

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.142

N° dossier parl. : 8395A

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 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 3 novembre 2025, par le Premier ministre, d'une série de trente-trois amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de la Digitalisation.

Le texte des amendements gouvernementaux était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi sous avis ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données et l'avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date du 21 novembre 2025.

Considérations générales

Par le biais des amendements proposés, les auteurs visent à répondre aux observations ainsi qu'aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 21 octobre 2025 concernant le projet de loi sous rubrique.

À titre liminaire, le Conseil d'État prend acte des observations préliminaires formulées par les auteurs des amendements gouvernementaux au regard du changement de l'intitulé du projet de loi sous rubrique.

Examen des amendements

Amendements 1 à 6

Sans observation.

Amendement 7

Par l'amendement 7, point 1°, les auteurs suppriment, à l'article 5 du projet de loi sous avis, la référence erronée à l'article 2, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle formulée à cet égard.

L'amendement sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Amendements 8 à 16

Sans observation.

Amendement 17

Dans son avis complémentaire du 21 octobre 2025, le Conseil d'État avait formulé une opposition formelle à l'égard de l'article 13, paragraphe 2, point 1°, devenu l'article 9, paragraphe 2, point 1°, du projet de loi sous rubrique, en ce que les finalités y énumérées, pour lesquelles le Commissariat peut autoriser l'accès aux données et leur réutilisation, s'avèrent en partie vagues et correspondent en réalité à des objectifs poursuivis par un demandeur d'accès aux données aux fins de leur réutilisation.

Les auteurs répondent à cette opposition formelle en supprimant les chiffres romains v) et vii), ainsi que, sous iii), les termes « dans l'intérêt public ou dans l'intérêt général ». Au même point 1°, sous iv), le dispositif est remplacé, dans son ensemble, par les termes « la recherche historique ».

Si les auteurs éliminent ainsi des termes vagues, le Conseil d'État note que les finalités retenues au point 1° ne correspondent toujours pas aux finalités poursuivies par le Commissariat lorsque celui-ci traite les données en vue de leur réutilisation. Les finalités du traitement par le Commissariat n'étant ainsi pas « précises, spécifiques et légitimes » au sens de l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre b), 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), le Conseil d'État doit maintenir son opposition formelle formulée à cet égard.

Il peut d'ores et déjà marquer son accord avec l'insertion, à l'article 9, paragraphe 1^{er}, d'un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Le Commissariat peut traiter les données mises à sa disposition par l'organisme du secteur public aux fins de l'exécution de la mission d'autorisation et de préparation des données en vue de leur réutilisation. »

L'amendement 17 n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 18

Dans son avis complémentaire précité, le Conseil d’État avait maintenu son opposition formelle à l’égard de l’article 13, paragraphe 1^{er}, devenu l’article 9, paragraphe 1^{er}, en raison de l’absence de précision sur la répartition des droits et obligations entre, d’une part, les organismes du secteur public détenant les données et, d’autre part, le Commissariat.

Par l’amendement 18, les auteurs entendent répondre à cette opposition formelle en introduisant un nouvel article 10 qui vise à établir, selon le commentaire des amendements, un « partage de responsabilité [...] entre les différents acteurs impliqués ». Les auteurs indiquent s’être inspirés de l’article 74, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2025/327 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2025 relatif à l’espace européen des données de santé et modifiant la directive 2011/24/UE et le règlement (UE) 2024/2847, ci-après « règlement (UE) 2025/327 ». Toutefois, le Conseil d’État constate que le règlement européen, dont les auteurs se sont inspirés, a un champ d’application nettement plus spécifique que la loi en projet. Il relève encore que ledit règlement offre un cadre juridique substantiellement plus développé que ne le fait la loi en projet. En particulier, le règlement précité apporte des précisions en ce qui concerne les responsabilités de l’organisme responsable de l’accès des données de santé et encadre ainsi également la mission de sous-traitance.

Néanmoins, dans la mesure où le texte amendé indique les responsabilités des différents acteurs, le Conseil d’État est en mesure de lever son opposition formelle émise à cet égard.

Amendements 19 à 25

Sans observation.

Amendements 26 à 28

Chacun des amendements 26 à 28 vise à répondre à l’opposition formelle respective émise par le Conseil d’État, dans son avis complémentaire précité, à l’égard des articles 17 à 19, devenus les articles 14 à 16 du projet de loi sous rubrique, pour entrave à l’applicabilité directe du règlement (UE) 2022/868. Les auteurs reprennent les propositions de texte du Conseil d’État formulées aux endroits respectifs des articles 17 à 19, de sorte qu’il est en mesure de lever les oppositions formelles y liées.

Amendements 29 à 33

Sans observation.

Observations d’ordre légitique

Amendement 17

Au point 2°, sous i), concernant l’article 9, paragraphe 2, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, il faut insérer une virgule après les mots « points 2) et 13) ».

Amendement 18

L'indication des articles se fait en caractères gras et non soulignés. Cette observation vaut également pour l'amendement 31, pour ce qui concerne les articles 18 à 21, dans leur teneur amendée.

À l'article 10, alinéa 3, dans sa teneur amendée, il faut remplacer les mots « le deuxième alinéa du présent article » par les mots « l'alinéa 2 du présent article ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes