur l'IA et le RGPD n'est pas un frein, mais une opportunité de créer un cadre cohérent, propice à l'innovation tout en garantissant la confiance des citoyens. En effet, les systèmes d'IA, notamment les grands modèles de langage, traitent souvent des ensembles de données mêlant informations personnelles et non-personnelles. Cette réalité rend indispensable l'application du RGPD, en particulier pour les données sensibles, afin d'assurer un développement technologique respectueux des droits fondamentaux. Loin de brider l'innovation, ces exigences permettent de construire des solutions robustes, éthiques et acceptées socialement.

À l'heure actuelle, les autorités de protection des données jouent un rôle moteur dans la régulation de l'IA en Europe. Leur expertise, acquise bien avant l'émergence de l'IA générative, permet d'accompagner les acteurs technologiques dans la mise en conformité, tout en favorisant l'émergence de solutions innovantes. Leur action proactive – enquêtes, recommandations, dialogue avec les entreprises – contribue à un environnement de confiance, essentiel pour le développement de l'IA. Et même avant que l'usage de la notion d'intelligence artificielle ne devienne courant, les autorités de surveillance en matière de protection des données personnelles appliquaient la législation en matière de protection des données à l'apprentissage automatique et à des techniques similaires plus simples de prise de décision automatisée.

Certaines préoccupations ont été exprimées quant à la compatibilité entre les exigences du RGPD et les besoins techniques de l'IA, notamment en matière d'entraînement sur de grands ensembles de données. Toutefois, les principes du RGPD – limitation des finalités, minimisation des données, proportionnalité – sont compatibles avec une



IA performante, dès lors qu'ils sont intégrés dès la conception. Le RGPD permet ainsi de transformer les contraintes en opportunités de différenciation et de qualité.

Les PME, souvent perçues comme vulnérables face aux exigences règlementaires, peuvent au contraire tirer parti d'un cadre clair et prévisible pour développer des solutions innovantes en toute sécurité juridique. La Commission européenne a d'ailleurs proposé des mesures de simplification, notamment sur les obligations de conservation des données, afin de renforcer cette dynamique.

L'interaction entre le RGPD et le règlement sur l'intelligence artificielle, bien qu'elle soulève des défis d'articulation, constitue une base solide pour une gouvernance intégrée de l'IA. Une approche proactive de la conformité, fondée sur les cadres existants, permet de soutenir l'innovation tout en assurant la protection des données.

En définitive, la protection des données n'est pas un obstacle mais un catalyseur pour une IA digne de confiance et centrée sur l'humain. Le projet de loi en cours s'inscrit pleinement dans cette logique, en mobilisant les outils existants pour accompagner le développement de l'IA en Europe.

Si déjà le RGPD avait comme objet et objectifs la libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'Union européenne tout en protégeant les libertés et droits des personnes physiques, le règlement sur l'intelligence artificielle va au-delà avec une vocation claire d'encourager l'innovation et d'accompagner les entreprises, la clarification des obligations et la promotion de bonnes pratiques. Déjà à l'heure actuelle, la CNPD a mis en place des structures et outils accessibles et ouvertes au dialogue avec les acteurs. Elle se voit comme un accompagnateur à la mise en conformité règlementaire plutôt qu'un sanctionnateur. Elle est convaincue que la mise en conformité des acteurs protège davantage les droits et libertés des individus que la menace de sanctions élevées lointaines sans réelle volonté d'amélioration.

Conformément à l'article 70 du règlement sur l'intelligence artificielle, la CNPD exerce ses pouvoirs *« de manière indépendante, impartiale et sans parti[e] pris, afin de préserver l'objectivité de ses activités et de ses tâches ce qui lui permettra d'assurer l'application et la mise en œuvre du [...] règlement ».*

Ci-après seront encore suggérés des modifications du projet de loi sous avis qui permettront de clarifier le nouveau rôle de la CNPD sous la nouvelle règlementation.

Seules, ces précisions ne permettront toutefois pas de distinguer explicitement entre les objectifs, missions et pouvoirs de la CNPD en matière de protection des données personnelles de celles en d'autres matières dont plus particulièrement la règlementation sur l'intelligence artificielle. Un repositionnement de la CNPD à travers une

ANNEXES

modification substantielle de sa structure, et par conséquent de sa loi organique, permettrait d'éviter que la question du traitement régulatoire de l'intelligence artificielle et des données en général soit perçue comme limitée à la protection des données personnelles.

La nouvelle structure devrait veiller à ce que la gouvernance de la Commission nationale en tant qu'autorité de régulation désignée et son équipe de direction tiennent suffisamment compte des nouvelles compétences attribuées par la loi avec une approche fortement axée sur l'innovation.

En sus d'efforts de repositionnement structurels, la CNPD partage l'opinion exprimée dans leurs avis respectifs, tant de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, que de la FEDIL, qu'il serait opportun de changer le nom de la CNPD pour témoigner de l'importance que le Luxembourg accorde aux nouvelles missions de l'autorité désignée.

Elle propose dès lors qu'elle soit renommée en *« Autorité de régulation des données et de l'intelligence artificielle (ARDIA) »,* un nom avec une intonation puissante qui tiendrait compte de tous les aspects actuels et futurs de ses objectifs, missions, compétences et pouvoirs. Elle s'engage par ailleurs à contribuer activement aux travaux de refonte de sa loi organique.

Même en dehors d'une refonte complète de la loi organique de la CNPD, celle-ci devrait néanmoins être modifiée afin d'absorber les nouvelles compétences, missions et pouvoirs engendrés par le règlement sur l'intelligence artificielle. Des sous-sections à la section II intitulée « Compétences de la CNPD » devraient être créées afin de distinguer les compétences relevant du domaine de la protection des données de celui de l'intelligence artificielle en vertu du règlement sur l'intelligence artificielle. Une nouvelle sous-section à la section III intitulée « Les missions de la CNPD » devrait également être créée concernant les nouvelles missions de la CNPD en vertu du règlement sur l'intelligence artificielle. Enfin, des dispositions concernant les pouvoirs de la CNPD en tant qu'autorité de surveillance du marché devrait également faire l'objet d'une sous-section dans le cadre de la section IV intitulée « Les pouvoirs de la CNPD ».

De plus, il est suggéré aux auteurs du projet de loi de modifier l'article 33 de la loi précitée en ces termes : **« ~~Sous réserve des dispositions de la présente loi et sans préjudice des textes cités à l'article 4,~~ Le règlement d'ordre intérieur fixe :**

1° **les conditions de fonctionnement de la CNPD ;**
2° **l'organisation des services de la CNPD ;**
3° **les modalités de la convocation des membres du collège et la tenue des réunions collégiales ».**

Cette proposition pourrait être introduite à l'article 19 du projet de loi. Ces nouvelles

dispositions permettraient notamment à la CNPD d'être transparente quant à son nouveau mode de fonctionnement, qui serait nécessaire au vu des nouvelles missions qui lui sont attribuées en vertu du texte sous avis.

Enfin, en ce qui concerne les dispositions modificatives 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 qui figurent à l'article 19 du projet de loi, la Commission nationale les accueille favorablement sachant qu'ils doivent être adaptées et élaborés davantage pour répondre le cas échéant aux exigences d'une structure adaptée.

II. Sur les nouvelles missions de la CNPD

A. La CNPD : organisme notifié

L'article 6 du projet de loi désigne la CNPD en tant qu'organisme notifié aux fins de l'application du règlement sur l'intelligence artificielle *« lorsqu'un système d'IA à haut risque est destiné à être mis en service par les autorités répressives, les services de l'immigration ou les autorités compétentes en matière d'asile »*.

Tel que cela ressort du commentaire des articles, les dispositions en projet sont *« une mise en application de l'article 43, premier paragraphe »* du règlement sur l'intelligence artificielle.

En effet, l'article 43.1 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que *« lorsque le système d'IA à haut risque est destiné à être mis en service par les autorités répressives, les services de l'immigration ou les autorités compétentes en matière d'asile ou par les institutions, organes ou organismes de l'UE, l'autorité de surveillance du marché visée à l'article 74, paragraphe 8 ou 9, selon le cas, agit en tant qu'organisme notifié »*.

L'article 74.8 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose quant à lui que *« [p]our les systèmes d'IA à haut risque énumérés à l'annexe III, point 1, du présent règlement, dans la mesure où ils sont utilisés à des fins répressives, de gestion des frontières et de justice et démocratie, et pour les systèmes d'IA à haut risque énumérés à l'annexe II, points 6, 7 et 8, du présent règlement »* les États membres peuvent notamment désigner comme *« autorité de surveillance du marché aux fins du présent règlement »* les autorités de protection des données. Il convient de saluer les auteurs du projet de loi pour avoir désigné la CNPD en tant qu'organisme notifié pour les cas visés à l'article 6 du projet de loi.

Cependant, elle comprend que les dispositions sous avis visent l'ensemble des systèmes d'IA à haut risque énumérés à l'annexe III du règlement sur l'intelligence artificielle lorsque ces derniers sont mis en service par les autorités répressives, les services de l'immigration ou les autorités compétentes en matière d'asile. Or, les dispositions de l'article 43.1 du règlement sur l'intelligence artificielle se limitent aux

ANNEXES

systèmes d'IA à haut risque visés à l'annexe III, point 1 du règlement.

En outre, les dispositions de l'article 43.2 du règlement précité prévoient expressément que pour *« les systèmes d'IA à haut risque visés à l'annexe III, points 2 à 8, les fournisseurs suivent la procédure d'évaluation de la conformité fondée sur le contrôle interne visée à l'annexe VI, qui ne prévoit pas d'intervention d'un organisme notifié »*.

Dès lors, les dispositions du projet de loi semblent contrevenir aux dispositions de l'article 43.2 du règlement sur l'intelligence artificielle. À ce titre, il y a lieu de rappeler que *« [l]'applicabilité directe des règlements exclut, sauf disposition contraire, que les États membres prennent des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même »*[10].

Ainsi, il est suggéré aux auteurs du projet de loi de modifier les dispositions de l'article 6 du texte sous avis pour ne viser que les systèmes d'IA à haut risque visés à l'annexe III, point 1 dudit règlement. Ces modifications s'avèrent d'autant plus nécessaires à la lumière des développements figurant aux points 6 et 7 du présent avis.

En effet, il est essentiel que les compétences de la CNPD en tant qu'organisme notifié soit clairement délimitées afin que celle-ci puisse au mieux exercer et mettre en œuvre la procédure d'évaluation de la conformité telle que décrite à l'annexe VII du règlement sur l'intelligence artificielle.

Par ailleurs, il y a notamment lieu de relever que lorsque la CNPD agira en tant qu'organisme notifié, celle-ci :

- devra mettre en place la procédure d'évaluation de la conformité telle que décrite à l'annexe VII, puis délivrer, le cas échéant, à l'issue de la procédure d'évaluation de la conformité, un certificat d'évaluation UE ;
- pourra se voir autoriser par le fournisseur d'un système d'IA *« à accéder aux locaux où les systèmes d'IA sont conçus, développés ou mis à l'essai. Le fournisseur partage en outre avec l'organisme notifié toutes les informations nécessaires »*[11] ; et
- aura la possibilité d'effectuer *« périodiquement des audits pour s'assurer que le fournisseur maintient et applique le système de gestion de la qualité ; [l'organisme notifié] transmet un rapport d'audit au fournisseur »*[12].

Bien que les dispositions du règlement sur l'intelligence artificielle détaillent et précisent

[10] M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, n°193.

[11] Annexe VII, point 5.2 du règlement sur l'intelligence artificielle.

[12] Annexe VII, point 5.3 du règlement sur l'intelligence artificielle.

la procédure figurant à l'annexe VII dudit texte, il y a lieu de relever que l'article 44.3 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose notamment que *« [l]orsqu'un organisme notifié constate qu'un système d'IA ne répond plus aux exigences énoncées à la section 2, il suspend ou retire le certificat délivré ou l'assortit de restrictions, en tenant compte du principe de proportionnalité, sauf si le fournisseur applique, en vue du respect de ces exigences, des mesures correctives appropriées dans le délai imparti à cet effet par l'organisme notifié. L'organisme notifié motive sa décision.*

Une procédure de recours contre les décisions des organismes notifiés, y compris concernant des certificats de conformité délivrés, est disponible ».

Au vu des développements supra aux points 6 et 7, la CNPD se demande si ces nouvelles missions, en tant qu'organisme notifié, et les pouvoirs visés aux points 37 et 38 ci-avant, devraient être repris dans sa loi organique.

Par ailleurs, la CNPD comprend que l'article 5.2 du règlement (CE) N°765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 trouverait application en ce qui concerne sa désignation en tant qu'organisme notifié et pour cette raison elle ne sera pas contrôlée. En effet, cet article dispose que : *« [l]orsqu'un État membre décide de ne pas recourir à l'accréditation, il fournit à la Commission et aux autres États membres toutes les preuves documentaires nécessaires à la vérification de la compétence des organismes d'évaluation de la conformité qu'il choisit afin d'appliquer la législation communautaire d'harmonisation concernée ».* La CNPD en tant qu'organisme notifié n'est donc pas soumise à un quelconque contrôle de la part des autorités notifiantes désignées à l'article 2 du projet de loi.

B. La CNPD : autorité de surveillance du marché par défaut

1. Quant au champ d'application

Tel que prévu par l'article 70 du règlement sur l'intelligence artificielle, l'article 7 du projet de loi désigne en droit national les autorités de surveillance du marché compétentes pour les domaines y énumérés.

Il ressort du commentaire des articles que la Commission nationale est désignée en tant qu'autorité de surveillance du marché par défaut *« par le fait qu'un grand nombre de données traitées par des systèmes d'intelligence artificielle seront des données à caractère personnel et qu'une majorité de pratiques d'IA visée par le règlement sur l'IA concerne l'utilisation de données à caractère personnel ».* Il convient de saluer les auteurs du projet de loi sur ce point.

Cette désignation rejoint d'ailleurs l'avis conjoint de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence

ANNEXES

artificielle), en ce qu'ils avaient relevé dans leur avis que *« [l]a désignation des autorités de protection des données (APD) en tant qu'autorités de contrôle nationales garantirait une approche réglementaire plus harmonisée, contribuerait à l'interprétation cohérente des dispositions relatives au traitement des données et éviterait les contradictions dans leur application entre les États membres »*[13].

Enfin, la CNPD se rallie aux remarques formulées par la CSSF dans son avis relatif au projet de loi sous avis[14], en ce qu'elle a relevé que *« l'extension de compétences prévue au projet de loi est trop large étant donné qu'elle couvrirait tous les systèmes AI utilisés par les entités soumises à sa surveillance (et ne se limiterait pas seulement à ceux utilisés dans le cadre de l'exécution des services financiers qui leur sont confiés par les établissements financiers et pour lesquels ils ont reçu un agrément), et risque donc d'aller au-delà de la compétence de la CSSF en tant qu'autorité nationale de surveillance du secteur financier »* et qu'elle estime que *« les limitations telles que précisées dans l'AI Act, notamment : les systèmes d'IA à haut risque, les systèmes d'IA sont directement liés à la fourniture des services financiers »* soient maintenues[15].

À ce titre, il convient de rappeler que *« [l]orsque, dans une matière donnée, un règlement européen a édicté un corps de règles, les autorités normatives nationales ne sauraient en aucun cas ajouter à ces règles ou en étendre le champ d'application »*[16].

Par conséquent, il résulte de ce qui précède que dans la mesure où la Commission nationale est désignée par le texte sous projet en tant qu'autorité de surveillance du marché par défaut, son domaine de compétence dépend intrinsèquement des domaines de compétences des autres autorités de surveillance du marché désignées à l'article 7 du projet de loi. Ainsi, il est primordial que leurs domaines de compétences soient clairement délimités afin que le domaine de compétence de la CNPD soit également précis.

2. Quant aux missions

L'article 8.1 du projet de loi définit les missions des autorités de surveillance du marché. D'après le commentaire des articles *« [c]es missions sont définies par le [règlement sur l'intelligence artificielle] dont le présent projet de loi entend réaliser la mise en œuvre, ainsi que par le règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du*

[13] V. avis conjoint 05/2021 de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle), p. 3.

[14] V. document parlementaire n°8476/01, Avis de la CSFF du 17 janvier 2025, « commentaire CSSF 1 » p. 3.

[15] V. document parlementaire n°8476/01, Avis de la CSFF du 17 janvier 2025, « commentaire CSSF 1 » p. 3.

[16] V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, n°196.

20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2024/42/CE et les règlements (CE) n°765/2008 et (UE) n°305/2011 [ci-après le « règlement (UE) 2019/1020 »] ».

Néanmoins, il convient de s'interroger sur le renvoi à l'article 60.6 du règlement sur l'intelligence artificielle dans le cadre des missions des autorités de surveillance du marché désignées par le texte sous avis. En effet, cet article dispose que *« [l]es États membres confèrent à leurs autorités de surveillance du marché le pouvoir d'exiger des fournisseurs et des fournisseurs potentiels qu'ils fournissent des informations, de procéder à des inspections inopinées à distance ou sur place et d'effectuer des vérifications concernant la réalisation des essais en conditions réelles et des systèmes d'IA à haut risque connexes. Les autorités de surveillance du marché utilisent ces pouvoirs pour veiller au développement sûr des essais en conditions réelles ».* Il résulte de ce qui précède que l'article 60.6 précité entend conférer des pouvoirs aux autorités de surveillance du marché. Dès lors, le renvoi audit article devrait figurer à l'article 9 du projet de loi, qui est relatif aux pouvoirs des autorités de surveillance du marché, plutôt qu'à l'article 8 du projet de loi qui est relatif aux missions desdites autorités.

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles précisent qu'il ressort de l'article 3.26 du règlement sur l'intelligence artificielle que l'autorité de surveillance de marché est définie comme *« l'autorité nationale assurant la mission et prenant les mesures prévues par le [règlement (UE) 2019/1020] ».* Dès lors, il y a lieu de saluer que l'article 8 du projet de loi fasse expressément référence à l'article 11 du règlement (UE) 2019/1020.

La Commission nationale comprend ainsi que ces missions, en tant qu'autorité de surveillance du marché, découleront du règlement sur l'intelligence artificielle et du règlement (UE) 2019/1020.

3. Quant aux pouvoirs

L'article 9.1 du projet de loi prévoit que les autorités de surveillance du marché ont les pouvoirs visés à l'article 14.4 lettres a) à k) du règlement (UE) 2019/1020.

La CNPD comprend encore que, conformément à l'article 14.3. a) du règlement (UE) 2019/1020, les autorités de surveillance du marché désignées par le projet de loi exercent directement sous leur propre autorité les pouvoirs visés à l'article 14.1 du règlement précité. Cela découle également de l'article 3.26 du règlement sur l'intelligence artificielle qui définit l'autorité de surveillance du marché comme *« l'autorité nationale assurant la mission et prenant les mesures prévues par le règlement (UE) 2016/1020 ».*

Tel qu'exposé dans le commentaire des articles, les pouvoirs des autorités de surveillance du marché *« sont (...) définies conformément au [règlement (UE)*

ANNEXES

2019/1020], et plus précisément à l'article 14 dudit règlement. Ceci découle également de l'article 74, paragraphe 5, du [règlement sur l'intelligence artificielle] qui dispose : « sans préjudice des pouvoirs conférés aux autorités de surveillance du marché par l'article 14 du règlement (UE) 2019/1020, afin d'assurer le contrôle effectif de l'application du présent règlement, les autorités de surveillance du marché peuvent exercer les pouvoirs visés à l'article 14, paragraphe 4, points d) et j), dudit règlement à distance, le cas échéant ».

Bien que les pouvoirs de l'article 74.5 du règlement sur l'intelligence artificielle soient mentionnés dans le commentaire de l'article 9 du projet de loi, la CNPD se demande s'il ne conviendrait pas de citer expressément cet article dans le texte sous avis alors que celui-ci vient compléter les pouvoirs visés à l'article 14 du règlement (UE) 2019/1020.

De même, ne faudrait-il pas que le texte sous avis vise expressément l'article 74.12 du règlement sur l'intelligence artificielle[17] qui vient également préciser les pouvoirs de l'article 14 précité ?

L'article 9.2 du projet loi précise la possibilité pour les autorités de surveillance du marché d'*« adopter et rendre public un règlement définissant »*[18] leur procédure d'enquête et leur procédure de gestions des plaintes. Il convient de saluer de telles précisions.

En outre, tel qu'évoqué au point 47 *supra*, et d'après la compréhension de la CNPD le texte sous avis ne confère pas, en l'état, à la Commission nationale *« le pouvoir d'exiger des fournisseurs et des fournisseurs potentiels qu'ils fournissent des informations, de procéder à des inspections inopinées à distance ou sur place et d'effectuer des vérifications concernant la réalisation des essais en conditions réelles et des systèmes d'IA à haut risque connexe. Les autorités de surveillance du marché utilisent ces pouvoirs pour veiller au développement sûr des essais en conditions réelles »*[19].

De plus, toujours d'après la compréhension de cette dernière et à la lecture combinée des articles 3.57 et 76.1 du règlement sur l'intelligence artificielle, le renvoi à l'article 14.4 du règlement (UE) 2019/1020 ne semblerait pas trouver application dans de tels cas.

En effet, l'article 76.1 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que *« [l]es*

[17] L'article 74.12 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que « *[s]ans préjudice des pouvoirs prévus par le règlement (UE) 2019/1020, et lorsque cela est pertinent et limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches, les fournisseurs accordent aux autorités de surveillance du marché un accès complet à la documentation ainsi qu'aux jeux de données d'entraînement, jeu de données de validation et de test utilisés pour le développement des systèmes d'IA à haut risque, y compris, lorsque cela est approprié et sous réserve de garanties de sécurité, par l'intermédiaire d'interfaces de programmation d'application (API) ou d'autres moyens et outils techniques pertinents permettant un accès à distance* ».

[18] V. article 9.2 du projet de loi.

[19] Article 60.6 du règlement sur l'intelligence artificielle.

autorités de surveillance du marché ont les compétences et les pouvoirs nécessaires pour veiller à ce que les essais en conditions réelles soient conformes au présent règlement ».

L'article 3.57 dudit règlement prévoit que *« les essais en conditions réelles ne remplissent pas les conditions pour constituer une mise sur le marché ni une mise en service du système d'IA ».*

Ainsi, et alors que les essais en conditions réelles des systèmes d'IA ne semblent pas constituer une mise sur le marché, les pouvoirs du règlement (UE) 2019/1020 ne s'appliquent pas en l'espèce. Par conséquent, il est primordial que des dispositions spécifiques soient prévues en droit national afin de permettre aux autorités de surveillance du marché, visées à l'article 7 du projet de loi, d'exercer les pouvoirs visés à l'article 76.1 du règlement sur l'intelligence artificielle. La CNPD suggère dès lors de référencier également cet article dans le projet de loi sous avis.

4. Quant aux mesures de l'article 10 du projet de loi

Tel que cela résulte de la définition donnée par l'article 3.26 du règlement sur l'intelligence artificielle, les mesures prises par les autorités de surveillance du marché sont celles reprises dans le règlement (UE) 2019/2010[20].

Dès lors, la CNPD comprend qu'elle exercera les « mesures de surveillance du marché » de l'article 16 du règlement (UE) 2019/2010. En outre, il y a lieu de se demander si des dispositions similaires à celles des articles 13.5 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS ne seraient pas pertinentes dans le cadre du projet de loi.

L'article 13.5 de ladite loi dispose que *« [l]es opérateurs économiques »* ainsi que les différents acteurs tombant dans le champ d'application de la loi précitée *« ou de ses règlements d'exécution, sont tenus, à la réquisition des fonctionnaires ou agents chargés du contrôle, de ne pas entraver les opérations auxquelles ceux-ci procèdent en vertu de la présente loi ».*

L'article 14.1. alinéa 3 de la même loi précise encore que dans l'exercice de leurs fonctions, les agents constatant les infractions à cette loi et son règlement d'exécution ont la qualité d'officiers de police judiciaire. De telles dispositions pourraient être pertinentes dans le cadre de l'exercice des mesures de l'article 10 du projet de loi pouvant être prises par la CNPD en sa qualité d'autorité de surveillance du marché.

Elle se demande de surcroît si les dispositions de l'article 51 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

[20] Voir ad article 10 du projet de loi.

ANNEXES

seraient susceptibles de trouver application en l'espèce.

En effet, cet article dispose que *« [q]uiconque empêche ou entrave sciemment, de quelque manière que ce soit, l'accomplissement des missions incombant à la CNPD, est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 125 000 euros ou d'une de ces peines seulement ».*

Sur ce point, il est encore renvoyé au point I.B *supra*.

En outre, il convient de relever que l'article 13.2 bis de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS dispose que *« [l]es décisions intervenues en exécution du paragraphe 2 sont adressées selon le cas :*

1° au fabricant ou à son mandataire ;
2° à l'importateur ;
3° dans les limites de leurs activités respectives, aux distributeurs ou notamment au responsable de la première distribution sur le marché national ;
4° à toute autre personne, lorsque ceci s'avère nécessaire, en vue de la collaboration aux actions engagées pour éviter des risques découlant d'un produit ».

La CNPD donne à considérer la pertinence d'introduire dans le texte sous avis, pour l'ensemble des autorités de surveillance du marché des dispositions similaires.

En effet, des dispositions semblables pourraient être introduites dans le texte en projet en modifiant les acteurs concernés par l'article 13.2 *bis* précité pour viser ceux définis aux articles 3.3 à 3.7 du règlement sur l'intelligence artificielle à savoir les fournisseurs, déployeurs, mandataires, importateurs, et distributeurs.

5. Quant aux sanctions

Les dispositions de l'article 16 du projet de loi visent à donner, en application de l'article 99 du règlement sur l'intelligence artificielle, aux autorités nationales compétentes visées par le projet de loi le pouvoir d'imposer des sanctions administratives.

De plus, les dispositions sous avis permettent, en sus des sanctions administratives, aux autorités compétentes de sanctionner *« un opérateur sans devoir imposer immédiatement une sanction financière qui pourrait être disproportionnée par rapport aux violations constatées ».* Ces mesures figurent à l'article 16.1, 1° à 2° du projet de loi. Il y a lieu de saluer les auteurs du projet de loi pour avoir prévu de telles dispositions.

En outre, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que l'article 99.8 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que *« chaque État membre établit les règles déterminant dans quelle mesure des amendes administratives peuvent être imposées à des autorités et organismes publics établis sur son territoire ».* Or, le texte sous avis reste muet à ce sujet. Dès lors, des

dispositions nationales devraient être prises pour clarifier ce point.

Enfin, il convient de noter que l'article 16.3. du projet de loi prévoit que les sanctions pourraient être prononcées par une autorité notifiante à l'égard d'un organisme notifié. Or, compte tenu des développements figurant sous le titre II.A du présent avis, la CNPD comprend que ces dispositions n'ont pas vocation à s'appliquer en l'espèce.

C. La CNPD identifiée comme « Autorité de protection des droits fondamentaux »

Conformément l'article 77.2 du règlement sur l'intelligence artificielle, la CNPD a été identifiée comme « Autorité de protection des droits fondamentaux », aux côtés de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ci-après l'« ALIA ») et l'Inspection du travail et des mines (ci-après l'« ITM »)[21]. Ces autorités sont compétentes pour l'ensemble des droits fondamentaux visés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en relation avec leurs compétences.

La Commission nationale comprend qu'en cas de violation à la protection des données dans le cadre de l'utilisation d'un système d'IA à haut risque visé à l'annexe III du règlement sur l'intelligence artificielle, elle aurait en vertu de l'article 77.1 dudit règlement accès *« à toute documentation créée ou conservée en vertu »* de ladite règlementation et *« à y avoir accès dans une langue ou un format accessibles lorsque l'accès à cette documentation est nécessaire à l'accomplissement effectif de leur mandat dans les limites de leurs compétences ».*

Le considérant 157 du règlement précité énonce encore que *« [l]e présent règlement est sans préjudice des compétences, des tâches, des pouvoirs et de l'indépendance des autorités ou organismes publics nationaux compétents qui contrôlent l'application du droit de l'Union en matière des droits fondamentaux [...]. Lorsque leur mandat l'exige, ces autorités ou organismes publics nationaux devraient également avoir accès à toute documentation créée en vertu du présent règlement et à y avoir accès dans une langue ou un format accessible lorsque l'accès à cette documentation est nécessaire à l'accomplissement effectif de leur mandat dans les limites de leurs compétences ».*

Dans ce contexte, la CNPD, en tant qu'autorité de contrôle en matière de protection des données, exercerait ses pouvoirs en vertu des missions qui lui sont conférées par 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.

Cependant, elle estime que ses pouvoirs détaillés à l'article 14 de la loi du 1er août 2018 précitée ne lui permettrait pas de

[21] https://smc.gouvernement.lu/dam-assets/art77-aia-liste-web.pdf

ANNEXES

prendre en compte l'aspect horizontal du règlement sur l'intelligence artificiel. Dès lors, la CNPD suggère de prévoir des dispositions spécifiques dans sa loi organique qui reflèteraient les pouvoirs de l'article 77.1 du règlement sur l'intelligence artificielle.

D. La CNPD « point de contact unique »

L'article 13 du projet de loi désigne la CNPD comme *« point de contact unique conformément à l'article 70, paragraphe 2, troisième phrase du règlement (UE) 2024/1689 ».*

L'article 14 du projet de loi précise que la CNPD est chargée de la *« coordination entre autorités nationales compétentes au sens de l'article 3, paragraphe 48 du règlement (UE) 2024/1689 »* et détaille la coopération entre les autorités nationales compétentes.

Il ressort encore de l'exposé des motifs qu'à *« titre d'autorité de surveillance de marché horizontale par défaut, la CNPD est chargée de la coordination des autorités de surveillance du marché et désignée comme point de contact unique vis-à-vis du marché ».*

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour de telles précisions.

III. Les bacs à sable règlementaires

L'article 12.1 du projet de loi impose à la CNPD de mettre en place *« un bac à sable réglementaire de l'IA selon les modalités visées au chapitre VI du [règlement sur l'intelligence artificielle] »*[22] au plus tard le 2 août 2026.

Il y a lieu de relever que depuis la fin du mois de mai 2024, la CNPD propose un bac à sable réglementaire sur l'intelligence artificielle intitulé « Sandkëscht » dont le but principal est de permettre aux organisations d'innover et aborder des nouvelles technologies tout en assurant la conformité de leurs projets ou applications aux principes de protection des données sans compromettre la vie privée des individus. Cet outil de conformité s'inspire du modèle décrit dans le règlement sur l'intelligence artificielle.

Enfin, le règlement sur l'intelligence artificielle prévoit expressément en son article 58.2, d) que l'accès aux bacs à sable réglementaire est gratuit pour les PME et les jeunes pousses.

La CNPD se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir la possibilité de soumettre les entités qui ne sont pas considérées comme des PME ou jeunes pousses à l'acquittement d'une redevance dans le cadre de leur participation à un bac à sable réglementaire.

[22] . article 12.1 alinéa 2 du projet de loi.

À cet effet, il est suggéré aux auteurs du projet de loi d'introduire expressément de telles dispositions dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article 12.1 du projet de loi.

De telles dispositions pourraient prendre la teneur suivante : « Sans préjudice des dispositions de l'article 58 du règlement (UE) 2024/1689, la CNPD peut imposer des redevances dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 12. Un règlement de la CNPD détermine le montant et les modalités de paiement des redevances ».

IV. Quant à l'article 5.2 du règlement sur l'intelligence artificielle

Il y a lieu de relever que l'article 5.2 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que *« l'utilisation de systèmes d'identification biométriques à distance en temps réel dans des espaces accessibles au public à des fins répressives en vue de la réalisation de l'un des objectifs énumérés au paragraphe 1, premier alinéa, point h), du présent article respecte les garanties et conditions nécessaires et proportionnées en ce qui concerne cette utilisation, conformément au droit national qui l'autorise, notamment eu égard aux limitations temporelles, géographiques et relatives aux personnes ».*

De la même manière l'article 5.5 dudit règlement dispose encore qu'*« [u]n État membre peut décider de prévoir la possibilité d'autoriser totalement ou partiellement l'utilisation de systèmes d'identification biométriques à distance en temps réel dans des espaces accessibles au public à des fins répressives, dans les limites et les conditions énumérées au paragraphe 1, premier alinéa, point h), et aux paragraphes 2 et 3. Les États membres concernés établissent dans leur droit national les règles détaillées nécessaires à la demande, à la délivrance et à l'exercice des autorisations visées au paragraphe 3, ainsi qu'à la surveillance et à l'établissement de rapports y afférents. Ces règles précisent également pour quels objectifs énumérés au paragraphe 1, premier alinéa, point h), et notamment pour quelles infractions pénales visées au point h), iii), les autorités compétentes peuvent être autorisées à utiliser ces systèmes à des fins répressives. »*

Enfin, l'article 5.6 du règlement précité prévoit qu'un rapport sur l'utilisation de ces technologies devrait être fait par la CNPD : *« [l]es autorités nationales de surveillance du marché et les autorités nationales chargées de la protection des données des États membres qui ont été notifiées de l'utilisation de systèmes d'identification biométriques à distance en temps réel dans des espaces accessibles au public à des fins répressives, conformément au paragraphe 4, soumettent à la Commission des rapports annuels sur cette utilisation ».*

Ainsi, à la lumière des dispositions précitées et en l'absence de précisions à ce sujet dans le texte sous avis, la Commission nationale comprend que l'utilisation de systèmes d'identification biométriques à distance en temps réel dans des espaces accessibles au public à des fins répressives n'est pas permise au Grand-Duché du Luxembourg.

ANNEXES

Délibération n°71/AV4/2025 du 16 juillet 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8560 relatif à la signature électronique en matière législative et règlementaire

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 ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

Par courrier en date du 20 juin 2025, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8560 relatif à la signature électronique en matière législative et règlementaire (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à établir *« un cadre légal spécifique pour la signature électronique des actes s'inscrivant dans le cadre des procédures législative et réglementaire, afin de dissiper tout doute quant à la possibilité de recourir à ce type de signature dans ce domaine ».* Les auteurs du projet de loi précisent que l'objet principal est de permettre *« la digitalisation des procédures législative et règlementaire en introduisant la possibilité pour tous les intervenants de la procédure législative et réglementaire d'apposer la signature électronique et le cachet électronique sur les actes à tous les stades de la procédure législative et réglementaire ».* Ainsi, le projet de loi tient à simplifier l'échange institutionnel en garantissant la sécurité et l'intégrité des documents officiels.

La Commission nationale constate que le projet de loi sous avis s'inscrit dans la continuité de la loi du 4 juin 2025 relative à la signature électronique des actes en matière administrative, issue du projet de loi n°8089[23]. Il y a lieu de saluer l'introduction

[23] Projet de loi n° 8089 relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique.

de dispositions spécifiques applicables aux actes relevant de la procédure législative et réglementaire afin de clarifier la possibilité de recourir à la signature électronique dans ce domaine.

Alors que la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique permet déjà l'apposition d'une signature électronique sur les actes sous seing privé, la loi du 4 juin 2025 susmentionnée étend cette faculté aux actes en matière administrative. Ce cadre légal, initialement limité aux échanges administratifs, est désormais élargi aux actes s'inscrivant dans le cadre des procédures législative et réglementaire.

Par ailleurs, la CNPD note que le projet de loi se réfère aux définitions prévues au règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

Concernant les enjeux liés à la protection des données dans le cadre de l'utilisation de la signature électronique, la Commission nationale s'est déjà prononcée précédemment à ce sujet. Ainsi, il y a lieu de renvoyer à l'avis du 4 juillet 2024 concernant le projet de loi n°8089 relatif à la signature électronique des actes en matière administrative[24].

Ainsi adopté à Belvaux en date du 16 juillet 2025.

[24] Délibération n°45/AV18/2024 du 4 juillet 2024.

ANNEXES

Délibération n°71/AV5/2025 du 16 juillet 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

1. Conformément à l'article 8 de 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 (ci-après la « loi du 1er août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46.1 .e) de la directive (UE) n°2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après désignée la « Directive »), dans le cadre de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après la « loi du 1er août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille la Chambre des députés, le Gouvemement 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 des données personnelles »

2. Par courriers en date respectivement du 28 mars 2025 et du 25 juin 2025, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après le « projet de loi »), ainsi que sur l'amendement parlementaire, adopté par la Commission des Affaires intérieures lors de sa réunion du 11 juin 2025.

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à réformer la procédure d'autorisation applicable à l'installation de dispositif de vidéosurveillance dans les lieux accessibles au public. Les auteurs du projet de loi considèrent que la procédure actuellement en vigueur est excessivement lourde et complexe ce qui « ne permet pas de répondre de manière efficace au besoins sécuritaires. »

4. La Commission nationale formulera ci-après ses remarques sur les dispositions du projet de loi initial ainsi que sur l'amendement parlementaire qui soulèvent des problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

6

I. Le droit de proposition du bourgmestre dans le cadre de la procédure d'autorisation de la vidéosurveillance

5. Selon l'article 1er, point 1, a) du projet de loi, le bourgmestre dispose à présent de la faculté de proposer à la Police grand-ducale d'effectuer une analyse concernant les lieux accessibles au public présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales.

6. La Commission nationale tient à rappeler l'intérêt qu'elle porte depuis longue date à une meilleure implication des autorités communales dans la mise en œuvre des dispositifs de vidéosurveillance dans les lieux publics. À travers ses avis, notamment ceux des 10 mai 2019[25], 28 février 2020[26] et 3 mars 2021[27], la CNPD a régulièrement souligné l'importance du rôle actif que les bourgmestres pourraient jouer dans l'identification des lieux à risque, compte tenu de leur connaissance du terrain et des besoins spécifiques de leur commune.

7. Ainsi, la Commission nationale se félicite que les auteurs du projet de loi aient tenu compte des recommandations exprimées dans ses avis précités en prévoyant désormais la possibilité pour le bourgmestre de proposer qu'un lieu public situé sur le territoire de sa commune fasse l'objet d'un dispositif de vidéosurveillance.

II L'instauration d'une procédure d'autorisation simplifiée pour les pôles d'échange et les parcs publics

8. L'article 1er, point 1, b) du projet de loi initial instaure une présomption selon laquelle les conditions relatives à l'inefficacité des autres moyens préventifs et à l'existence d'un risque particulier d'infractions pénales sont réputées remplies pour les pôles d'échanges et les parcs publics. Cette disposition vise à simplifier la procédure d'autorisation en rendant ces lieux éligibles de plein droit à la vidéosurveillance, sans qu'une analyse préalable ne soit exigée.

9. Selon l'exposé des motifs, ces lieux seraient caractérisés par une forte fréquentation et ils seraient exposés à des risques accrus en matière de sécurité, notamment en tant que lieux de transit. Cependant, la CNPD observe que le projet de loi initial ne fournit aucun élément objectif ni justification circonstanciée qui permettrait d'établir que lesdits lieux présenteraient un niveau de risque particulier justifiant ainsi l'instauration d'une telle présomption.

10. La CNPD tient à rappeler que la mise en place d'un dispositif de vidéosurveillance dans l'espace public constitue une ingérence importante dans le droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel des

[25] Délibération n°39/2019 du 10 mai 2019

[26] Délibération n°04/2020 du 28 février 2020

[27] Délibération n°8/AV7/2021 du 3 mars 2021.

ANNEXES

usagers, tels que garantis par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 20 de la Constitution ainsi que par la loi du 1er août 2018 relative aux traitements de données en matière pénale. Toute mesure de vidéosurveillance doit ainsi respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, impliquant une mise en balance des objectifs poursuivis et l'atteinte portée aux droit fondamentaux des personnes concernées.

11. S'agissant des parcs publics, il y a lieu de souligner que ces espaces de vie et de loisirs sont des lieux où les usagers sont légitimement en droit de s'attendre à ne pas faire l'objet d'une surveillance constante.

12. Dans ce contexte, la Commission nationale note avec satisfaction que la référence aux parcs publics a été supprimée par les auteurs de l'amendement unique, de sorte que ces derniers ne figurent plus parmi les lieux bénéficiant de la présomption prévue à l'article 1er, point 1, b) du projet de loi. À cet égard, il convient de rappeler que toute dérogation au régime général d'autorisation doit être justifiée et limitée au strict nécessaire, afin d'éviter toute atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes concernées.

III. La prolongation de la durée de l'autorisation de la vidéosurveillance

13. L'article 1, point 2°, c) du projet de loi initial prévoit la possibilité de renouveler l'autorisation de vidéosurveillance pour une durée supplémentaire de cinq ans sur demande motivée du directeur général de la Police grand-ducale, à condition que le périmètre du lieu demeure inchangé par rapport à l'analyse d'impact initiale. La CNPD comprend dès lors que cette disposition permettrait une reconduction simplifiée des autorisations de vidéosurveillance dans les cas qui ne présentent pas de modifications substantielles des lieux.

14. Toutefois, la Commission nationale s'interroge sur la portée concrète de la notion de « demande motivée ». En effet, le projet de loi initial reste muet quant à la teneur attendue de cette motivation et aucun élément n'est précisé quant aux justifications requises ni aux critères que cette demande doit satisfaire pour permettre une appréciation éclairée par le Ministre des Affaires intérieures.

15. Faute de précisions sur le contenu exigé de la motivation de cette demande, cette procédure de renouvellement risque de revêtir un caractère purement formel, réduisant ainsi l'effectivité du contrôle de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif de vidéosurveillance.

16. En l'absence de telle clarifications, il existe un risque que cette procédure se transforme en une simple formalité purement administrative, affaiblissant ainsi le contrôle de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif de vidéosurveillance. La CNPD

se rallie à l'avis du Conseil d'État[28], lequel souligne que tout renouvellement d'une mesure portant atteinte à la vie privée doit être soumis à des garanties procédurales effectives, notamment un réexamen indépendant des mesures attentatoires à la vie privée. La Commission nationale estime, à l'instar du Conseil d'État, qu'il est nécessaire de clairement définir les éléments que la demande motivée doit contenir, et ce, afin de garantir un encadrement juridique conforme aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 20 et 37 de la Constitution.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de saluer la modification apportée par les auteurs de l'amendement, qui présente un intérêt particulier dans la mesure où elle supprime la possibilité de renouveler l'autorisation sur simple demande motivée du directeur général de la Police grand-ducale après une période de cinq ans. En soumettant désormais toute demande de renouvellement à la même procédure que celle applicable à une première demande d'autorisation, cet amendement permet de garantir une réévaluation régulière et systématique de la pertinence du dispositif de vidéosurveillance.

IV. Revue périodique de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif de vidéosurveillance

17. La Commission nationale s'interroge par ailleurs sur l'opportunité d'introduire, dans le projet de loi une obligation de réexamen périodique (par exemple annuelle) de la nécessité et de la proportionnalité du dispositif de vidéosurveillance. En effet, ce réexamen permettrait de vérifier si les conditions et critères ayant initialement justifié l'installation du dispositif de vidéosurveillance restent remplis, et le cas échéant, de prévoir le retrait de l'autorisation et la désinstallation dudit dispositif, et ce, avant l'expiration de l'autorisation.

Une telle disposition permettrait d'éviter que des dispositifs de vidéosurveillance restent en place dans des lieux où les risques initiaux auraient disparu, entrainant ainsi une surveillance injustifiée. Elle contribuerait à limiter le risque d'un usage disproportionné et prolongé de la vidéosurveillance, en assurant une mise en balance régulière entre les objectifs de sécurité poursuivis et le droit à la protection des données à caractère personnel.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 16 juillet 2025.

[28] Avis du Conseil d'État n°62.109 du 3 juin 2025, doc.parl. 8512/01.

ANNEXES

Délibération n°73/AV6/2025 du 16 juillet 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8489 portant : 1° transposition : a) de la directive (UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil ; b) de la directive (UE) 2023/2123 du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2023 modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel ; 2° modification de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

Conformément à l'article 46.1.c) de la directive (UE) n°2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après la « Directive »), à laquelle se réfère l'article 8 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 (ci-après 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 la Chambre des députés, 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 des données personnelles ».*

Par courrier en date du 27 janvier 2025, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8489 portant : 1° transposition : a) de la directive (UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil ; b) de la directive (UE) 2023/2123 du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2023 modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel ; 2° modification de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à transposer en droit national deux directives européennes, d'une part la directive

6

(UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil, (ci-après la « directive (UE) 2023/977 »), et d'autre part, la directive (UE) 2023/2123 du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2023 modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel (ci-après la « directive (UE) 2023/2123 »). La transposition de ces deux textes engendre la modification de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière (ci-après la « loi du 22 février 2018 »).

La Commission nationale formulera ci-après ses remarques quant aux dispositions du projet de loi qui soulèvent des problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

I. Remarques liminaires

Le projet de loi sous avis vise à encadrer l'échange de données à caractère personnel et d'informations dans le cadre de la coopération policière. Un tel échange constitue, par sa nature, une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles, tels que garantis par les articles 20 et 31 de la Constitution luxembourgeoise, ainsi que par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte »).

Il convient toutefois de rappeler que ces droits fondamentaux ne sont pas absolus. Conformément aux articles 37 de la Constitution et 52.1 de la Charte, des limitations peuvent leur être apportées, à condition qu'elles soient prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel de ces droits et qu'elles répondent au principe de proportionnalité. Selon ce principe, les limitations doivent être strictement nécessaires et répondre à des objectifs d'intérêt général ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Par ailleurs, la CNPD tient à rappeler que la loi modifiée du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale s'applique aux traitements envisagés par le présent projet de loi. Dès lors, toute ingérence dans les droits précités doit être prévue par une norme de droit accessible, suffisamment précise et prévisible quant à ses effets, afin de garantir la sécurité juridique des personnes concernées. Elle doit, en outre, être nécessaire dans une société démocratique et respecter le principe de proportionnalité.

La Commission nationale se rallie aux observations du Contrôleur européen de la protection des données (le « CEPD ») selon lequel les autorités répressives

ANNEXES

ont besoin de disposer des meilleurs outils techniques et juridiques possibles pour remplir leurs tâches, notamment la détection, la prévention et l'enquête des infractions et d'autres menaces à la sécurité publique.[29] En effet, la directive (UE) 2023/977 vise précisément à actualiser le cadre juridique applicable à l'échange de données personnelles entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, afin de renforcer l'efficacité de leur coopération. À cet égard, les auteurs du projet de loi précisent que *« la transposition de la [...] directive permet à la Police grand-ducale et à l'Administration des douanes et accises d'améliorer l'échange d'informations avec les services répressifs des autres État membres »* soit via le point de contact unique, soit directement entre les services répressifs compétents.

II. Les informations accessibles au point de contact unique

Le paragraphe 3 de l'article 3 du projet de loi, qui transpose l'article 14, paragraphe 3, point a), sous-point i), de la directive (UE) 2023/977, va au-delà du libellé du texte européen en ce qui concerne les informations accessibles au point de contact unique. Alors que la directive précitée limite cet accès aux seules données détenues par les autorités répressives compétentes, à savoir, la Police grand-ducale et l'Administration des douanes et accises[30], le projet de loi élargit cette portée aux informations détenues par *« les agents publics luxembourgeois disposant de la qualité d'officier de police judiciaire en vertu d'une disposition légale particulière ».*

Il convient de rappeler que conformément au principe de minimisation des données, inscrit à l'article 3 de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, seules les données nécessaires au regard des finalités poursuivies peuvent être traitées. En l'espèce, il y a lieu de regretter que les auteurs du projet de loi ne fournissent pas d'explications sur les motifs justifiant l'extension de l'accès aux informations détenues par les agents publics luxembourgeois disposant de la qualité d'officier de police judiciaire.

À cet égard, la Commission nationale se rallie aux observations formulées par le

[29] EDPS, Avis 5/2022 sur la proposition de directive relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres, 7 mars 2022, p.7, disponible sous : https://www.edps.europa.eu/system/files/2022-04/2022_03_07_opinion_fr_0.pdf

[30] V. art. 2 du projet de loi qui ajoute un art. 1bis libellé comme suit : « Art.1bis Pour l'application de la présente loi et aux fins des échanges entre la Police grand-ducale et l'Administration des douanes et accises d'une part, et les entités prévues à l'article 1er points 1) et 2), d'autre part, on entend par :
1° « services répressifs compétents » : la Police grand-ducale et l'Administration des douanes et accises, dans la mesure où cette dernière traite des données à caractère personnel et des informations en exécution de ses missions de police administrative ou judiciaire dans les limites de ses compétences légales [...] »

Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025, selon lesquelles cette disposition excède les limites fixées par le législateur européen[31].

III. Les catégories de données

L'article 10. b) de la directive (UE) 2023/97 dispose que *« les catégories de données à caractère personnel communiquées par catégorie de personnes concernées restent limitées à celles énumérées à l'annexe II, section B, du règlement (UE) 2016/794 et soient nécessaires et proportionnées aux fins de la demande ».*

Le considérant 23 de la directive (UE) 2023/97 précise encore *« que toutes les données à caractère personnel échangées par les points de contact uniques et les services répressifs compétents restent limitées aux catégories de données par catégorie de personnes concernées énumérées à l'annexe II, section B, du règlement (UE) 2016/794. »*

À cet égard, la CNPD note que la directive (UE) 2023/977 du 10 mai 2023 établit un cadre harmonisé pour l'échange d'informations entre les autorités répressives des États membres, dans le but de prévenir, détecter ou enquêter sur des infractions pénales. Ainsi, le champ des données pouvant faire l'objet d'un échange transfrontalier reste strictement encadré et se limite aux données personnelles concernant les personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction ou participé à une infraction relevant de la compétence d'Europol, ou qui ont été condamnées pour une telle infraction, ou des personnes pour lesquelles il existe des indices concrets ou de bonnes raisons de croire, au regard du droit national de l'État membre concerné, qu'elles commettront des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol[32].

En effet, le projet de loi transpose cette exigence en droit national. L'article 12 bis (1) b) du projet de loi reprend expressément la limitation aux catégories de données énumérées à l'annexe II, section B, du règlement (UE) 2016/794 « Europol ». Le commentaire des articles précise en outre que *« [l]orsque le point de contact unique communique au titre de l'article 1er, point 1er, des informations qui constituent des données à caractère personnel, il est tenu de respecter a) que les données à caractère personnel soient exactes, complètes et à jour, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ».*

Ainsi, la CNPD se félicite que les auteurs du projet de loi aient expressément précisé que

[31] Avis du Conseil d'État n°62.058 du 3 juin 2025, doc.parl. 8489/01, p.3-4.

[32] EDPS, Avis 5/2022 sur la proposition de directive relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres, 7 mars 2022, disponible sous : https://www.edps.europa.eu/system/files/2022-04/2022_03_07_opinion_fr_0.pdf

ANNEXES

seules les catégories de données énumérées à l'annexe II, section B, du règlement (UE) 2016/794 peuvent être traitées.

IV. La durée de conservation des données personnelles

L'article 1 quinquies (2) du projet de loi prévoit que *« [l]e système de gestion des dossiers ne contient des données à caractère personnel que pour la durée nécessaire et proportionnée à l'exécution des tâches assignées au point de contact unique en vertu du paragraphe 1er. Passé cette durée, les données à caractère personnel que le système de gestion des dossiers contient sont irrévocablement supprimées. »*

L'article 1 quinquies (3) du projet de loi prévoit encore que *« [l]e point de contact unique examine, pour la première fois au plus tard six mois après la conclusion d'un échange d'informations, puis régulièrement, le respect des dispositions du paragraphe 2. »*

Ainsi, la Commission nationale comprend que le projet de loi permet la conservation des données à caractère personnel aussi longtemps que cela est nécessaire à la réalisation des finalités poursuivies, tout en permettant la possibilité de prolonger cette durée. Toutefois, le fait de se limiter à indiquer que cette durée peut être prolongée, sans en définir les conditions ou les limites précises, engendre, aux yeux de la CNPD, une insécurité juridique importante. En particulier, la notion de réexamen « régulier » des données n'est pas suffisamment encadrée et soulève des incertitudes.

Conformément au principe de limitation de la conservation[33], il conviendrait que le projet de loi précise concrètement la fréquence de ces réexamens, par exemple en prévoyant un réexamen tous les deux ans.

À cet égard, la Commission nationale renvoie à l'avis du Conseil d'État du 8 octobre 2024, rappelant que chaque État membre est tenu de donner aux directives une exécution qui répond pleinement aux exigences de clarté et de certitude des situations juridiques imposées par l'Union européenne, dans l'intérêt des personnes concernées.[34] À cette fin, les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec la précision et la clarté requises. En l'absence de précision dans le projet de loi, la CNPD s'interroge sur la périodicité qui est visée concrètement par les auteurs du projet de loi. À défaut de clarification, l'article 1 quinquies (3) ne permet pas de garantir un encadrement suffisamment clair de la durée de conservation des données.

V. Les mesures de sécurité

L'article 18(1) de la loi modifiée du 1er août 2018 relative à la protection des personnes

[33] Art. 4 de la loi modifiée du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale

[34] V. Avis du Conseil d'État n°61.799 du 8.10.2024, doc. parl. 8364/1.

physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale prévoit que *« [l]e responsable du traitement, compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, met en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer que le traitement est effectué conformément à la présente loi. Ces mesures sont réexaminées et actualisées, si nécessaire. »*

Dans le cadre de la mise en œuvre d'échanges de données personnelles entre les services répressifs par voie informatique, ou via des procédés automatisés ou non, il est impératif que les responsables du traitement mettent en œuvre de telles mesures de sécurité, afin de garantir la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données traitées.

S'agissant du système électronique de gestion des dossiers exploité par le point de contact unique national, le commentaire des articles indique que les paragraphes 2 et 3 de l'article 1er quinquies *« établissent des obligations relatives à la cybersécurité et à la protection des données ».* Toutefois, à la lecture de ces paragraphes, il apparaît que les dispositions concernées se limitent essentiellement à des considérations relatives à la durée de conservation des données, sans comporter d'éléments concrets ou suffisamment développés relatifs aux mesures techniques ou organisationnelles en matière de sécurité de l'information ou de cybersécurité.

La Commission nationale constate que, de manière plus générale, le projet de loi ne contient pas d'exigences particulières relatives à la sécurité et la confidentialité des données échangées. Or, vu le caractère extrêmement sensible des données, elle estime nécessaire de prévoir de telles mesures dans la loi.

Le point h) de l'article concerné prévoit la journalisation des accès et des autres opérations, selon la formulation suivante : *« [la] journalisation des accès et des autres opérations de traitement pour ce qui est des informations contenues dans le système de gestion des dossiers, à des fins de responsabilité et de cybersécurité, conformément à l'article 24 la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. ».* La CNPD se félicite que les auteurs du projet de loi ont prévu une telle disposition pourtant la disposition manque de précisions importantes. Sur ce point, il est renvoyé aux développements formulés sous le point 21 du présent avis, en ce que cette disposition constitue une reprise littérale de l'article 16.1 h) de la directive (UE) 2023/977.

En effet, il serait pertinent que les auteurs du projet de loi clarifient les mesures concrètes

ANNEXES

envisagées en matière de journalisation, telles que la durée de conservation des données de journalisation, les personnes ou entités ayant accès à ces données, ainsi que les finalités précises pour lesquelles elles peuvent être consultées. 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.

6

Délibération n°74/AV7/2025 du 6 août 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8465 portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n°107712011, (UE) 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 201712226.

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 ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

2. Par courrier en date du 25 mars 2025, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8465 portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n°1077/2011, (UE) n°515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à mettre en œuvre un certain nombre de dispositions du règlement modifié (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n°1077/2011, (UE) n°515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (ci-après le « règlement (UE) 2018/1240 »).

4. Les auteurs du projet de loi précisent que *« [l]a mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1240 requiert la création d'une*

ANNEXES

base légale au niveau national couvrant notamment la mise en place d'une unité nationale ETIAS la gestion de la liste de surveillance ETIAS ainsi que les dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel ».

5. La Commission nationale formulera ci-après ses remarques quant aux dispositions du projet de loi qui soulèvent des problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

I. Quant à l'allocation des responsabilités en matière de protection des données

A. La désignation de l'Unité nationale ETIAS comme responsable du traitement de l'application nationale

6. L'article 7 du projet de loi désigne l'unité nationale ETIAS (ci-après l'« UNE ») comme responsable du traitement de l'application nationale. Le Conseil d'État considère cette désignation superfétatoire étant donné que l'article 57 du règlement (UE) 2018/1240 désigne déjà l'UNE comme responsable du traitement[35]. Par conséquent, le Conseil d'État recommande de supprimer l'article 7 du projet de loi tout en regrettant que les auteurs n'ont pas fourni d'informations sur les flux de données et le fonctionnement de l'application nationale[2].

7. La CNPD partage les regrets du Conseil d'État en ce qui concerne le manque d'explications. Il en va de même de l'absence d'une analyse d'impact relative à la protection des données dans les documents d'accompagnement du projet de loi. La CNPD rappelle que cet instrument est utile dans la mise en place et la compréhension des traitements de données, étant donné que les différents rôles et responsabilités y sont définis. Sans ces informations, la CNPD n'est pas en mesure d'analyser avec certitude l'allocation des responsabilités en matière de protection des données.

8. En l'absence de telles précisions sur le fonctionnement, les développements ci-après reposent sur la compréhension que la CNPD retient des dispositions générales de l'application nationale.

9. L'article 6 du règlement (UE) 2018/1240 détermine les composantes du système d'information ETIAS. Parmi, ces éléments figurent notamment un système central, une interface uniforme nationale ainsi qu'une infrastructure de communication sécurisée et cryptée entre le système central et les interfaces uniformes nationales des différents États membres. D'après la compréhension de la CNPD, l'application nationale ne fait pas partie de ces composantes. Elle en déduit que l'application nationale est une création purement nationale.

[35] Voir avis du Conseil d'État du 4 avril 2025, doc. parl. 8465/02, p.6. 2 Ibid.

10. Dans ce contexte, il convient d'attirer l'attention sur la teneur de l'article 57.2 du règlement (UE) 2018/1240. Tandis que cet article prévoit l'allocation de responsabilité pour les traitements de données effectués dans le système central, il reste muet quant aux traitements en relation avec le système d'information ETIAS qui seraient effectués ailleurs, tel que par exemple dans l'application nationale.

11. Il est dès lors possible que des traitements dans cette application nationale aient vocation à ne pas tomber sous le régime du règlement (UE) 2018/1240. Tel est notamment le cas si les opérations de traitement ne résultent pas en un traitement dans le système central. En effet, si le traitement est propre à l'application nationale et sans lien avec le système central, alors la responsabilité du traitement peut être différente que celle prévue par le règlement (UE) 2018/1240.

12. Or, comme l'article 7.1 du projet de loi sous avis désigne l'UNE comme responsable du traitement pour les traitements effectués dans l'application nationale, la CNPD comprend qu'il existe des traitements qui sont purement nationaux. Si l'application nationale n'est pas connectée au système central, c'est-à-dire que l'utilisation de l'application nationale n'entraine pas un traitement de données dans le système central, alors les dispositions quant au responsable du traitement du règlement (UE) 2018/1240 ne sont pas applicables et il faut désigner un responsable du traitement pour les opérations y afférentes. Dans ce cas de figure, la CNPD accueille favorablement la désignation d'un responsable du traitement pour l'application nationale.

13. La CNPD comprend que l'application nationale est non seulement divisée en deux modules, mais que chacun des modules se composent à la fois d'une partie nationale et d'une partie européenne. La partie nationale ayant vocation à ne contenir que des données destinées à rester au niveau national et la partie européenne contenant les données à être communiquées au niveau européen. Les traitements effectués dans la partie nationale seraient donc des « traitements nationaux » tandis que ceux effectués dans la partie européenne seraient des « traitements européens ».

14. Une telle construction nécessite pourtant l'introduction de mécanismes pour s'assurer que des données nationales ne sont pas communiquées par accident ou inadvertance au niveau européen, par exemple, en assurant un cloisonnement des données entre les niveaux national et européen, et que des données européennes ne sont pas accessibles par des personnes non autorisées, via, par exemple, une gestion fine des accès, ainsi qu'une traçabilité et une surveillance de ces accès et de leur gestion. La partie nationale, en revanche, échappe dès lors aux règles européennes de l'ETIAS, notamment en ce qui concerne l'allocation des responsabilités.

ANNEXES

B. Le responsable du traitement pour les consultations effectuées dans les fichiers d'autres entités étatiques luxembourgeoises

15. La Commission nationale note avec intérêt que l'UNE se compose du personnel autorisé de plusieurs entités étatiques. À cet égard, elle souhaite néanmoins soulever un aspect important pour l'allocation des responsabilités.

16. Bien que l'UNE se compose du personnel de plusieurs entités, c'est l'UNE en tant que tel qui est le responsable du traitement pour les traitements que les agents la composant effectuent. Par exempte, si l'agent du Ministère de la Santé affecté à l'UNE consulte les fichiers de son autorité d'origine, il le fait pour le compte du l'UNE dans l'exécution d'une mission conférée à l'UNE en vertu de l'article 2.4 du projet de loi. Le traitement (p. ex. la consultation d'un fichier dans le but d'évaluer le risque épidémique du demandeur) est dès lors effectué par l'UNE.

17. Dans cet ordre d'idée, la CNPD estime que l'article 7.2 du projet de loi, qui prévoit que les autorités d'origine restent responsables du traitement pour les traitements effectués dans leurs fichiers respectifs conformément à l'article 2(5), ne reflète pas la réalité. Selon la compréhension de la CNPD, l'UNE devrait être considérée comme responsable du traitement pour les traitements effectués par le personnel autorisé affecté à l'UNE dans l'exécution de leurs missions ETIAS. Par conséquent, la CNPD estime dès lors que le paragraphe 2 de l'article 7 devrait être supprimé.

18. La CNPD est d'avis que l'autorité d'origine ne pourrait être considérée comme responsable du traitement que si elle est responsable pour effectuer l'évaluation des risques en matière de sécurité, d'immigration illégale ou de santé, et qu'elle effectue les traitements nécessaires dans le cadre de ses propres finalités.

19. Il semble par ailleurs que ce paragraphe avait pour objectif de s'assurer que les traitements effectués dans le cadre de l'évaluation des risques par la Police grand-ducale, l'Administration des douanes et accises ou encore le Service de renseignement tombent sous le régime de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après la « LED »). La CNPD examinera le régime applicable dans le cadre de l'analyse de la nécessité de prévoir des limitations aux obligations et droits en matière de protection des données, et reviendra sur cet aspect aux points 25 et suivants du présent avis.

II. Quant à l'accès de l'UNE aux fichiers d'autres entités étatiques

20. Il y a lieu de rappeler 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 infomationnelle 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 »*. Dès lors, compte tenu du fait que la protection des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi par la Constitution, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités d'accès tandis que des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc.

21 Ainsi, la CNPD se demande si l'article 2.5 alinéa 2 du projet de loi relatif à l'accès de l'UNE aux fichiers d'autres entités étatiques est suffisamment précis. L'alinéa se limite en effet à prévoir une consultation par le personnel autorisé de l'UNE des « bases de données relevant de la compétence de l'autorité dont ils relèvent ». Or, d'un point de vue de la protection des données, il s'agit d'un accès par un responsable du traitement, à savoir l'UNE, à des données d'un autre responsable du traitement, à savoir l'autorité dont relève le personnel autorisé, et ce, pour une finalité distincte de celle pour laquelle les données ont été collectées. Partant, il y a lieu de se demander si les auteurs du projet de loi ne devraient pas davantage préciser à quelles données l'UNE aura accès.

22. Au vu de ce qui précède, la CNPD se demande s'il ne serait pas plus judicieux d'externaliser l'évaluation des risques en matière de sécurité, d'immigration illégale ou de santé aux entités compétentes. Ainsi, l'UNE n'aura pas besoin d'un accès aux fichiers d'autres autorités. Ces dernières effectueront les consultations dans leurs fichiers et effectueront l'évaluation nécessaire. Elles transmettront le résultat de l'évaluation à l'UNE qui décidera ensuite sur la demande d'autorisation. L'article 2.5 alinéa 1er du projet de loi consacre déjà cette possibilité de consultation.

23. Néanmoins, comme uniquement l'UNE peut avoir un accès au système d'information ETIAS conformément à l'article 13.1 du règlement (UE) 2018/1240, les autorités compétentes doivent recevoir par l'UNE toutes les informations nécessaires à l'exécution de cette mission d'évaluation. Il importe toutefois de veiller au respect du principe de minimisation des données, et de ne transmettre que les données strictement nécessaires à l'exécution de l'évaluation.

24. Enfin, concernant plus particulièrement la consultation par le personnel autorisé de l'UNE prévue à l'article 2.5 alinéa 1er, la CNPD est d'avis que la dernière partie de cet alinéa est trop vague. En effet, l'alinéa prévoit que cette consultation se fait « conformément aux dispositions légales en vigueur ». Or, il convient de s'interroger à quelles dispositions

ANNEXES

légales le projet de loi fait référence. Le commentaire des articles reste également muet à cet égard.

III. Quant aux restrictions prévues aux articles 9 à 13 du proiet de loi

A. Quant à la nécessité de prévoir des restrictions en application de l'article 23 du RGPD

25. En principe, la détermination du régime applicable en matière de protection des données, dépend d'une double condition. Le RGPD est d'application par principe, tandis que la LED ne trouve à s'appliquer que si deux conditions cumulatives sont remplies.

26. Il s'agit d'un côté de la finalité, c'est-à-dire que le traitement doit être effectué « à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces »[36]. La deuxième condition est que le responsable du traitement doit être une autorité compétente selon la définition fixée par la LED[37].

27. L'article 56 du règlement (UE) 2018/1240 contient néanmoins des règles propres en ce qui concerne la détermination du régime applicable. Cette particularité a été discutée parmi les autorités nationales de protection des données, car elle semblait créer des incertitudes entre les acteurs européens et nationaux responsables de la mise en œuvre du règlement.

28. Pour cette raison, le Comité de supervision coordonnée[38] s'est penché sur la question en 2024 et a constaté qu'il ne ressortait pas clairement du règlement (UE) 2018/1240 pour quels traitements le régime de la LED trouve application. Or, cet élément est essentiel, car il permet de déterminer quand les droits des personnes concernées peuvent être limités. Le comité a envoyé une lettre à la Commission européenne pour l'informer de ce constat[39].

29. En effet, bien que l'article 56.2 alinéa 2 du règlement (UE) 2018/1240 prévoit que *« [l]orsque le traitement de données à caractère personnel par les unités nationales ETIAS est effectué par les autorités compétentes qui évaluent les demandes aux fins de la prévention ou de*

[36] Voir articles 1er et 2 de la LED

[37] Voir article 3, point 7. de la LED : « 7. « autorité compétente » »

[38] Le Comité de supervision coordonnée (CSC) est un regroupement d'autorités nationale de protection des données institué dans le cadre du Comité européen de la protection des données (EDPB) responsable pour assurer la coordination et la coopération dans le contrôle respectif des systèmes d'information à grande échelle et des organes et organismes de l'Union. La CNPD participe aux réunions du CSC.

[39] La lettre envoyée à la Commission européenne peut être trouvée sur le site du Comité européen de la protection des données (EDPB), https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-09/letter-to-commission-on-the-jmplementation-of-the-etias.pdf.

a) *toute autorité publique compétente pour la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ; ou*
b) *tout autre organisme ou entité à qui le droit d'un État membre confie l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;*

la détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ou des enquêtes en la matière, la directive (UE) 2016/680 s'applique », l'alinéa 3 du même article prévoit l'application du RGPD lorsque l'UNE décide de la délivrance, du refus, de la révocation ou de l'annulation de la demande.

30. Ainsi, même si le traitement des données dans le cadre de l'évaluation du risque en matière de sécurité tombe sous le régime de la LED, il n'en reste pas moins que l'UNE traitent ces données dans le cadre de la décision à prendre à la suite d'une demande d'autorisation de voyage. Il en résulte que le RGPD trouve à s'appliquer à toutes les données au plus tard à la fin de la procédure d'examen du dossier.
31. De plus, l'article 26.7 alinéa 2 du règlement (UE) 2018/1240 prévoit que les « résultats de l'évaluation du risque en matière de sécurité ou d'immigration illégale ou du risque épidémique élevé et les motifs sous-tendant la décision de délivrer ou de refuser une autorisation de voyage sont enregistrés dans le dossier de demande par l'agent ayant réalisé l'évaluation des risques ». Comme ce traitement n'est pas soumis à l'applicabilité de la LED selon l'article 56 du règlement (UE) 2018/1240, il semble que le RGPD soit applicable.

32. Il y a dès lors eu un consensus entre les autorités de protection des données selon lequel le RGPD trouve à s'appliquer à des traitements de données qui normalement devrait être couvertes par le régime de la LED.

33. Pour ces raisons, mais également pour souligner que les autorités impliquées ne doivent recourir que de manière exceptionnelle et limitée au régime de la LED[40], le Comité de supervision coordonné a souligné la nécessité d'inclure dans la législation nationale des restrictions en vertu de l'article 23 du RGPD dans sa lettre à la Commission européenne.

[40] Voir à cet égard le premier point soulevé par le Comité dans sa lettre à la Commission européenne, https://www.edpb.europa.eu/systemffiles/2024-09/letter-to-commission-on-the-implementation-of-the-etias.pdf, [8] Voir avis du Conseil d'Etat du 4 avril 2025, doc. Pari. 8465/02, p. 7.

ANNEXES

34. La CNPD a activement participé aux réflexions autour de cette particularité avec ses homologues européens et soutient l'appréciation soulevée dans la lettre adressée à la Commission européenne. Elle est dès lors d'avis que dans certains cas, l'UNE traitera, au plus tard lorsqu'elle prend la décision d'octroyer ou non une autorisation de voyage à des fins tombant sous l'égide du RGPD, des données à caractère personnel qui devraient normalement être soumises à une protection particulière. En conséquence, la CNPD estime que l'introduction de restrictions conformément aux conditions et critères de l'article 23 du RGPD est indispensable pour les traitements effectués par l'UNE qui tombent sous le champ d'application du RGPD en application de l'article 56.2 alinéa 3.

35. Ainsi, la CNPD ne peut que soutenir le Conseil d'État[8] en ce qu'il appelle à une mise en œuvre correcte de l'article 56 du règlement (UE) 2018/1240, dans la mesure où les restrictions ne devraient se limiter qu'aux traitements effectués par l'UNE lorsque ces derniers tombent sous l'égide du RGPD, tel que par exemple dans le contexte de l'article 56.2 alinéa 3 du règlement (UE) 2018/1240, à savoir lorsqu'elle traite des données pour prendre la décision finale sur la demande d'autorisation de voyage.

36. En revanche, la CNPD n'a pas connaissance de raisons qui justifieraient que les traitements tombant sous le RGPD en application de l'article 56.2 alinéa 1er du règlement (UE) 2018/1240 devraient subir de restrictions en application de l'article 23 du RGPD.

37. Etant donné que le régime de la LED s'applique aux traitements effectués dans le cadre de l'évaluation des risques en matière de sécurité, en application de l'article 56.2 alinéa 2 du règlement (UE) 2018/1240, il convient de rappeler que ce dernier connaît ses propres restrictions. Des restrictions à cet égard semblent dès lors inutiles, dans la mesure où ce sont les autorités compétentes prévues par la loi nationale ayant transposée la LED[41] qui effectuent les traitements. L'UNE ne figurant pas parmi ces entités, il serait nécessaire de mettre en œuvre les dispositions de la LED pour l'UNE tel que préconisé par le Conseil d'État[42].

38. Enfin, la CNPD souhaite rendre attentif à l'article 28 du règlement (UE) 2018/1240 qui prévoit une procédure de consultation entre États membres lorsque plusieurs d'entre eux ont introduit ou fourni les données ayant déclenché une réponse positive. Dans ce cas de figure, l'État membre responsable de la prise de décision fonde sa décision sur les avis motivés des autres États membres impliqués. Ces derniers ne sont dès lors

[41] Voir les articles 123, 14.1 et 15.4 ainsi que l'article 30.5 de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

[42] Voir avis du Conseil d'État du 4 avril 2025, doc. parl. 8465/02, p.7.

pas responsables de la décision finale, mais traitent tout de même des données personnelles dans le cadre de cette consultation. La Commission nationale se pose dès lors la question de savoir si ce(s) traitement(s) serai(en)t également couvert par une éventuelle limitation ? En effet, l'UNE doit rendre un avis positif ou négatif. Or, cet avis ne correspond pas à une évaluation des risques telle qu'effectuée dans le cadre de l'article 26 du règlement (UE) 2018/1240 et visé par l'article 1er de ce même règlement. Si les auteurs souhaitent appliquer des restrictions pour les traitements effectués dans l'élaboration de l'avis positif ou négatif sur la demande d'autorisation en cas de consultation par un autre État membre, il faudrait le préciser dans le projet de loi.

B. Quant aux exigences de l'article 23 du RGPD

39. Au vu de ce qui précède, les développements ci-après se fondent sur la supposition que les restrictions décrites dans le projet de loi se limitent aux traitements effectués par l'UNE dans le contexte de l'article 56.2 alinéa 3 du règlement (UE) 2018/1240, à savoir lorsqu'elle traite des données pour prendre la décision finale sur la demande d'autorisation de voyage.

40. Conformément à l'article 23 du RGPD, le droit national auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peut, par voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 du RGPD dans la mesure où les dispositions du droit correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs énumérés dans cet article.

41. Il y a donc lieu de vérifier la conformité des limitations prévues dans le projet de loi avec chacune des exigences de l'article 23 du RGPD.

1. Quant aux exigences de l'article 23(1) du RGPD

42. L'article 23.1 du RGPD énumère un certain nombre de conditions qui doivent être remplies afin qu'une mesure législative puisse être considérée comme licite. Ainsi, la limitation ne peut pas compromettre l'essence des libertés et des droits fondamentaux et elle doit être nécessaire et proportionnée. La mesure doit par ailleurs être prévue par la loi, impliquant ainsi qu'elle respecte les exigences relatives à la prévisibilité. Enfin, la mesure législative de limitation ne peut porter que sur les droits et obligations énumérés à l'article 23 du RGPD, et ne peut être justifiée que pour la réalisation d'un des objectifs listés au même article.

43. Le présent avis se limite aux observations relatives aux conditions qui ne semblent pas être entièrement remplies.

ANNEXES

a. Sur la prévisibilité des limitations des droits par une mesure législative

44. Dans le cadre de la mise en place de limitations par le législateur national, il convient de rappeler le considérant 41 du RGPD qui précise que la « mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme ».

45. Les lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD de l'EDPB clarifient que le « droit national doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions il habilite les responsables du traitement à recourir à de telles limitations ». Les lignes directrices expliquent encore que *« [l]a même norme stricte devrait être appliquée à toutes les limitations qui pourraient être imposées par les États membres »*[43].

46. Pour répondre au critère de prévisibilité, la mesure législative doit être suffisamment claire pour être comprise dès la première lecture. Bien que les auteurs du projet de loi ainsi que les autorités l'appliquant connaissent les raisons des limitations, il est impératif que les personnes susceptibles d'être touchées puissent également la comprendre. Dès lors, la CNPD regrette que les auteurs du projet de loi se soient contentés de reproduire les objectifs admissibles de l'article 23.1, lettres a) à d) du RGPD, sans pour autant expliquer les raisons pour lesquelles une dérogation aux droits des personnes concernées ou aux obligations incombant à l'UNE s'avère nécessaire.

47. Etant donné que les personnes concernées doivent au moins comprendre dans quels cas une restriction peut être décidée, il paraît indispensable qu'un lien de rattachement, au moins indirect entre l'objectif poursuivi et la limitation envisagée soit établi. Un tel lien pourrait par exemple indiquer que la personne concernée fait l'objet d'une enquête en cours et que la divulgation d'informations pourrait nuire à l'objectif de l'enquête. Ainsi, il est impératif de clarifier expressément la manière dont la limitation peut contribuer aux objectifs énoncés.

48. La Commission nationale constate qu'aucune explication n'a été fournie à ce sujet dans le commentaire des articles, l'exposé des motifs ou encore dans le corps du texte. Or, tel que préconisé par l'EDPB dans ses lignes directrices 10/2020 sur les restrictions en application de l'article 23 du

[43] Voir les « Les lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD » du Comité européen de la protection des données (EDPB), point 17, p.8.

RGPD le « lien entre les limitations prévues et l'objectif poursuivi devrait être clairement établi et démontré dans la mesure législative concernée ou dans des documents complémentaires ».[44]

49. Le projet de loi reste dès lors muet quant aux différentes raisons qui pourraient justifier une limitation des droits, ce qui nuit à la prévisibilité de la mesure législative et laisse les personnes concernées, qui se voient opposer une telle limitation sans précisions supplémentaires, dans une grande incertitude.

50. La Commission nationale peut comprendre qu'il soit difficile d'anticiper les différents cas d'application d'une limitation, en particulier lors de l'introduction d'une nouvelle procédure. Néanmoins, le législateur devrait a minima prévoir les conditions encadrant une limitation afin de permettre à la personne concernée de vérifier sa conformité à la loi.

b. Sur le respect du principe de nécessité et de proportionnalité

52. En vertu de l'article 23.1 du RGPD, les limitations ne sont licites que si elles constituent une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique. D'après les lignes directrices 10/2020 de l'EDPB concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, la « nécessité et la proportionnalité devraient être évaluées avant que le législateur ne décide d'introduire une limitation »[45].

53. Les lignes directrices précisent encore que le caractère nécessaire est à évaluer en fonction de l'objectif à poursuivre et qu'il est « important d'identifier l'objectif de manière suffisamment détaillée pour pouvoir apprécier si la mesure est nécessaire »[46].

54. Le principe de proportionnalité exige que le contenu de la mesure législative n'excède pas ce qui est strictement nécessaire pour réaliser les objectifs poursuivis.

55. Or, le projet de loi laisse à l'UNE le soin d'apprécier au cas par cas, la nécessité et la proportionnalité d'une limitation, sans encadrer cette analyse par des conditions et critères définis. De plus, ni le commentaire des articles, ni l'exposé des motifs ne contiennent des éléments permettant de déterminer si les principes de nécessité et de proportionnalité sont respectés.

56. Enfin, il ressort encore des lignes directrices de l'EDPB que *« [t]oute mesure de limitation proposée devrait être étayée par des éléments de preuve décrivant le*

[44] Ibid., point 19, p.9.
[45] Ibid., point 40, p. 12.
[46] Ibid., point 41, p.12.

ANNEXES

problème auquel elle doit remédier, la façon dont elle y remédiera et les raisons pour lesquelles les mesures existantes ou des mesures moins intrusives ne suffisent pas à y remédier. Il doit par ailleurs être démontré comment toute ingérence ou limitation envisagée répond effectivement à des objectifs d'intérêt général de l'État et de l'UE ou à la nécessité de protéger les droits et libertés d'autrui. La limitation des droits en matière de protection des données devra cibler des risques spécifiques »[47].

57. Au regard des observations susmentionnées, la Commission nationale estime que les auteurs du projet de loi devraient fournir des explications concernant la nécessité et la proportionnalité des limitations envisagées. De plus, elle suggère de spécifier les cas d'application de la limitation ou au moins d'énoncer les conditions qui permettent à l'UNE de limiter les droits de la personne concernée. Enfin, il convient d'ajouter des explications sur le lien entre la limitation et l'objectif poursuivi.

2. Quant aux exigences de l'article 23.2 du RGPD

58. L'article 23.2 du RGPD contient également une liste de huit exigences spécifiques qu'une mesure législative introduisant une limitation des droits et obligations doit respecter.

59. Le présent avis se limite aux observations relatives aux exigences qui ne semblent pas être entièrement remplies.

a. Dispositions spécifiques sur les finalités du traitement ou catégories de traitement

60. L'article 23.2.a) du RGPD exige que la mesure législative limitant les droits des personnes ou les obligations du responsable du traitement contienne des dispositions spécifiques sur la finalité du traitement ou des catégories de traitement.

61 La CNPD constate que les articles 9 à 13 ne contiennent pas de mention quant aux finalités du traitement susceptibles de faire l'objet d'une limitation. Le commentaire des articles y relatif se limite à soulever que les « finalités du traitement des données à caractère personnel sont énoncées avec précision à l'article 1er du règlement (UE) 2018/1240 ».

62. La CNPD donne néanmoins à considérer que l'article 1er du règlement (UE) 2018/1240 se compose de trois paragraphes ayant chacun ses propres objectifs. Ainsi, le premier paragraphe vise à évaluer « si la présence de ces ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres est susceptible de présenter un risque en matière de sécurité ou d'immigration illégale ou un risque épidémique élevé ». Le deuxième paragraphe a pour objet la consultation

[47] Ibid., point 45, p.13.

d'ETIAS par les autorités désignées « aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves relevant de leur compétence, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière ». Le troisième paragraphe vise « à faciliter l'identification correcte des personnes enregistrées dans ETIAS ».

63. Vu les acteurs impliqués, il semble que les auteurs du projet de loi visent notamment la finalité énoncée au 1er paragraphe de cet article, à savoir l'évaluation du risque que le demandeur pourrait poser en matière de sécurité, d'immigration illégale ou de santé.

64. En prenant en compte les développements des points 25 et suivants du présent avis, ce renvoi est néanmoins à remettre en question. En effet, tel qu'élaboré ultérieurement, l'évaluation des risques en matière de sécurité est, en application de l'article 56.2 alinéa 2 du règlement (UE) 2018/1240, soumise au régime de la LED qui connaît ses propres restrictions contenues dans la loi nationale ayant transposée la LED[48]. Des restrictions à cet égard semblent dès lors inutiles.

65. De plus, en opérant par simple renvoi, les limitations visent également les traitements effectués dans le cadre de l'évaluation des risques épidémiques et d'immigration illégale. Or, en lisant les objectifs visés par les limitations à l'article 9.1 du projet de loi, il semble que les auteurs du projet de loi ne souhaitent pas appliquer les limitations à cette finalité. De plus, il est douteux qu'une limitation dans ce contexte soit nécessaire, dans quel cas il est impossible de prévoir une restriction.

66. Dans la mesure où les restrictions devraient dès lors se limiter aux traitements effectués par l'UNE dans le contexte de l'article 56.2 alinéa 3 du règlement (UE) 2018/1240, à savoir lorsqu'elle traite des données pour prendre la décision finale sur la demande d'autorisation de voyage, la CNPD est d'avis que la finalité des restrictions devrait être clairement précisée dans le corps du texte.

67. La CNPD suggère dès lors de préciser pour quelle(s) finalité(s) du traitement ou des catégories de traitement les limitations s'appliquent concrètement.

b. Dispositions spécifiques sur l'étendue des limitations

68. L'article 23.2.c du RGPD dispose que la mesure législative doit contenir des dispositions spécifiques relatives à l'étendue de la limitation. L'étendue porte tant sur la durée dans le temps que sur la portée de la limitation.

69. En ce qui concerne la portée de la limitation, le projet de loi prévoit que les

[48] Voir les articles 12.3, 14.1 et 15.4 ainsi que l'article 30(5) de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

ANNEXES

limitations peuvent être partielles ou totales[49]. Le commentaire des articles explique à ce sujet que l'étendue « varie en fonction de l'évaluation, au cas par cas, des risques que la divulgation d'information présenterait eu égard aux intérêts à protéger Ainsi, l'UNE doit effectuer une analyse au cas par cas si une limitation est nécessaire ou pas.

70. La CNPD comprend la nécessité de prévoir une limitation partielle voire totale. Il serait néanmoins préférable que les auteurs du projet de loi fournissent de plus amples informations quant aux critères sur base desquelles cette évaluation peut être effectuée. Ainsi, la Commission nationale estime que si la source de l'information, tel que par exemple la Police grand-ducale, considère qu'une limitation est inutile, alors l'UNE ne devrait pas en décider autrement. Une procédure de consultation avec la source de l'information serait dans ce cas de figure utile. Par ailleurs, la gravité de l'infraction alléguée pourrait servir de critère déterminant.

71. La limitation dans le temps est également prévue par le projet de loi. Ainsi, le projet de loi prévoit que les droits et obligations énoncées sont limités aussi longtemps que nécessaire[50]. Le commentaire des articles soulève à cet égard que « la limitation n'est pas maintenue ad vitam aeternam, mais aussi longtemps que le risque le justifie ».

72. La Commission nationale salue cette limitation dans le temps. Elle donne néanmoins à considérer que la levée de la limitation à un stade ultérieur nécessite obligatoirement une réévaluation de la situation. Or, une telle réévaluation ainsi qu'une levée ultérieure des limitations n'est pas mentionnée dans le projet de loi.

73. La CNPD en déduit qu'une réévaluation n'est pas systématique et la personne concernée devra exercer son droit à nouveau plus tard. Cependant, étant donné que la personne concernée n'est potentiellement pas au courant de la limitation et qu'elle ne dispose pas d'informations quant à la date de la levée de la limitation, l'exercice effectif de ses droits est réduit.

74. Par ailleurs, l'EDPB estime dans ses lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD que *« [s]i les personnes concemées n'ont pas encore été informées des limitations, elles devraient l'être au plus tard au moment de la levée de celles-ci ».*

75. La CNPD propose dès lors de prévoir dans le projet de loi une revue des limitations ainsi que l'information des personnes concernées une fois que la limitation peut être levée. Il convient de soulever que la réévaluation pourrait constituer une garantie

[49] Voir articles 9, 10 et 13 du projet de loi.

[50] Ibid.

supplémentaire pour prévenir les abus ainsi que l'accès ou le transfert illicite[51].

c. Dispositions spécifiques relatives au droit de la personne concernée d'être informée de la limitation

76. La CNPD note avec satisfaction que, de manière générale, les personnes concernées sont informées de la limitation et qu'une limitation n'est prévue que si cela s'avère nécessaire.

77. Il aurait cependant été utile de fournir, tout au moins dans le commentaire des articles, des précisions sur les critères permettant de déterminer une telle limitation.

78. De plus, il convient de rappeler l'utilité de l'information ultérieure de la personne concernée une fois que la limitation est levée[52].

79. Enfin, le commentaire des articles soulève à juste titre que les lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD admettent la possibilité de recourir à une notice d'information générale. En l'occurrence, la CNPD juge une telle notice générale comme indispensable pour garantir un maximum de transparence vis-à-vis des personnes concernées, et recommande de garantir la disponibilité de ce document dès le début de l'entrée en opération de l'ETIAS.

80. En dernier lieu, la CNPD souhaite rappeler que l'introduction de restrictions en application de l'article 23 du RGPD n'est possible que pour autant que le RGPD s'applique à ces traitements[53] et lorsque les conditions pour mettre en œuvre des restrictions sont satisfaites. À l'instar du Conseil d'État[54], la CNPD appelle à une mise en œuvre correcte de l'article 56 du règlement (UE) 2018/1240, dans la mesure où les restrictions ne devraient se limiter qu'aux traitements effectués par l'UNE lorsque ces derniers tombent sous l'égide du RGPD, tel que par exemple dans le contexte de l'article 56.2 alinéa 3 du règlement (UE) 2018/1240, à savoir lorsqu'elle traite des données pour prendre la décision finale sur la demande d'autorisation de voyage.

[51] Voir les « Les lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD » du Comité européen de la protection des données (EDPB), point 57, p. 15.

[52] Voir points 72 à 75 du présent avis.

[53] Voir développements aux points 25 et suivants du présent avis.

[54] Voir avis du Conseil d'Etat du 4 avril 2025, doc- parl. 8465/02, p. 7.

ANNEXES

Délibération n°75/AV8/2025 du 17 septembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7424A portant création d'une plateforme commune de transmission électronique sécurisée et modification : 1 0 du Code de procédure pénale ; 20 de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État

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 *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

2. Le 5 juin 2019, la CNPD a avisé le projet de loi n°7424 portant création d'une plateforme commune de transmission électronique sécurisée et modification : 1° du Code de procédure pénale ; 2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État (ci-après le « projet de loi »)[55]. Suite à des amendements parlementaires adoptés le 11 juin 2024 et le 15 octobre 2024, la CNPD a adopté un avis complémentaire le 30 août 2024[56], respectivement un deuxième avis complémentaire en date du 31 octobre 2024[57].

3. Sur invitation de la Commission de la Justice de la Chambre des Députés, la CNPD a participé à la réunion de la commission parlementaire du 27 mars 2025 afin de fournir des explications sur certaines questions suscitées par ses avis susmentionnés.

4. Le 19 juin 2025, la Commission de la Justice a adopté un amendement unique

[55] V. Délibération n 040/2019 du 5 juin 2019 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. N07424/01.

[56] V. Délibération n 056/AV24/2024 du 30 août 2024 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. pari. N07424/06.

[57] V. Délibération n 060/AV26/2024 du 31 octobre 2024 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. pari. N07424/08.

afin de scinder le projet de loi n°7424 en deux. Cette scission vise à faire avancer la création proprement dite de la plateforme commune d'échange, étant donné que les dispositions afférentes sont considérées comme suffisamment mature pour être adoptées. Ces dispositions sont regroupées dans le projet de loi n°7424A. De l'autre côté, les dispositions relatives à la modification de l'article 43-1 du Code de procédure pénale qui ont comme objet l'introduction d'une mesure de conservation, voire d'accès à des données de localisation et de trafic en cas de disparition d'un mineur ou d'un majeur protégé doivent encore être discutées davantage au sein de la Commission de la Justice et sont regroupées dans le projet de loi n°7424B.

5. Le 3 juillet 2025, la Commission de la Justice a encore adopté un amendement parlementaire unique (ci-après l'« amendement ») ayant comme objet de prévoir dans le projet de loi n°7424 l'effacement des décisions et des informations reçues des opérateurs de télécommunications et des fournisseurs de services de communications électroniques par les autorités judiciaires ou le Service de renseignement de l'État. Par courriel en date du 5 août 2025, le Ministère de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur ledit amendement.

6. La Commission nationale se félicite de la modification apportée, celle-ci répondant à l'observation formulée dans ses avis précédents concernant l'absence d'une référence explicite aux décisions visées à l'article 3.1 du projet de loi. En effet, il s'agit de préciser que celles-ci seront également effacées dès confirmation de leur réception par l'autorité judiciaire ou le Service de renseignement de l'État.

7. Cependant, il y a lieu de regretter que les auteurs de l'amendement n'aient pas pris en compte les autres remarques et interrogations soulevées par la Commission nationale dans son avis initial du 5 juin 2019 relatif au projet de loi n°7424 et réitérées lors de la réunion de la commission parlementaire du 27 mars 2025[58]. Ces dernières concernaient particulièrement la nécessité de prévoir des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir un niveau de sécurité adapté au risque ainsi que l'absence de communication aux opérateurs des décisions en entier ordonnant les mesures de repérage, de contrôle ou de surveillance. À ce titre, la CNPD ne peut que réitérer ses observations précédentes, qui n'ont malheureusement pas été intégrées dans le texte du projet de loi tel qu'amendé.

[58] V. Procès-verbal (45) de la Commission de la Justice de la réunion du 27 mars 2025.

ANNEXES

Délibération n°76/AV9/2025 du 17 septembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8548 portant création de l'Administration des aides individuelles au logement

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 ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

2. Par courrier en date du 2 juin 2025, Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8548 portant création de l'Administration des aides individuelles au logement (ci-après « le projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi vise à répondre aux tensions du marché du logement au Luxembourg. Dans ce cadre, et dans le souci de garantir un service compétent et adapté aux besoins des citoyens, les auteurs du projet de loi proposent de transformer le Service des aides au logement, auprès du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, en une administration autonome.

4. En premier lieu, la CNPD relève que l'article 31 de la Constitution dispose que *« [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnelle la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi ».* Dès lors, en tenant compte du fait que la protection des données à caractère personnel est une matière réservée à la loi par la Constitution, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités, suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris

par le Grand-Duc[59]. En effet, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 45.2 de la Constitution exige que dans ces matières, *« 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 »*[60].

5. Ensuite, la CNPD comprend que l'Administration, bien qu'elle soit placée sous l'autorité du Ministre ayant le Logement dans ses attributions (ci-après le « ministre »), dispose d'une certaine autonomie pour remplir les missions énumérées à l'article 3.1° et à l'article 3.2° du projet de loi, à savoir la gestion organisationnelle, administrative, procédurale, contentieuse, technique, financière et comptable des dossiers relatifs aux aides individuelles au logement, ainsi que la mise en œuvre des mesures prévues par la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.

6. Le chapitre 6 de la loi précitée, intitulé *« Collecte, saisie et contrôle des dossiers relatifs aux aides individuelles au logement »*, contient plusieurs dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre des aides au logement. Eu égard à la création d'une nouvelle Administration, la Commission nationale comprend dès lors que cette dernière, représentée par son directeur, est à considérer comme responsable du traitement des données à caractère personnel, qu'elle traite dans le cadre de l'exécution de ses missions, notamment des demandes d'aide individuelle au logement. Il s'avère alors nécessaire de reconsidérer la désignation du ministre comme responsable du traitement, telle que prévue par l'article 50 de la loi modifiée du 7 août 2023[61]. De même, il serait opportun de clarifier si le Centre des technologies de l'information de l'État conserve son rôle de sous-traitant, conformément à l'article 50 de la loi précitée[62]. La CNPD recommande vivement aux auteurs du projet de loi d'apporter des précisions à cet égard afin que les dispositions du projet de loi reflètent la réalité des activités exercées par les différents acteurs. En effet, la notion de responsable du traitement et de sous-traitant jouent un rôle important dans l'application du RGPD, dans la mesure où elles déterminent qui

[59] Voir articles 31 et 45 de la Constitution.

[60] Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n°440 du 10 juin 2021 et Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

[61] L'article 50 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement dispose que : « Le ministre met en œuvre un système de collecte et de saisie des demandes d'aide. L'introduction d'une demande donne lieu à l'établissement d'un dossier. Le ministre est le responsable du traitement des données à caractère personnel dans le cadre d'une demande d'aide. Le Centre des technologies de l'information de l'État a la qualité de sous-traitant. »

[62] Ibid.

ANNEXES

est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits[63].

7. Finalement, l'article 3.3 du projet de loi prévoit que l'Administration est chargée d'*« extraire de ses bases de données pour le ministre des données statistiques anonymisées nécessaire à la politique du logement »*. À cet égard, il y a lieu de rappeler que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré)identification d'une personne. Le considérant (26) du RGPD énonce qu'il n'y a *« pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telle informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherches. »* Par conséquent, à l'issue du processus d'anonymisation, il ne s'agit plus de données à caractère personnel et le RGPD ainsi que les autres règles en matière de protection des données à caractère personnel ne sont plus applicables. Ainsi, la CNPD souligne qu'il est important que le choix des techniques d'anonymisation se fasse sur la base d'une analyse au cas par cas en prenant en compte le contexte des données, tout en veillant à rendre les données effectivement anonymes.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 17 septembre 2025

[63] 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

6

Délibération n°77/AV10/2025 du 17 septembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

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 ».*

2. L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

3. Par courrier en date du 16 mai 2025, Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire a invité la Commission nationale à se prononcer sur :

1° le projet de loi n°8359 portant modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du logement » ;
2° le projet de loi n°8357 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ;
3° le projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;
4° le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement et
5° le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 24 avril 2017 portant fixation des indemnités et des jetons de présence revenant aux membres de conseil d'administration et au Commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement.

ANNEXES

4. Après analyse des projets de texte mentionnés sous les points 1°, 2°, 4° et 5° ci-dessus, la CNPD n'a pas pu identifier de questions relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel. La Commission nationale n'estime dès lors pas nécessaire de rendre un avis sur les projets de loi ainsi que les projets de règlements grand-ducaux susmentionnés.

5. La Commission nationale ne formulera dès lors seulement des observations quant aux dispositions du projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil qui soulèvent des problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel (ci-après le « projet de loi »).

6. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi s'inscrit dans une volonté d'optimiser l'application de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, en l'adaptant davantage aux réalités pratiques et aux besoins identifiés sur le terrain. Ainsi, l'objectif du projet de loi est de faciliter la mise en œuvre de la législation en matière d'aides individuelles au logement, d'en améliorer l'efficacité, et de stimuler la création de logements abordables, dans l'intérêt des ménages concernés ainsi que des promoteurs et bailleurs sociaux.

I. Sur le registre national des logements abordables

7. Le projet de loi prévoit certaines modifications quant au registre national des logements abordables (ci-après le « RENLA »), instituée par la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable. En effet, il s'agit d'une liste d'attente nationale centralisée des personnes cherchant à louer un logement à prix abordable, de sorte que les demandeurs n'ont plus besoin de s'inscrire sur la liste de multiples bailleurs sociaux[64]. La Commission nationale formulera ci-après ses remarques quant aux modifications dudit registre soulevant des problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

A. Sur le(s) responsable(s) du traitement

8. La notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits[65]. Il est encore à noter qu'il peut y avoir des responsables

[64] V. https://logement.public.lu/fr/professionnels/bailleurs-sociaux/renla.html

[65] 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

conjoints du traitement lorsque plus d'un acteur intervient dans le traitement de données. Ainsi, la notion de responsable conjoint du traitement de données est une notion fonctionnelle en ce qu'elle vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels joués par les parties[66]. À cet égard, l'article 26 du RGPD prévoit des règles spécifiques pour les responsables conjoints du traitement et leur relation.

9. D'abord, l'article 42 du projet de loi prévoit de supprimer le promoteur social en tant que responsable du traitement, vu que les promoteurs sociaux n'auront pas accès au RENLA. La CNPD se félicite que les auteurs du projet de loi proposent d'adapter la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable étant donné que seul le ministre ayant le Logement et l'Aménagement du territoire dans ses attributions (ci-après « le ministre ») et les bailleurs sociaux seront les responsables du traitement des données personnels dans le cadre dudit registre. En effet, les dispositions du projet de loi doivent refléter la réalité des activités exercées par les différents acteurs et donner des indications suffisamment claires quant aux entités qui sont à considérer comme responsable du traitement.

10. D'autre part, l'article 43 du projet de loi propose d'ajouter le bailleur social à l'article 75.2 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, qui prévoit désormais que : *« [...] Le ministre et le bailleur social traitent les données relevant de toutes les catégories de données énumérées à l'alinéa 1er lorsque l'instruction, la gestion ou le suivi administratif des dossiers des demandeurs-locataires, des candidats-locataires et des locataires rend ce traitement nécessaire ».* La Commission nationale salue que les auteurs du projet de loi redressent cet oubli[67].

11. Au vu de la multitude de traitements effectués par le biais du RENLA, il peut s'avérer nécessaire de différencier les responsabilités pour les différents traitements effectués. À cet égard, la CNPD réitère ses observations formulées dans son avis du 21 juillet 2022 relatif au projet de loi n°7937[68]. En effet, il est concevable que le ministre et le bailleur social soient responsables conjoints pour un traitement déterminé alors que seul le ministre soit responsable pour un autre traitement. Il y a lieu de regretter que le projet de loi ne distingue pas clairement les responsabilités pour les différents traitements effectués dans le cadre dudit registre.

B. Sur la durée de conservation

12. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être

[66] Ibid., p.4.

[67] V. Commentaire de l'article 43 du projet de loi.

[68] Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04, p. 7 et 8.

ANNEXES

conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Les données personnelles devront être supprimées ou anonymisées dès que leur conservation n'est plus nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

13. Il y a lieu de regretter que le projet de loi ne prévoie pas de durée de conservation précise des données traités dans le cadre du RENLA. En l'absence de telles précisions, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de limitation de conservation serait respecté. Bien qu'il ne soit pas toujours possible de définir une durée de conservation précise, le projet de loi devrait *a minima* énoncer les critères permettant de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour chaque catégorie de données à caractère personnel qui serait traitée dans le cadre du RENLA. Dans son avis du 21 juillet 2022[69], la CNPD déplorait déjà l'absence d'un délai de conservation et renvoie à ses développements antérieurs.

C. Sur les personnes susceptibles de figurer dans le RENLA

14. En vertu du principe de minimisation inscrit à l'article 5.1c) du RGPD, seules les personnes dont le traitement des données à caractère personnel est nécessaire au regard des finalités peuvent voir leurs données collectées et traitées. Ainsi, la CNPD se félicite que les auteurs du projet de loi proposent de supprimer les acquéreurs et les membres de leur communité domestique du texte de loi étant donné que les données de ces derniers ne sont pas intégrées dans le RENLA[70].

15. En sus, l'article 42 du projet de loi sous avis prévoit d'insérer un deuxième alinéa au paragraphe premier de l'article 74 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable en les termes suivants : *« Le locataire d'un logement dédié aux personnes bénéficiant d'un accompagnement social rapproché, d'un logement dédié aux jeunes, d'un logement dédié aux étudiants, d'un logement dédié aux salariés du promoteur social ou de son mandataire, d'un logement dédié aux membres d'une société coopérative agissant en tant que promoteur social ou d'un logement dédié dit de réserve, au sens de l'article 12, paragraphe 3, peut être répertorié dans le registre national des logements abordables à la fois comme locataire et candidat locataire ».*

16. À cet égard, le commentaire de l'article 42 précise que *« [l]'objectif de cette modification consiste à permettre à tous les locataires qui bénéficient d'un logement abordable dédié*

[69] Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04, p. 11.

[70] V. Commentaire de l'article 42 du projet de loi.

d'être inscrit au RENLA en vue de l'attribution d'un logement tous public une fois que leur situation particulière [...] n'est plus donnée ». En effet, la Commission nationale comprend qu'il s'agit de retenir les cas dans lesquels un locataire d'un logement dédié peut être répertorié dans le RENLA à la fois comme locataire et comme candidat-locataire en vue de passer d'un logement dédié à un logement tous publics. Il y a lieu de saluer les auteurs du projet de loi de cette précision.

D. Sur la pseudonymisation des données personnelles

17. L'article 42 du projet de loi prévoit encore que les données peuvent servir à des fins de statistiques après avoir été anonymisées ou pseudonymisées. Selon le commentaire des articles, il s'agit de se conformer au règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données).

18. La Commission nationale se permet de rappeler que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré)identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire, la pseudonymisation rend possible la réidentification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante étant donné que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées et que les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement[71]. À cet égard, le considérant (26) du RGPD énonce qu'il n'y a *« pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche. »*

II. Sur l'accès aux données détenues par d'autres autorités

19. L'article 44 du projet de loi ajoute le bailleur social à l'article 76 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, afin que celui-ci ait accès aux renseignements des fichiers et bases de données d'autres autorités de l'État. Ainsi, l'article 76.1 de la loi modifiée du 7 août 2023 permettrait tant au ministre qu'au bailleur social d'avoir *« accès, pour chaque membre de la communauté domestique, aux renseignements des fichiers et*

[71] À toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation.

ANNEXES

bases de données d'autres autorités de l'État » et d'obtenir *« la transmission des informations et des données nécessaires au traitement de la demande de location d'un logement abordable et au réexamen de cette demande ».* Ensuite, l'article 76.1 alinéa 2 du projet de loi énumère les données que le ministre et le bailleur social pourraient consulter dans les fichiers des administrations respectives *« afin de contrôler si les conditions d'attribution d'un logement abordable sont remplies et afin de vérifier l'exactitude et l'authenticité des données et des pièces fournies par les demandeurs-locataires, les candidats-locataires et les locataires, demander, pour chaque membre de leur communauté domestique ».*

20. Les auteurs du projet de loi prévoient également une modification du point 8° de l'alinéa 2 de l'article 76.1 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable en ce que le bailleur social puisse également demander pour chaque membre de sa communauté domestique au ministre ayant l'Immigration dans ses attributions, la transmission de l'indication si la personne concernée est titulaire d'un droit de séjour de plus de trois mois conformément à la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

21. Selon le commentaire de l'article 44 du projet de loi, cette modification vise à permettre au bailleur social *« d'assumer pleinement sa responsabilité dans le cadre du traitement des données à caractère personnel dans le RENLA ».* La CNPD prend acte de cette volonté de renforcer le rôle du bailleur social, toutefois il y a lieu de s'interroger sur la nécessité pour le bailleur social d'accéder à l'ensemble des données listées à l'article 76 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable. À cet effet, la Commission nationale rappelle l'importance du principe de minimisation consacré à l'article 5.1c) du RGPD en application duquel le bailleur social ne devrait accéder qu'aux données qui sont strictement nécessaires au regard de ses missions prévues par la loi[72].

22. Par ailleurs, l'article 76.1 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable dispose qu' : *« [e]n signant la déclaration spéciale contenu sur le formulaire d'inscription, le demandeur-locataire et toute personne majeure et capable de sa communauté domestique donnent leur consentement explicite à ce que le ministre et le bailleur social aient accès, pour chaque membre de la communauté domestique, aux renseignements des fichiers et bases de données nécessaires au traitement de la demande de location d'un logement abordable et au réexamen de cette demande ».*

23. Dans son avis du 21 juillet 2022, la CNPD avait déjà souligné que le consentement ne pouvait constituer une base de licéité

[72] V. Article 30 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.

appropriée pour le traitement des données en cause[73]. Conformément au considérant (43) du RGPD, les autorités publiques ne peuvent se fonder sur le consentement pour le traitement de données à caractère personnel. En effet, si le responsable de traitement est une autorité publique, il existe un déséquilibre manifeste des rapports de force entre le responsable du traitement et la personne concernée de sorte que le consentement est présumé ne pas avoir été donné librement. La Commission nationale estime donc que le traitement en cause devrait se baser sur l'article 6.1.c) du RGPD, dans la mesure où il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis, obligation légale se trouvant d'ores et déjà dans la loi modifiée du 7 août 2023 précitée et qui est étendue au bailleur social dans le projet de loi sous examen. Il conviendrait donc de supprimer toute référence au consentement comme base de licéité dans le projet de loi.

III. Sur le partage du rapport transcrivant le résultat des enquêtes sociales

24. L'article 20 du projet de loi propose d'insérer un nouveau paragraphe à l'article 31 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, libellé comme suit :

« Sur demande d'un bailleur social dans le contexte de la procédure d'attribution d'un logement, tout assistant social qui a effectué une enquête sociale en vertu de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé, dans le cadre de l'évaluation des critères d'attribution au sens de l'article 59 de la loi, est tenu d'effectuer un rapport social transcrivant le résultat de l'enquête sociale, et de partager les éléments pertinents à l'évaluation des critères d'attribution avec le bailleur social. »

25. Le projet introduit ainsi une base légale permettant au bailleur social de demander le partage du rapport social à l'assistant social ayant effectué l'enquête sociale, en application de l'article 5 de l'annexe 11 de la loi modifiée du 26 mars 1992[74]. Les auteurs du projet de loi justifient cette mesure par la pénurie d'assistants sociaux et les difficultés rencontrées par les acteurs de terrain pour réaliser les enquêtes sociales requises dans le cadre de l'évaluation des critères d'attribution d'un logement abordable[75].

26. Dans le commentaire de l'article 20, les auteurs du projet de loi sous avis précisent que *« [c]ette nouvelle disposition sur le partage du rapport social transcrivant le résultat de l'enquête sociale effectuée par un assistant social pour le compte d'un bailleur*

[73] Délibération n°33/AV16/2022 du 21 juillet 2022, doc. parl. n°7937/04, p. 14.

[74] Le point 5.2 de l'annexe 11 de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé dispose que : « [L'assistant social] rédige un rapport social transcrivant le résultat de l'enquête sociale effectuée sur demande des instances publiques, judiciaires et autres. »

[75] V. Exposé des motifs.

ANNEXES

social constitue dès lors une dérogation par rapport à l'article 458 du code pénal qui soumet les assistants sociaux au secret professionnel en vertu de l'article 15 de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé qui dispose que « les personnes exerçant une de ces professions et les étudiants en formation sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les réserves énoncées à l'article 458 du code pénal ». Une telle dérogation, bien limitée et définie par la nouvelle disposition est indispensable pour permettre l'évaluation des critères d'attribution sur base d'une enquête sociale, telle que prévue par l'article 59 de la Loi. »[76]

27. Il convient de rappeler que les violations du secret professionnel sont punies par les sanctions pénales prévues à l'article 458 du Code pénal. Il en découle que les exceptions au secret doivent être prévues par une loi et qu'elles sont d'interprétation stricte. En l'espèce, le partage du rapport social constitue une exception au secret professionnel, qui doit être encadrée par une base légale claire et précise afin de garantir la sécurité juridique. La CNPD salue l'introduction explicite de cette dérogation dans le projet de loi.

28. En tout état de cause, il y a lieu de rappeler que le bailleur social, en tant que responsable du traitement, devra respecter les dispositions du RGPD et en particulier la confidentialité des données reçues dans l'exercice de ses fonctions. Une attention particulière devra être portée à la nature sensible des données traitées, en lien avec la situation sociale et personnelle des locataires concernés.

29. Finalement, la CNPD s'interroge sur la portée de la notion d'« éléments pertinents à l'évaluation des critères d'attribution » à partager avec le bailleur social. Cette formulation parait trop vague et ne permet pas de savoir quelles données sont concrètement visées, ce qui pourrait entraîner une transmission disproportionnée de données personnelles. La CNPD recommande vivement que le texte du projet de loi énumère de manière exhaustive les catégories de données pouvant être transmises, tout en veillant à respecter le principe de minimisation des données[77].

Ainsi adopté à Belvaux en date du 17 septembre 2025

[76] V. Commentaire de l'article 20 du projet de loi.

[77] Article 5.1.c) du RGPD

6

Délibération n°103/AV11/2025 du 14 novembre 2025 : Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification : 1. du Code du travail ; 2. du Code de la sécurité sociale ; 3. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 4. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 5. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 6. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 7. de la loi du 1er août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille

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 ».*

2. L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »*

3. Le 13 janvier 2023, la Commission nationale a rendu un premier avis[78] relatif au projet de loi n°7994 portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles et portant modification : 1. du Code du travail ; 2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation

[78] Délibération n°5/AV1/2023 du 13 janvier 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7994/09 (ci-après l'« avis initial »).

ANNEXES

sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 6. de la loi du 1er août 2019 concernant l'institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille (ci-après le « projet de loi »). Suite à des amendements gouvernementaux adoptées le 8 février 2023, la CNPD a adopté un avis complémentaire en date du 16 mai 2024.[79]

4. Lors de la séance du 7 mai 2025, le Conseil de gouvernement a adopté une nouvelle série d'amendements gouvernementaux (ci-après les « amendements »), qui visent à répondre aux critiques soulevés par le Conseil d'État dans son avis du 1er juin 2023[80]. Par courrier en date du 19 mai 2025, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a invité la Commission nationale à se prononcer sur lesdits amendements.

5. Le présent avis complémentaire portera uniquement sur les amendements gouvernementaux concernant la protection des données personnelles, notamment les amendements n°4 et n°13.

I. Remarques liminaires

6. Tout d'abord, la CNPD constate que les amendements visent à supprimer le titre initialement dédié à la protection des données à caractère personnel[81]. Désormais, plusieurs dispositions y relatives ont été insérées, de manière transversale, dans le texte du projet de loi. Selon le commentaire des articles, *« [c]ette nouvelle manière de mettre en œuvre la protection des données se veut respectueuse des dispositions de la nouvelle Constitution luxembourgeoise, qui réserve à la protection des données une plus grande place »*[82].

7. Compte tenu de la multitude de traitements susceptibles d'être effectués par les différents acteurs concernés, cette approche transversale permet de mieux tenir compte des spécificités propres à chaque traitement. La CNPD salue cette nouvelle structuration, qui répond aux observations formulées dans son avis initial[83].

II. Sur le traitement des données personnelles par l'Office national de l'enfance

8. L'article 4 nouveau du projet de loi prévoit de manière explicite le traitement

[79] Délibération n° 31/AV15/2024 du 16 mai 2024 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7994/22 (ci-après l'« avis complémentaire »).

[80] Avis 60. 980 du 1er juin 2023 du Conseil d'État, doc. parl. n° 7994/21.

[81] V. Titre VII du projet de loi initial.

[82] Ad art. 4), amendements gouvernementaux du 7 mai 2025, p.11.

[83] Délibération n°5/AV1/2023 du 13 janvier 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7994/09, p. 13.

des données personnelles par l'Office national de l'enfance (ci-après l'« ONE »). Le premier paragraphe dudit article précise que *« [l]e directeur de l'ONE a la qualité de responsable du traitement »*. Dans son avis initial, la CNPD avait souligné que, bien que l'ONE soit placé sous l'autorité du ministre, il s'agit d'une administration dotée d'une certaine autonomie et que cette dernière, et non pas le ministre, devrait être considéré comme responsable du traitement des traitements respectifs[84]. Il y a lieu de saluer les auteurs des amendements d'avoir intégré cette recommandation, en clarifiant la répartition des responsabilités conformément aux observations formulées par la CNPD.

9. Ensuite les paragraphes (2) à (5) du même article décrivent les catégories de données collectées, à savoir des informations sur l'identité, le statut familial, la situation sociale et scolaire des mineurs et jeunes adultes, ainsi que des données concernant les parents ou titulaires de l'autorité parentale. La Commission nationale se félicite que les auteurs des amendements o nt veillé à préciser les données devant être traitées pour les finalités déterminées, conformément au principe de minimisation des données, selon lequel seules les données adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités soient traitées[85].

10. La CNPD note que le paragraphe (7) de l'article 4 nouveau du projet de loi prévoit que *« l'ONE peut accéder aux traitements des données du registre général des personnes physiques et morales, créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, afin de comparer avec les données collectées par l'ONE, les informations d'identification des mineurs, des jeunes adultes, des parents et des titulaires de l'autorité parentale telles que le nom, le prénom, le sexe, l'état civil, le numéro d'identification national, la date de naissance, l'adresse du domicile »*. Etant donné que l'article 46 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques dispose que *« [t]oute référence au « répertoire général » et qui vise les personnes physiques s'entend comme référence au « registre national des personnes physiques »* (ci-après le « RNPP »), il convient de remplacer le terme *« général »* par le terme *« national »*. Dans ce contexte, il convient également de souligner que l'accès au RNPP par une administration est soumis aux procédures prévues par l'article 10 de la loi modifiée du 19 juin 2013, ainsi que par les articles 5 à 7 du règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de cette loi.

11. En outre, la CNPD salue que l'article 4 paragraphe (9) nouveau du projet de loi

[84] Délibération n°5/AV1/2023 du 13 janvier 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7994/09, p. 13.

[85] Art. article 5.1 c) du RGPD.

ANNEXES

prévoit les mesures techniques de sécurité mises en place par l'ONE pour protéger les données personnelles traitées par ses services afin de garantir la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données personnelles qu'elle traite conformément à l'article 5.1.f) du RGPD. Ces mesures incluent notamment une authentification forte, la gestion des identités et des droits d'accès, la journalisation des accès ainsi que la conservation de ces informations pendant cinq ans.

12. En outre, la Commission nationale note favorablement que le projet de loi détermine la durée de conservation des données. L'article 4 paragraphe (10) du projet de loi dispose qu'*« [e]n vue de la réalisation des traitements visés à l'article 3, paragraphe 3, points 1° à 9° et paragraphe 5, point 3°, les données sont conservées pour une durée de trente ans à partir de la majorité en ce qui concerne le bénéficiaire d'une mesure d'accueil stationnaire et d'une mesure d'accueil en famille d'accueil et pour une durée de dix ans à partir de la majorité en ce qui concerne le bénéficiaire d'une mesure ambulatoire et d'une mesure d'accueil de jour. »* Par ailleurs, il ressort du commentaire des articles que *« [l]e paragraphe 10 fixe des règles strictes sur la durée de conservation des données, en fonction de la nature de la mesure reçue. Cette durée est prolongée après la majorité des bénéficiaires concernés. Cette approche est conforme aux principes de minimisation des données et de limitation dans le temps, qui sont des aspects essentiels du RGPD. »* Or, en l'absence d'explications dans le commentaire de l'article quant à la nécessité de conserver les données pendant une durée de 30 ans à partir de la majorité en ce qui concerne le bénéficiaire d'une mesure d'accueil stationnaire et d'une mesure d'accueil en famille d'accueil et pour une durée de dix ans à partir de la majorité en ce qui concerne le bénéficiaire d'une mesure ambulatoire et d'une mesure d'accueil de jour, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de limitation de la conservation, conformément à l'article 5.1e) du RGPD, est en l'espèce respecté.

III. L'intégration de la mission de la CRIP en tant que mission de l'ONE

13. Dans son avis du 16 mai 2024, la Commission nationale regrettait que les amendements gouvernementaux n'apportent pas de précisions ni sur les informations que la cellule de recueil des informations préoccupantes (ci-après la « CRIP ») sera amenée à transmettre, ni sur les organismes auxquels ces informations seront transmises[86].

14. Selon l'article 3 paragraphe (3) point 6° du projet de loi tel qu'amendé, l'ONE va désormais recueillir et traiter *« toute sorte d'information, sur la situation d'un mineur*

[86] Délibération n° 31/AV15/2024 du 16 mai 2024 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7994/22, p. 5.

pouvant laisser craindre que sa santé ou sa sécurité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, émotionnel, intellectuel ou social sont compromises ou en risque de l'être ». Le commentaire de l'article précise que cette mission, initialement envisagée pour la CRIP, est intégrée comme mission de l'ONE. La Commission nationale se félicite de cette intégration en tant que mission de l'ONE, de sorte que la CRIP ne sera pas instituée. Par conséquent, les dispositions encadrant le traitement des données personnelles par l'ONE seront désormais applicables.

15. Il y a lieu de rappeler que les violations du secret professionnel sont punies par les sanctions pénales prévues à l'article 458 du Code pénal. Il en découle que les exceptions au secret doivent être prévues par une loi et qu'elles sont d'interprétation stricte. Le cadre régissant l'échange d'informations doit donc être établi par la loi afin d'assurer un niveau adéquat de sécurité juridique. À cet égard, la CNPD salue l'introduction du nouvel article 8 paragraphe (2) dans le projet de loi, qui prévoit une dérogation à l'article 458 du Code pénal. Cette disposition permet expressément aux personnes soumises au secret professionnel et tous les autres professionnels de partager avec l'ONE les informations visées à l'article 3 paragraphe (3) point 6° nouveau.

IV. La maison de l'accueil en famille et la procédure de sélection

16. Contrairement à la version initiale du projet de loi, qui consacrait une disposition spécifique à la maison de l'accueil en famille[87], cette dernière ne fait plus l'objet d'un article autonome. Sa gestion est dorénavant intégrée aux missions générales de l'ONE. Ainsi, le paragraphe (5) de l'article 3, dans sa nouvelle teneur, reprend les missions de la maison de l'accueil en famille.

17. Dans son avis initial, la Commission nationale déplorait que le projet de loi reste muet quant aux traitements de données effectués par la maison de l'accueil en famille dans le cadre de ses missions. Il y a lieu de se féliciter que les auteurs des amendements aient apporté des précisions en ce qui concerne la sélection des accueillants, menée par la maison de l'accueil. À cet égard, les amendements gouvernementaux clarifient à l'article 34 nouveau expressément les pièces devant être déposées dans le cadre d'une demande de sélection, ainsi que les catégories de données à caractère personnel qui sont traitées pour atteindre les finalités poursuivies.

18. Selon l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire

[87] Ancien article 35 du projet de loi.

ANNEXES

pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. À cet égard, la CNPD salue que l'article 34 paragraphe (3) nouveau du projet de loi prévoit que *« les données traitées sont irrémédiablement anonymisées ou détruites au plus tard à l'issue d'une durée de cinq ans après la fin de la sélection ou, dans l'hypothèse d'un refus, après la décision de refus. Dans le cas où des données du dossier de sélection sont remplacées par de nouvelles données, les données à remplacer sont irrémédiablement anonymisées ou détruites au plus tard à l'issue d'une durée de cinq ans à compter de leur remplacement. »*

19. Par ailleurs, la Commission nationale accueille favorablement que les dispositions relatives au dossier de candidature ainsi que celles concernant le contrôle d'honorabilité ont été intégrées dans le projet de loi et ne soient plus prévues dans le projet de règlement grand-ducal relatif aux familles d'accueil. Le nouvel article 39 du projet de loi prévoit désormais le contrôle d'honorabilité de la personne morale et de la personne physique en se basant sur la loi du 7 août 2023 sur les procédures de contrôle d'honorabilité. Il y a lieu de rappeler que la protection des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi par la Constitution, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc[88].

20. Le commentaire de l'article 39 nouveau du projet de loi précise que *« le ministre peut, au moment de la demande d'agrément et pendant toute la durée de l'agrément, vérifier l'honorabilité de ces personnes par une enquête administrative. L'honorabilité n'est pas une condition ponctuelle, vérifiée uniquement lors de l'introduction de la demande ».* Ainsi, les auteurs des amendements mettent en place une procédure d'enquête administrative continue, conférant au ministre le pouvoir de contrôler l'honorabilité non seulement au moment de la demande d'agrément, mais pendant toute la durée de l'agréement.

21. La Commission nationale constate que cette enquête administrative prévue à l'article 39 du projet de loi contient l'avis du procureur d'État[89]. Le paragraphe (3) de cet article énumère de manière limitative les faits qui sont pris en compte par le procureur d'État pour l'établissement de son avis. En outre, la CNPD se félicite que l'article 39 prévoit des garanties supplémentaires, telles que le respect du secret d'instruction et la destruction de l'avis du procureur après un délai de six mois. Par ailleurs, dans un souci de protéger les bénéficiaires d'une décision

[88] Voir articles 31 et 45 de la Constitution luxembourgeoise.

[89] Art. 39.2 du projet de loi.

d'agrément potentiellement susceptible d'engendrer des risques, les auteurs des amendements ont introduit la possibilité de suspendre l'instruction d'un dossier d'agrément en cas de procédure pénale en cours portant sur des faits graves.

V. Sur le registre des agréments

22. L'article 38 nouveau du projet de loi met en place un registre des agréments qui contient des données à caractère personnel en vue de la gestion et du suivi administratif, du contrôle des demandes d'agrément, de la gestion des dossiers d'agrément et des agréments accordés. Selon l'article 38 paragraphe (2) du projet de loi, *« [l]e registre [...] porte sur les données énumérées à l'article 37. »*

23. L'article 38 paragraphe (3) du projet de loi précise que le ministre a la qualité de responsable des traitements de données et le paragraphe (4) dudit article énonce que l'accès à ces données est limité aux personnes qui en ont besoin dans l'exercice de leur fonction et de leurs tâches professionnelles. Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour de telles précisions. Cependant, il serait opportun de prévoir un système de journalisation des accès afin d'assurer la confidentialité et la sécurité des données. Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation des accès 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.

24. Enfin, 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 ».*

25. Par ailleurs, la Commission nationale salue que l'article 38 paragraphe (6) du projet de loi, tel qu'amendé, prévoit une durée de conservation de cinq ans après la fin de l'agrément ou, en cas de refus de la demande d'agréement, après la décision de refus, conformément au principe de limitation de conservation prévue à l'article 5.1.e) du RGPD.

ANNEXES

Délibération n°104/AV12/2025 du 14 novembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

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 ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

2. En date du 20 décembre 2024, la CNPD a avisé[90] le projet de loi n°8395 (ci-après « projet de loi avant scission »).

3. La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation, lors de sa réunion du 22 avril 2025, a décidé de scinder le projet de loi précité en deux projets de loi distincts :

- Le projet de loi n°8395A relative à la désignation des organismes et autorités compétents et au point d'information uniquement prévus aux articles 7, 8, 13 et 23 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) ;
- Le projet de loi n°8395B relative à
  1° la valorisation des données dans un environnement de confiance ;
  2° la mise en œuvre du principe « once only » ;
  3° la mise en application de certaines dispositions du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des

[90] V. Délibération n°72/AV32/2024 du 20 décembre 2024 de la CNPD (ci-après l'« avis initial »).

données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) ;

4° la mise en application de certaines dispositions 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).

4. À la suite de l'avis du Conseil d'État du 3 juin 2025[91], des amendements gouvernementaux aux deux projets de loi ont été déposés en date du 13 juin 2025. L'intitulé du projet de loi n°8395A a été modifié à cette occasion et porte désormais le nom de « Projet de loi portant création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données et désignation des organismes et autorités compétents prévus aux articles 7, 13 et 23 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) et du point d'information unique prévu à l'article 8 du règlement (UE) 2022/868 précité et portant modification de : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° 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 ». L'intitulé du projet de loi n°8395B demeure inchangé.

5. En date du 16 juillet 2025, une nouvelle série d'amendements concernant le projet de loi n°8395A a été déposée.

6. En date du 3 novembre 2025 une troisième série d'amendements concernant le projet de loi n°8395A a été déposée. L'intitulé du projet de loi n°8395A est désormais « Projet de loi portant création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données et désignation des organismes et autorités compétents prévus aux articles 7, 13 et 23 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) et du point d'information unique prévu à l'article 8 du règlement (UE) 2022/868 précité et portant modification 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 ».

7. N'ayant pas été directement consultée par le Ministère de la Digitalisation, la Commission nationale souhaite

[91] V. Avis du Conseil d'Etat n° 62.142 du 3.06.2025, doc. parl. 8395A/03.

ANNEXES

néanmoins s'autosaisir et se prononcer sur les amendements apportés aux projets de loi n°8395A et n°8395B. La Commission nationale note que les amendements parlementaires du 22 avril 2025 visent essentiellement à redresser des erreurs matérielles et à procéder à une renumérotation des articles découlant de la scission du projet de loi 8395. Ensuite, les amendements gouvernementaux au projet de loi n°8395A en date du 13 juin 2025 visent à introduire des dispositions portant sur la création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données et à introduire et compléter certaines dispositions provenant du projet de loi n°8395B, mais également à redresser les erreurs matérielles et à procéder à une renumérotation des articles découlant de ces ajouts. Les amendements au projet de loi n°8395B du 13 juin 2025 visent également à redresser des erreurs matérielles et à procéder à une renumérotation, notamment en lien avec l'introduction des dispositions du projet de loi n°8395A portant sur la création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données. Les amendements au projet de loi n°8395A en date du 16 juillet 2025 visent à effectuer certaines reformulations, à redresser des erreurs matérielles et à procéder à une renumérotation des articles. Cependant certaines modifications apportées par lesdits amendements impactent la CNPD et seront abordés dans cet avis. Enfin, celles du 3 novembre 2025 intègrent les recommandations faites par le Conseil d'État dans son avis du 21 octobre 2025.

8. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi n°8395A a notamment pour objectif de désigner les autorités et organismes compétents au titre du règlement sur la gouvernance des données, là où le projet de loi n°8395B contient principalement les dispositions issues du projet de loi n°8395 relatives au principe du « once only » et des dispositions relatives aux compétences et procédures induites par la désignation d'autorités et organismes compétents dans le projet de loi n°8395A.

9. Les auteurs des amendements du 22 avril 2025, précisaient que la *« scission est motivée par l'urgence de notifier les différents organismes et autorités compétents prévus au règlement (UE) 2022/868 à la Commission européenne »* et proposent *« dès lors de procéder dans les meilleurs délais au vote des dispositions prévoyant la désignation de ces entités dorénavant prévues au projet de loi n°8395A et laissant le temps nécessaire à tous les acteurs impliqués dans la procédure législative de dûment analyser les autres dispositions du projet de loi n°8395 qui sont dorénavant prévues au projet de loi n°8395B »*[92]. Bien que la CNPD comprenne parfaitement cette démarche, elle émet cependant certaines réserves concernant la mise en

[92] V. Document de scission du projet de loi n°8395 en date du 22 avril 2025, titre « I. Scission du projet de loi initial ».

application de cette scission et notamment sur la séparation des dispositions nommant les autorités et organismes compétents de celles précisant certaines compétences et procédures induites par cette nomination. Ce point sera détaillé par la suite.

10. La Commission nationale formulera ci-après ses remarques quant aux dispositions des projets de loi n°8395A dans sa version du 3 novembre 2025 (ci-après le « projet de loi A ») et n°8395B dans sa version du 13 juin 2025 (ci-après le « projet de loi B ») alors que celles-ci visent à conférer de nouvelles missions à la CNPD en ce qui concerne l''intermédiation de données et l'altruisme de données. Par soucis de lisibilité les termes « projet de loi A » et « projet de loi B » désignent les textes coordonnés à la date des derniers amendements disponibles. En cas de référence à une version antérieure de ces textes, la date de dépôt dudit texte sera précisée. Le règlement (UE) 2022/868 sera désigné par l'abréviation « DGA ».

I. Remarques liminaires

11. À titre préliminaire, la CNPD regrette que la scission du projet de loi n°8395 n'ait pas été saisie comme une opportunité de distinguer clairement, au sein de deux textes séparés, d'une part les dispositions visant à implémenter le règlement (UE) 2022/868, et d'autre part les dispositions relevant exclusivement du droit national, telles que l'introduction du principe du « once only ».

12. Les dispositions concernant le principe du « once only » n'ont pas été modifiées substantiellement. Les recommandations formulées par la CNPD dans son avis du 20 décembre 2024 ne semblent pas avoir été prises en considération à ce stade. La Commission nationale considère alors que les recommandations précédemment formulées restent valables, les réitère et les complète par les éléments du présent avis.

13. L'avis de la CNPD se concentrera sur les conséquences de la scission du projet de loi et du dépôt des amendements sur ses futures attributions, sans revenir sur les observations formulées dans son avis initial du 20 décembre 2024, sauf lorsqu'une réitération, une clarification ou une précision s'avère nécessaire.

II. Sur la désignation de la CNPD en tant qu'autorité compétente

A. Autorité compétente en matière de services d'intermédiation de données

14. En vertu de l'article 12 du projet de loi A (article 39 du projet de loi avant scission), la CNPD est désignée « autorité compétente » responsable pour effectuer les tâches liées à la procédure de notification pour les services d'intermédiation de données, tel que visé à l'article 13 du règlement 2022/868.

ANNEXES

1. Sur le pouvoir normatif de la CNPD et l'adoption d'un règlement interne relatif aux prestataires de services d'intermédiation de données

a. De la nécessité de transférer certaines dispositions du projet B vers le projet A

15. La CNPD constate que les dispositions relatives à ses compétences en matière de notification des services d'intermédiation de données concernant l'élaboration d'un règlement interne et les redevances (respectivement les articles 41 et 42 du projet de loi avant scission) figurent désormais dans le projet de loi B (respectivement les articles 38 et 39).

16. La CNPD tient à souligner dans ce contexte que le Conseil d'État avait soulevé dans son avis sur le projet de loi n°7184 dont est issu la loi du 1er août 2018[93] qu'en *« vertu de l'article 108bis de la Constitution, les établissements publics ne disposent d'un pouvoir réglementaire que « dans la limite de leur spécialité ». Le Conseil d'État s'oppose formellement au pouvoir réglementaire non autrement délimité de la CNPD, et ce conformément aux arrêts de la Cour constitutionnelle dans lesquels il est précisé « que le pouvoir normatif des établissements publics est tributaire du principe de spécialité dans leur domaine de compétence et reste réservé à des mesures de détail précises, de nature technique et à portée pratique, destinées à permettre à celles-ci l'exercice, de façon autonome, d'une mission de régulation sectorielle facilitant la mise en œuvre des normes établies par la loi et, le cas échéant, le règlement grand-ducal. »*[94]

17. En conséquence, la CNPD craint que l'absence, dans le projet de loi A, des dispositions relatives à l'adoption de règlements internes et aux redevances, ne l'empêche de mettre en place les règlements internes et procédures nécessaires à l'exercice effectif des missions qui lui sont confiées par ce même projet de loi. Cette situation subsistera, en l'état, jusqu'à l'adoption du projet de loi B.

18. De ce fait, la CNPD estime nécessaire que les actuels articles 38 et 39 du projet de loi B figurent dans le projet de loi A.

[93] Avis du Conseil d'Etat n° CE 52.422 portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en oeuvre 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, portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et abrogeant la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, doc. parl. n°7184/12.

[94] Arrêts 76-96/13 du 19 mars 2013 de la Cour constitutionnelle.

b. Sur la clarification du pouvoir normatif de la CNPD dans le cadre du contrôle des services d'intermédiation de données

19. Les observations formulées par la CNPD dans son avis initial concernant les articles 41 et 42 du projet de loi avant scission (désormais articles 38 et 39 du projet de loi B) restent également pleinement valables. Conséquemment, quand les auteurs du projet de loi complèteront le projet de loi A pour tenir compte des inquiétudes formulées ci-dessus par la CNPD, il sera essentiel que la disposition reprenant le contenu de l'article 38 du projet de loi B définisse de manière précise l'étendue du pouvoir normatif de la CNPD en matière de services d'intermédiation de données.

20. En effet, la CNPD estime que ledit article ne devrait pas uniquement faire référence à l'article 11 du règlement 2022/868 sur la notification des prestataires de services d'intermédiation de données. Plus précisément, il doit y être précisé que le pouvoir normatif de la CNPD englobe aussi la mise en œuvre de l'article 14 du règlement précité intitulé « Contrôle du respect des dispositions » afin de lui permettre de prévoir dans un règlement interne la procédure relative au contrôle et à la surveillance des prestataires de services d'intermédiation de données.

c. Sur la clarification du pouvoir normatif de la CNPD concernant la procédure dite de « labellisation »

21. Bien que l'article 38 du projet de loi B fasse mention de l'article 11 du DGA, il est impératif que le législateur fasse également une référence explicite au paragraphe 9 de l'article 11 du DGA, qui introduit une procédure spécifique souvent désignée par les autorités compétentes des États membres et par le Comité européen pour l'innovation en matière de données (*European Data Innovation Board*, « EDIB ») sous le terme de « labellisation ».[95] Cette procédure, bien que rattachée à l'article relatif à la notification, se distingue clairement de la simple notification et implique une évaluation substantielle des engagements des prestataires. Son absence dans le projet de loi A pourrait créer une incertitude juridique quant à la compétence de la CNPD à encadrer cette procédure, qui constitue pourtant un volet essentiel du dispositif de régulation prévu par le DGA.

d. Sur les redevances relatives à la procédure de « labellisation »

22. À l'instar de la nécessité de préciser les modalités de mise en œuvre de la procédure de labellisation prévue à l'article 11.9 du DGA, le législateur devrait également clarifier que la CNPD est habilitée à percevoir

[95] Procédure de labellisation de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse française (ARCEP) : https://www.arcep.fr/mes-demarches-et-services/acteurs-regules/prestataires-services-intermediation-donnees/fiches-pratiques/labellisation-prestataire-services-intermediation-donnees-union-europeenne.html

ANNEXES

des redevances non seulement pour la procédure de notification, mais également pour celle de labellisation. Ces deux procédures, bien que rattachées à un même article du DGA, impliquent des niveaux d'intervention distincts de la part de l'autorité compétente. La labellisation implique une évaluation approfondie du respect des exigences du DGA par les prestataires d'intermédiation de données et peut générer une charge administrative significative pour la CNPD. Il est donc nécessaire que le projet de loi A prévoie explicitement la possibilité pour la CNPD de fixer et de percevoir des redevances afférentes à ces deux procédures.

2. Sur la suppression des anciens articles 17 et 19 du projet de loi A

23. Depuis la version du projet de loi avant scission, deux articles précisaient que la CNPD disposait des pouvoirs de contrôles tels que prévus aux articles 14 et 24 du DGA. Ces articles étaient respectivement les articles 17 et 19 du projet A en date du 13 juin 2025. Cependant les avant-derniers amendements ont amené la suppression de ces deux articles au motif que *« Ce[s] amendement[s] permet[tent] de supprimer une disposition déjà couverte par le règlement (UE) 2022/868 qui est d'application directe ».*

24. Cependant, la CNPD ne peut pas se satisfaire de cette suppression. En effet, la Commission nationale considère que ce choix entraine une difficulté dans la délimitation précise des pouvoirs de la CNPD. Cette nécessité de délimitation précise a été formulée par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi n°7184 précédemment cité[96]. Bien que les règlements de l'Union européenne soient d'application directe, il appartient au législateur national de définir et délimiter avec précision les compétences réglementaires de la CNPD. Cette nécessité de délimitation est expliquée par le Conseil d'État dans son avis du 17 juin 2025, qui rappelle que la CNPD, en tant qu'établissement public créé par la loi du 1er août 2018, est soumise au principe de spécialité consacré par l'article 129 de la Constitution. Ce principe impose que la portée de ses missions, ainsi que les pouvoirs dont elle dispose pour les exercer, soient définis avec précision par le législateur. Le Conseil d'État y recommande dès lors de modifier les sections III, IV et IX du chapitre 2 de la loi organique de la CNPD afin d'y inclure les missions, pouvoirs et sanctions découlant de nouvelles règlementations.[97] Dès lors, il conviendrait que le législateur réintègre ces dispositions supprimées au projet de loi A en les détaillant davantage.

[96] Avis du Conseil d'Etat n° CE 52.422, page 9.

[97] Avis du Conseil d'État n°62.002 du 17 juin 2025 relatif au projet de loi portant approbation du Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, fait à Strasbourg, le 10 octobre 2018 ; page 3.

25. Ces éléments sont étayés par les articles 14 et 15 du projet de loi A qui énoncent : *« Dans le cadre de ses pouvoirs visés à l'article 14 [respectivement 24 pour l'article 15], paragraphe 4, du règlement (UE) 2022/868 [DGA]. [...] »*. Ces deux articles confirment que la CNPD exerce des compétences sur le fondement des paragraphes 4 des articles 14 et 24 du DGA. Toutefois, les dispositions supprimées précisaient que la CNPD disposait de pouvoirs de contrôle en vertu de l'ensemble des articles 14 et 24. Cette suppression pourrait, par un raisonnement a contrario, laisser penser que le législateur ne souhaite conférer à la CNPD que les pouvoirs limités aux seuls paragraphes 4 de ces articles. Or, une telle interprétation serait contraire à l'esprit et à la lettre du DGA.

26. Afin d'éviter toute mauvaise interprétation et de garantir une délimitation précise des pouvoirs de la CNPD, il conviendrait, comme indiqué ci-dessus, que le législateur réintègre les dispositions supprimées au projet de loi A, en les précisant davantage. Cette clarification est essentielle pour assurer la sécurité juridique et la bonne articulation entre le droit national et le DGA.

3. Sur l'ajout des dispositions relatives aux sanctions au projet de loi A

27. La CNPD prend acte avec satisfaction de l'ajout, au projet de loi A, des dispositions relatives aux sanctions administratives applicables aux prestataires de services d'intermédiation (article 14 du projet de loi A), lesquelles figuraient auparavant à l'article 41 du projet de loi B dans sa version du 22 avril 2025.

28. La CNPD relève également que le contenu de cet article a été complété, ce qui contribue à en renforcer la clarté et la cohérence.

B. Autorité compétente en matière d'altruisme de données

29. En vertu de l'article 13 du projet de loi A (ancien article 44 du projet de loi avant scission), la CNPD est désignée « autorité compétente » responsable du registre public national des organisations altruistes en matière de données, tel que visé à l'article 23 du DGA.

1. De la nécessité de prévoir un pouvoir normatif pour la CNPD en matière d'enregistrement et de contrôle des organisations altruistes

30. La CNPD constate qu'une disposition lui accordant un pouvoir normatif en matière d'enregistrement des organisations altruistes fait défaut.

31. La Commission nationale estime dès lors nécessaire de compléter le projet de loi A en ce sens. Un tel article pourrait avoir en partie la teneur suivante : *« Un règlement interne de la CNPD définit la procédure et le contrôle en matière d'enregistrement et de contrôle des organisations altruistes, conformément aux articles 17 à 19 et 24*

ANNEXES

du règlement (UE) 2022/86. », à l'instar de l'article 38 du projet de loi B accordant à la CNPD un pouvoir normatif en matière de services d'intermédiation de données[98].

2. Sur l'introduction d'un régime de sanctions applicable aux organisations altruistes en matière de données

32. L'article 34 du DGA prévoit que les États membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas de manquements des prestataires de services d'intermédiation de données et des organisations altruiste en matière de données.

33. La CNPD constate, dans ce contexte, que le régime des sanctions applicables aux prestataires de services d'intermédiation figurait déjà dans les précédentes versions des projets de loi. En revanche, un tel régime faisait défaut pour les organisations altruistes en matière de données, et ce jusqu'à l'introduction des dispositions correspondantes dans la version du projet de loi A du 13 juin 2025.

34. Désormais, grâce aux dispositions de l'article 15 du projet de loi A, la CNPD dispose de pouvoirs de sanction en la matière. La CNPD accueille favorablement cet ajout, qui contribuera à lui permettre de mener à bien ses missions. Il y a également lieu de relever avec intérêt le renforcement du contenu de cet article.

III. Sur la clarification des termes « objectif d'intérêt général » et « infractions graves »

35. Le DGA introduit plusieurs notions clés, dont celles d'« objectif d'intérêt général » et d'« infraction grave », sans en fournir de définitions précises. Il appartient donc au législateur luxembourgeois de préciser ces concepts afin d'assurer une application cohérente du DGA au niveau national.

36. La notion d'« objectif d'intérêt général » fait partie intégrante de la définition de l'altruisme en matière de données, telle que prévue à l'article 4 du DGA. Cette disposition indique que ces objectifs sont *« prévus par le droit national, le cas échéant »*. L'exigence de cette définition nationale est également rappelée dans le document explicatif de la Commission européenne relatif à la mise en œuvre du DGA.[99] Une clarification de ce terme posée par le législateur luxembourgeois semble donc indispensable

[98] V. paragraphes 15 à 20 du présent avis.

[99] Implementing the Data Governance Act – guidance document, page 12 : https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/new-practical-guide-data-governance-act : « Chapitre IV — altruisme en matière de données : L'altruisme en matière de données concerne les personnes physiques et les entreprises qui donnent leur consentement ou leur autorisation de mettre à disposition des données les concernant — volontairement et sans contrepartie — pour être utilisées à des fins d'intérêt général. Ces objectifs peuvent inclure les soins de santé, la lutte contre le changement climatique, l'amélioration de la mobilité, la facilitation du développement, de la production et de la diffusion de statistiques officielles, l'amélioration de la fourniture de services publics, l'élaboration des politiques publiques et le soutien à la recherche scientifique. La notion d'« objectif d'intérêt général » est laissée à la définition du droit national et il existe des différences entre les États membres. Les règles nationales relatives aux organisations caritatives peuvent indiquer si un objectif poursuivi par une organisation constitue un « objectif d'intérêt général » au sens de la DGA. Les personnes concernées et les détenteurs de données devraient pouvoir recevoir une compensation liée uniquement aux coûts qu'ils supportent lors de la mise à disposition de leurs données. »

pour permettre à la CNPD d'identifier correctement les organisations relevant de l'altruistes de données.

37. De même, la notion d'« infraction grave » apparaît notamment à l'article 14 du DGA, en lien avec les mécanismes de contrôle et de sanction des prestataires de services d'intermédiation de données. Une définition claire est également nécessaire pour permettre à la CNPD d'exercer correctement ses missions de contrôle.

38. C'est pourquoi le législateur devrait soit définir ces notions dans la loi nationale, soit, à défaut, prévoir expressément la possibilité pour la CNPD de les préciser dans ses règlements internes.

IV. Précision sur le caractère obligatoire de la notification pour les services d'intermédiation de données

39. Conformément à l'article 11.1 du DGA, les prestataires de services d'intermédiation de données sont tenus de notifier leur intention de fournir de tels services à l'autorité compétente avant de pouvoir débuter leur activité. Cette exigence est clairement rappelée dans le document explicatif de la Commission européenne sur la mise en œuvre du DGA.[100]

40. Il conviendrait donc que la loi nationale transpose explicitement cette obligation, en précisant que l'exercice de l'activité d'intermédiation de données est subordonné à une notification préalable. À cet égard, le législateur luxembourgeois pourrait utilement s'inspirer du Code de droit économique belge, dont l'article XII.40.1 dispose que « [...] tout prestataire de services d'intermédiation de données peut uniquement exercer son activité d'intermédiation de données pour autant qu'il ait procédé à la notification préalable de son activité auprès de l'organe d'inscription ».

41. Cette clarification permettrait de distinguer clairement les prestataires de services d'intermédiation de données, soumis à une obligation de notification, des organisations altruistes de données, pour lesquelles l'enregistrement demeure volontaire. Elle renforcerait également la sécurité juridique et la transparence du cadre national de la gouvernance des données.

V. Sur l'articulation des dispositions des présents projets de lois et celles 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

42. Les projets de loi A et B confèrent à la CNPD de nouvelles missions dans le cadre de la mise en œuvre du DGA. Afin d'assurer une meilleure lisibilité et compréhension de l'ensemble des compétences que la CNPD sera amenée à exercer, il apparaît nécessaire que ces nouvelles attributions

[100] Implementing the Data Governance Act – guidance document : https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/new-practical-guide-data-governance-act : « Article 11 — les intermédiaires seront tenus de notifier à l'autorité compétente leur intention de fournir de tels services. Ils peuvent commencer les activités d'intermédiation après la notification ».

ANNEXES

soient intégrées explicitement dans la loi du 1er août 2018 portant organisation de la CNPD (ci-après « loi du 1er août 2018 » ou « loi organique »).

43. Cette intégration serait d'autant plus cohérente que les projets de loi modifient déjà la loi du 1er août 2018 pour y introduire les dispositions relatives à la création du CGSD. Il serait donc logique d'y inscrire également les nouvelles missions de la CNPD, afin de garantir une vision claire et structurée de son rôle.

44. En l'état actuel, les dispositions de la loi organique de la CNPD ne permettent pas de couvrir les nouvelles missions prévues par les projets de loi susmentionnés. En effet, l'article 4 de la loi du 1er août 2018 énumère de manière limitative les compétences de la CNPD, en les rattachant exclusivement aux traitements de données à caractère personnel.

45. Sur ce point, il est renvoyé aux développements formulés sous le paragraphe 24 du présent avis. Il y a lieu de rappeler l'avis du Conseil d'État du 17 juin 2025[101] qui considère que la CNPD, en tant qu'établissement public créé par la loi du 1er août 2018, est soumise au principe de spécialité consacré par l'article 129 de la Constitution. Ce principe impose que la portée de ses missions, ainsi que les pouvoirs dont elle dispose pour les exercer, soient définis avec précision par le législateur. Le Conseil d'État y recommande dès lors de modifier les sections III, IV et IX du chapitre 2 de la loi organique afin d'y inclure les missions, pouvoirs et sanctions découlant de nouvelles règlementations.

[101] Avis du Conseil d'État n° 62.002 du 17 juin 2025, page 3.

6

Délibération n°105/AV13/2025 du 28 novembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8546 portant introduction d'un transfert de données de l'Administration des contributions directes vers l'Administration du cadastre et de la topographie et portant modification : 1° de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 4° de la loi modifiée du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ; 5° de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

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 ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

2. Par courriers en date respectivement du 28 mai 2025 et du 10 novembre 2025, Monsieur le Ministre des Finances a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8546 portant introduction d'un transfert de données de l'Administration des contributions directes vers l'Administration du cadastre et de la topographie et portant modification : 1° de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 4° de la loi modifiée du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ; 5° de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de

ANNEXES

l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après le « projet de loi »), ainsi que sur les amendements parlementaires adoptés par la Commission des Finances lors de sa réunion du 28 octobre 2025 (ci-après les « amendements »).

3. Le projet de loi vise d'abord à introduire une base légale pour un transfert de données depuis l'Administration des contributions directes (ci-après l'« ACD ») vers l'Administration du cadastre et de la topographie (ci-après l'« ACT ») dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, qui impose la conservation, la mise à jour et la rénovation de la documentation cadastrale[102]. Le projet de loi propose également des adaptations ponctuelles à plusieurs lois en vigueur, à savoir :

- la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial ;
- la loi modifiée du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale, et
- la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

4. Les amendements parlementaires visent essentiellement à donner suite aux oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis du 11 juillet 2025[103] et à l'avis rendu par l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg du 2 juin 2025[104].

5. La Commission nationale formulera ci-après ses remarques quant aux dispositions du projet de loi qui soulèvent des problématiques ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

I. Quant à l'article 1er du proiet de loi

A. Remarque générale

6. Concernant la terminologie employée dans la version initiale du projet de loi, la Commission nationale se rallie à l'avis du Conseil d'État, selon lequel « l'emploi du terme échange » n'est pas correct. Il résulte en effet de la disposition en projet qu'elle vise à créer une transmission à sens unique de données depuis l'ACD vers l'ACT et non d'instaurer, entre ces deux administrations, un moyen de « communication réciproque de pièces écrites, de documents »[105].

[102] Commentaire de l'amendement 1er relatif à l'article 1er.

[103] Avis du Conseil d'Etat n°62.168 du 11 juillet 2025, doc. parl. n°8546/02.

[104] Avis de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg du 2 juin 2025, doc. parl. n°8546/01.

[105] Avis du Conseil d'Etat n°62.168 du 1 1 juillet 2025, doc. pal. n°8546/02, p.4.

La CNPD accueille favorablement le fait que les auteurs des amendements ont suivi l'avis du Conseil d'État en remplaçant le terme « échange » par le terme « transfert ».

B. Sur le traitement ultérieur de données à caractère personnel

7. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

8. Cependant, le considérant 5° du RGPD énonce notamment que *« [l]e traitement de données à caractère personnel pour d'autres finalités que celles pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement ne devrait être autorisé que s'il est compatible avec les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement. Dans ce cas, aucune base juridique distincte de celle qui a permis la collecte des données à caractère personnel n 'est requise. Si le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement, le droit de l'Union ou le droit d'un État membre peut déterminer et préciser les missions et les finalités pour lesquelles le traitement ultérieur devrait être considéré comme compatible et licite (...) La base juridique prévue par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel peut également constituer la base juridique pour un traitement ultérieur. »*

9. En l'espèce, la Commission nationale se félicite que le projet de loi vise à introduire une base légale pour le traitement ultérieur par l'ACT des données visées à l'article 2 du projet de loi, tel qu'amendé, qui ont été initialement collectées par l'ACD.

C. Sur la sécurité des données

10. Conformément à l'article 5.1.f) du RGPD les données à caractère personnel doivent être *« traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité) ».* 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.

11. 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 chaque administration concernée et

ANNEXES

à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès.

12. 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, ce qui correspond également au délai de prescription en matière délictuelle (comme par exemple la violation du secret professionnel sanctionnée par l'article 458 du Code pénal), sauf lorsqu'une procédure de contrôle est en cours.

13. 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 ».

14. La Commission nationale se félicite que les auteurs du projet de loi ont prévu à l'article 1er du projet de loi, tel qu'amendé, que le transfert des données visées à l'article 2 du projet de loi s'effectuera via un « transfert sécurisé ». D'après la fiche financière annexée au projet de loi, la CNPD comprend que le transfert des données s'effectuera via la plateforme OTX. À cet égard, la Commission nationale recommande le recours à un mode d'authentification préalable du destinataire des données sur cette plateforme.

II. Quant à l'article 2 du proiet de loi

15. L'article 2 du projet de loi, tel qu'amendé, énumère les données à caractère personnel qui seront transférées par l'ACD à l'ACT, à savoir le

- « 1° nom et prénom du ou des propriétaires ;
  2° numéro d'identification du ou des propriétaires ;
  3° adresse du ou des propriétaires ;
  4° régime matrimonial à la signature de l'acte de mutation ;
  5° numéro de dossier, propre à l'immeuble ;
  6° désignation cadastrale ;
  7° les quote-parts détenues ;
  8° les quotes-parts de parties communes en cas de copropriété. »

16. La CNPD rappelle l'importance du principe de minimisation des données visé à l'article 5.1 c) du RGPD, selon lequel seules les données nécessaires à la réalisation des finalités définies à l'article 1er du projet de loi peuvent être traitées. Il est essentiel de s'assurer que les données collectées et conservées soient strictement limitées à celles qui sont pertinentes et adéquates pour les objectifs du registre foncier, afin de respecter les exigences du RGPD et de protéger les droits des personnes concernées.

17. À cet égard, la Commission nationale félicite les auteurs du projet de loi d'avoir dressé une liste exhaustive des données transférées de l'ACD à l'ACT.

6

Délibération n°106/AV14/2025 du 5 décembre 2025 : Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°8611 portant création de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » et modifiant 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ; 2° la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS

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 ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».*

2. Par courrier en date du 21 juillet 2025, Monsieur le Ministre des Sports a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8611 portant création de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » et modifiant 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ; 2° la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet la création d'un établissement public nommé « l'Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » (IPESS), dont la mission est de fournir, à titre onéreux, des prestations aux acteurs du sport et de l'activité physique, tout en contribuant activement au développement qualitatif, à la professionnalisation et à la promotion de l'emploi dans l'ensemble du secteur. Il s'agit de créer une structure centralisée en vue de contribuer à la professionnalisation progressive des organisations sportives, à la valorisation des métiers du secteur et à la création de nouvelles perspectives d'emploi.

4. Le projet de loi prévoit également d'apporter des modifications à la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS en vue de faciliter la coopération avec les fédérations sportives. À cet effet, les auteurs

ANNEXES

du projet de loi proposent la création d'une base de données commune recensant les brevets d'État et les licences des entraîneurs *« afin de garantir une meilleure traçabilité des qualifications et afin de faciliter la coordination [entre l'INAPS et les fédérations sportives] en matière de besoins en formation y afférents »*[106].

5. Le présent avis limite ses observations aux questions liées à la protection des données à caractère personnel soulevées par l'article 14 du projet de loi sous avis.

6. En effet, l'article 14 du projet de loi a pour objet de créer une base légale pour permettre l'accès des responsables des fédérations sportives agréées à certaines données limitées des détenteurs de brevet. Un nouveau paragraphe est ajouté à l'article 5 de la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS, selon lequel : *« Les noms et prénoms, le numéro d'identification national, la dénomination et le niveau de certification du brevet, brevet d'État ou de l'homologation nationale, ainsi que les données relatives au suivi des formations continues de chaque détenteur de brevet, brevet d'État ou homologation nationale peuvent être consultés par les responsables des fédérations sportives agréées conformément à la discipline sportive figurant sur le brevet, brevet d'État ou l'homologation nationale. Les responsables des fédérations sportives agréées peuvent également consulter les noms, prénoms et numéro d'identification national des personnes inscrites aux formations dans leur discipline sportive, de même que l'état de suivi des formations ».*

7. Ainsi, les données des détenteurs de brevet et des personnes inscrites aux formations dans leur discipline sportive peuvent être consultées par les responsables des fédérations sportives, afin de leur permettre d'adapter leur offre de formations initiales et continues aux besoins des différents niveaux. La Commission nationale se félicite que les auteurs du projet de loi ont veillé à préciser les données pouvant être consultées pour cette finalité, conformément au principe de minimisation des données, selon lequel seules les données adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités soient traitées[107].

8. Toutefois, la formulation *« données relatives au suivi des formations continues »* est très vague, de sorte que la CNPD n'est pas en mesure de déterminer avec précision quelles données sont effectivement visées par cette formulation.

9. Ensuite, il ressort du commentaire de l'article 14 que l'accès *« sera limité à certaines personnes responsables désignées par les fédérations sportives et comportera*

[106] V. Exposé des motifs, p. 5.

[107] Art. article 5.1c) du RGPD.

uniquement un accès « vue », aucune modification ou saisie ne pouvant être effectuée »[108]. La Commission nationale note favorablement que les auteurs du projet de loi précisent les personnes ayant le droit d'accéder à ces données. En vertu du principe d'intégrité et de confidentialité prévu par l'article articles 5.1.f) du RGPD, et conformément aux obligations de sécurité des traitements énoncées à l'article 32 du RGPD, seules les personnes habilitées devraient avoir accès aux données dont elles ont besoin dans le cadre de leurs activités. Des 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 est toutefois à regretter que le projet de loi ne prévoie pas la mise en place d'un système de journalisation des accès, permettant de tracer les consultations effectuées et d'assurer la confidentialité et la sécurité des données. Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation des accès soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, ce qui correspond au délai de prescription des délits tels que la violation du secret professionnel prévu à l'article 458 du Code pénal.

10. Finalement, il ressort du commentaire de l'article 14 que l'accès au registre électronique est élaboré en collaboration avec le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE). À cet égard, la Commission nationale invite les auteurs du projet de loi à clarifier le rôle du CTIE. Si celui-ci agirait en tant que sous-traitant au sens du RGPD[109], l'établissement d'un contrat de sous-traitance répondant aux exigences de l'article 28 du RGPD s'avère nécessaire. Par ailleurs, l'article 32 du RGPD dispose 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 ».*

[108] Ad art. 14 point 1°.

[109] La notion de sous-traitant est définie par l'article 4.8) du RGPD comme « la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement ».

15, Boulevard du Jazz - L-4370 Belvaux
Téléphone : +352 26 10 60-1
info@cnpd.lu - www.cnpd.lu