CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 62.143
N° dossier parl. : 8395B

Projet de loi

relative à
1° la mise en œuvre du principe « once only » ;
2° 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)

Avis du Conseil d'État
(10 juillet 2026)

En vertu de l'arrêté du 11 juin 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi n° 8395, élaboré par le ministre de la Digitalisation.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés, de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils et de la Commission nationale pour la protection des données, relatifs au projet de loi n° 8395, ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 23 octobre, 25 octobre, 30 octobre et du 23 décembre 2024.

Les avis de la Chambre de commerce, la Chambre des métiers, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre d'agriculture et de la Fédération des industriels luxembourgeois, relatifs au même projet de loi, ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 6 janvier, 7 janvier, 29 avril, 15 mai et 24 juillet 2025.

Par dépêche du 22 avril 2025 du président de la Chambre des députés, le Conseil d'État a été informé de la scission du projet de loi initial en deux projets de loi distincts et a été saisi d'une série d'amendements parlementaires auxdits nouveaux projets de loi n^{os} 8395A et 8395B, adoptés par la Commission de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la digitalisation, ci-après « Commission », lors de sa réunion du même jour. Au texte des amendements étaient joints des observations préliminaires, un commentaire pour chaque amendement, un tableau de concordance du projet de loi n° 8395B ainsi que les textes coordonnés des projets de loi n^{os} 8395A et 8395B.

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 13 juin 2025, par le Premier ministre, d'une série de douze amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de la Digitalisation.

L'avis de la Chambre des métiers relatif au projet de loi n° 8395B, tel que modifié par les amendements du 13 juin 2025, a été communiqué au Conseil d'État en date du 11 juin 2026.

En date respectivement des 3 décembre 2024 et 29 octobre 2025, des entrevues ont eu lieu entre le Conseil d'État et une délégation du ministère de la Digitalisation.

Une deuxième série de quinze amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique est parvenue au Conseil d'État le 5 février 2026, élaborés par la ministre de la Digitalisation.

Les avis de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises relatif au projet de loi n° 8395B ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 16 mars et 12 mai 2026.

Les textes des amendements gouvernementaux étaient accompagnés d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, de textes coordonnés du projet de loi sous avis ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » pour chacune des séries.

Le présent avis se rapporte au projet de loi n° 8395B, tel qu'il est issu des amendements gouvernementaux du 5 février 2026.

Considérations générales

À titre liminaire, le Conseil d'État rappelle que le projet de loi initial n° 8395, qui constituait une réforme de grande envergure, poursuivait plusieurs objectifs à visées différentes.

La scission du projet de loi initial précité en deux projets de loi distincts, intervenue dans le sillage des amendements parlementaires du 22 avril 2025, avait essentiellement pour but de veiller à une mise en œuvre, en temps opportun, des dispositions 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). Les dispositions y afférentes du projet de loi initial ont ainsi été regroupées dans le projet de loi n° 8395A, tandis que le projet de loi n° 8395B maintient les autres dispositions du projet de loi initial. Le projet de loi n° 8395A, qui a fait l'objet de trois avis du Conseil d'État respectivement des 3 juin, 21 octobre et 2 décembre 2025, a été adopté par le législateur et est devenu la loi du 19 décembre 2025.

Dans ce contexte, le Conseil d'État avait attiré l'attention des auteurs, dans son avis complémentaire du 21 octobre 2025, faisant suite à deux séries d'amendements gouvernementaux des 13 juin et 16 juillet 2025 relatives au projet de loi n° 8395A, sur la nécessité de veiller à la cohérence des projets de loi n^{os}8395A et 8395B, en soulignant « qu'il convient nécessairement

d'adapter le projet de loi n° 8395B » en tenant notamment compte des changements d'approche retenus dans le cadre du projet de loi n° 8395A.

En effet, les amendements parlementaires du 22 avril 2025 et les amendements gouvernementaux du 13 juin 2025 se limitaient, quant au projet de loi n° 8395B, à des redressements d'erreurs matérielles ainsi qu'à des amendements de moindre envergure. Par les amendements gouvernementaux du 5 février 2026**,** les auteurs ont ensuite adapté le projet de loi n° 8395B en prenant notamment en considération le transfert de certaines dispositions entre les deux projets de loi concernés, opéré par les amendements gouvernementaux du 16 juillet 2025, au projet de loi n° 8395A.

Suite aux amendements précités, le Conseil d'État constate que le projet de loi n° 8395B poursuit désormais deux objectifs. D'une part, il comporte une disposition générale relative au traitement de données à caractère personnel par les « entités publiques » au sens de la loi en projet[1]. D'autre part, il tend à introduire en droit luxembourgeois le principe dit « once only », selon lequel un administré ne devrait pas avoir à fournir à plusieurs reprises les mêmes données à diverses « entités publiques » dans le cadre de ses démarches.

Dans ce contexte, le Conseil d'État relève que le mécanisme « once only » envisagé par les auteurs repose, par essence, sur la réutilisation, par une « entité publique », de données initialement collectées par une ou plusieurs autres « entités publiques ».

Une telle situation appelle, à titre principal, une analyse sous l'angle du droit de la protection des données personnelles, puisqu'il s'agit d'un traitement ultérieur de données à caractère personnel. La seule existence d'une base légale nationale organisant l'échange ne dispense pas, par elle-même, de l'examen de la compatibilité de ce traitement ultérieur avec la finalité initiale de la collecte.

Il ne résulte pas du dossier soumis au Conseil d'État si les auteurs entendent faire entrer le dispositif dans le champ de l'article 23 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 « RGPD ». Si tel était le cas, l'analyse appellerait à être complétée afin de vérifier si la mesure législative répond effectivement aux conditions strictes de cet article, notamment aux exigences de l'article 23, paragraphe 2, du RGPD, en prévoyant des dispositions spécifiques quant aux éléments essentiels de la limitation de la portée des principes et des garanties correspondantes.

Pour le Conseil d'État, un mécanisme horizontal de simplification administrative ne relève pas, en lui-même, des objectifs limitativement énumérés audit article 23, paragraphe 1er. Le Conseil d'État souligne, plus fondamentalement, que le dispositif envisagé procède d'une approche particulièrement large du principe dit « once only », en ce qu'il entend organiser, de manière horizontale, la circulation de données entre un grand

[1] Dans un souci de lisibilité du présent avis, le Conseil d'État utilisera les mots « entité(s) publique(s) » au sens du projet de loi sous examen, dont il critiquera toutefois la portée dans le contexte de l'introduction du principe « once only » en droit luxembourgeois.

nombre d'« entités publiques », sans que les garanties et droits correspondants de la personne concernée soient définis avec précision.

Dans ce contexte, il y a lieu de constater que l'article 23 du RGPD ne saurait, de manière évidente, ni surtout dans son entièreté, servir de fondement général à une mise en œuvre horizontale du principe « once only ». En effet, seuls certains des objectifs limitativement énumérés au paragraphe 1er de l'article précité seraient potentiellement susceptibles de couvrir certains échanges déterminés de données à caractère personnel. Encore faudrait-il, dans une telle hypothèse, que chacun de ces échanges soit précisément identifié, justifié au regard de l'objectif invoqué et strictement encadré par la loi en projet, tant quant à ses finalités que quant à ses conditions, ses limites et les garanties applicables. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, le projet de loi ne fournissant pas d'encadrement suffisamment précis des échanges de données qu'il entendrait permettre au titre de l'article 23 du RGPD ni des garanties spécifiques appelées à en gouverner la mise en œuvre.

Le Conseil d'État souligne par ailleurs qu'un mécanisme d'échange de données tel que celui envisagé ne peut fonctionner de manière conforme aux exigences du RGPD que s'il repose sur des données exactes. À cet égard, un tel système doit s'appuyer soit sur des données authentiques, c'est-à-dire des données faisant foi en vertu d'un cadre légal déterminé, tenues par une « entité publique » compétente, soit, à tout le moins, sur des bases de données de référence dont la loi encadre les conditions d'exactitude au sens du RGPD, dont notamment la mise à jour, et de réutilisation. Toutefois, le dispositif actuellement prévu risque d'organiser la circulation de données simplement disponibles, sans garanties suffisantes quant à leur exactitude, leur actualité et leur adéquation aux finalités poursuivies. Or, cette exigence d'exactitude des données revêt une importance particulière dans un système reposant sur la substitution de la production de données par l'administré par leur circulation entre « entités publiques » et constitue une condition préalable à la licéité même du mécanisme envisagé.

En outre, le Conseil d'État constate que la définition des « entités publiques » à laquelle se réfère le dispositif envisagé soulève, en elle-même, une difficulté importante. En effet, cette notion apparaît formulée en des termes à la fois larges, imprécis et non exhaustifs, sans permettre de déterminer avec la clarté requise l'ensemble des entités appelées à relever du mécanisme d'échange de données projeté. Or, cette indétermination conditionne directement le champ d'application des échanges de données envisagés. Dans un dispositif reposant sur la circulation de données à caractère personnel des administrés et autres personnes concernées, il est pourtant essentiel que les catégories d'entités susceptibles d'échanger des données soient définies de manière suffisamment précise par la loi.

Le Conseil d'État observe encore que les échanges de données envisagés visent des entités qui ne relèvent toutes pas de l'État central. L'étendue que les auteurs veulent donner à cette mesure affecte l'appréciation de la conformité du dispositif envisagé, dès lors que le caractère obligatoire des échanges ne saurait être généralisé de manière indistincte à l'ensemble de ces entités.

En effet, outre le cadre tracé par le RGPD, le projet de loi sous examen doit également être apprécié à la lumière des articles 31 et 37 de la Constitution. L'article 31 consacre le droit de toute personne à

l'autodétermination informationnelle et à la protection de ses données à caractère personnel et exige que les données à caractère personnel ne soient traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. L'article 37 impose, pour toute limitation, le respect du contenu essentiel des droits en cause ainsi que le respect des exigences de nécessité et de proportionnalité dans une société démocratique. Il s'ensuit qu'un mécanisme horizontal d'échange de données entre « entités publiques » ne saurait être conçu en termes trop larges ou insuffisamment déterminés, ni quant aux entités visées, ni quant aux finalités poursuivies, ni quant aux conditions entourant les échanges.

Eu égard aux difficultés mentionnées ci-avant, le Conseil d'État estime qu'il serait recommandé de limiter le dispositif, du moins dans un premier temps, au périmètre de l'État central, tandis qu'au-delà de celui-ci, les échanges devraient relever d'une logique facultative ou être spécialement prévus et encadrés par la loi.

Dans ce contexte, le Conseil d'État constate que les auteurs se réfèrent, dans leurs commentaires, au modèle français dit « Dites-le-nous une fois », qui est la terminologie usuelle en France. Il relève toutefois que cette référence n'a pas été suivie jusqu'à ses conséquences. Le dispositif français repose, en effet, sur une architecture d'ensemble plus cohérente et plus précise. S'il n'y a pas lieu de transposer purement et simplement le modèle français en droit luxembourgeois, notamment au regard des exigences propres des articles 31 et 37 de la Constitution, le Conseil d'État estime toutefois que, dès lors que les auteurs se réclament du régime français, il leur appartient d'en reprendre la cohérence générale de manière plus complète. En l'état, le projet de loi sous examen ne s'inspire de ce modèle que de manière partielle et sélective, sans en reprendre des garanties essentielles en matière de protection des données à caractère personnel et cela sans préjudice des exigences spécifiques découlant des articles précités de la Constitution.

Le Conseil d'État considère également que le projet de loi reste en retrait au regard du cadre entourant les garanties organisationnelles et techniques qui devraient nécessairement accompagner un mécanisme d'échange de données de grande ampleur. Un tel dispositif suppose, en effet, un encadrement précis relatif notamment à la sécurité des échanges, à la traçabilité des consultations et transmissions, aux restrictions d'accès, à la journalisation des opérations, à la confidentialité, à la qualité des données et à leur conservation. Ces éléments ne sauraient être ignorés, dès lors qu'ils conditionnent l'exactitude, la prévisibilité et, en définitive, la licéité même du système envisagé.

De plus, les auteurs du projet de loi prévoient de recourir à des protocoles entre les entités publiques concernées afin d'encadrer la mise en œuvre du dispositif d'échanges de données « once only », en y précisant non seulement ses modalités pratiques, techniques ou organisationnelles, mais également certains éléments essentiels du cadre des échanges, notamment les finalités poursuivies. Or, si de tels protocoles peuvent utilement définir le détail des modalités pratiques d'échanges de données et, le cas échéant, être publiés afin de contribuer à la transparence du dispositif, ils ne sauraient ni constituer, par eux-mêmes, la base juridique de tels échanges ni suppléer à l'absence d'un cadre légal suffisant déterminant les éléments essentiels du traitement.

En outre, le Conseil d'État observe que le projet de loi sous examen n'éclaire pas de manière suffisante son articulation avec les dispositifs sectoriels existants en matière d'échange ou d'accès à des données, dont par exemple ceux résultant de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité et aux registres communaux. Une telle précision apparaît pourtant nécessaire afin de garantir une application cohérente des différents cadres légaux et d'éviter toute interprétation selon laquelle le dispositif envisagé constituerait une base autonome d'accès à des données régies par des régimes spéciaux.

Enfin, le Conseil d'État relève que la loi en projet met en évidence, de manière plus générale, l'absence en droit luxembourgeois d'un cadre législatif structuré des relations entre l'administration et le public. Plusieurs notions qui jouent un rôle central dans le dispositif envisagé – dont notamment celles d'administré, de mission d'intérêt public, de personne morale d'utilité publique, de demande ou de déclaration – gagneraient à être définies et à s'inscrire, à l'instar du dispositif français, dans un ensemble plus cohérent de règles générales relatives aux démarches administratives, à la circulation des informations entre autorités et aux garanties reconnues aux administrés et autres personnes concernées.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État constate que le projet de loi sous examen, dans sa teneur actuelle, demeure lacunaire sur plusieurs points essentiels et imprécis sur d'autres. Les auteurs devront ainsi revoir, compléter et préciser le dispositif envisagé ainsi que d'en renforcer la cohérence d'ensemble au regard du RGPD et des dispositions constitutionnelles luxembourgeoises. Le Conseil d'État y reviendra en détail au fil de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1er

Le point 1° de l'article sous examen est superfétatoire et n'apporte aucune plus-value normative. Son contenu ressort déjà des dispositions substantielles qui suivent. Le Conseil d'État demande dès lors d'omettre cette disposition.

Le point 2° résume, en des termes très généraux, les finalités du traitement de données à caractère personnel dans le cadre des échanges mis en œuvre en vertu du principe « once only », sans toutefois les identifier clairement comme telles. Il en résulte une ambiguïté quant à la portée normative de la disposition. Le Conseil d'État en demande, par conséquent, la suppression, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, d'autant plus que les finalités d'un traitement de données à caractère personnel constituent un élément essentiel du dispositif légal qui doivent être déterminées dans les dispositions substantielles de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, encore à ses observations relatives à l'article 4, paragraphe 3, ainsi qu'à l'opposition formelle qu'il y formule.

Article 2

Le paragraphe 1er est superfétatoire et dépourvu de valeur normative. Les termes définis par un règlement européen ont la portée qui leur est conférée par le droit de l'Union et s'imposent comme tels en droit national. Il n'y a, dès lors, pas lieu de prévoir dans la loi nationale que les termes définis par le RGPD ont la même signification dans la loi en projet. Le Conseil d'État en demande, partant, la suppression.

Le paragraphe 2 énumère certaines « entités publiques » auxquelles la loi en projet doit s'appliquer et renvoie au règlement pour en désigner d'autres. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à ses observations et oppositions formelles formulées à l'endroit des articles 3, 4 et 9.

Article 3

L'article sous revue dispose que « les entités publiques sont habilitées à traiter les données à caractère personnel nécessaires aux fins relevant de l'exécution de leurs missions d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont elles sont investies par une disposition de droit de l'Union européenne ou de droit national applicable ».

Le Conseil d'État souligne tout d'abord que la disposition sous revue, inscrite sous un chapitre 2 spécifique, dépasse la logique du dispositif « once only », en ce que l'« habilitation » générale qu'elle introduit dépasse le cadre des échanges requis au titre de ce principe.

Le Conseil d'État relève ensuite que cette disposition doit se lire en combinaison avec l'article 2, paragraphe 2, qui définit l'« entité publique » comme visant « un ministère, y compris ses services, une administration ou une commune luxembourgeoise », tout en prévoyant qu'« un règlement grand-ducal peut désigner les établissements publics luxembourgeois, les groupements d'intérêt économique et les personnes morales d'utilité publique considérés comme des entités publiques au sens de la présente loi ».

Le Conseil d'État comprend que l'intention des auteurs consiste à instaurer une base légale transversale pour les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les « entités publiques » dans le cadre de l'exécution de leurs missions légales. Il rappelle toutefois que, si l'article 6, paragraphe 1er, lettre e), du RGPD, admet la licéité d'un traitement nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, l'article 6, paragraphe 3, du même règlement, exige que la base juridique d'un tel traitement soit définie par le droit de l'Union européenne ou par le droit national et que la base légale réponde à un objectif d'intérêt public et soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Il découle en outre de l'article 5 du RGPD que les données doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

Le Conseil d'État conçoit que les finalités d'un traitement puissent, le cas échéant, découler des missions confiées aux autorités publiques par leur loi organique ou des législations sectorielles. Une telle technique n'est pas, en soi, inconciliable avec le RGPD. Encore faut-il cependant que les missions en cause, les traitements envisagés et les finalités poursuivies soient

déterminables avec une précision suffisante[2]. Un renvoi général aux « missions d'intérêt public » ou à « l'exercice de l'autorité publique » dont les « entités publiques » sont investies ne saurait, à lui seul, tenir lieu d'encadrement suffisant. La mission d'intérêt public appelée à servir de base légale doit être définie dans des dispositions légales de manière à permettre d'identifier, pour chaque traitement, son objet, sa nécessité et ses limites. Il appartient, à tout le moins, au dispositif sous revue de permettre d'identifier avec une précision suffisante la source légale pertinente.

En l'occurrence, l'article 3 se borne à autoriser, de façon générale, l'ensemble des « entités publiques » tombant dans le champ d'application de la loi à traiter les données à caractère personnel « nécessaires » à l'exécution de leurs missions. Il ne précise ni les finalités ni les conditions auxquelles les traitements doivent répondre. Une formulation aussi large ne permet pas d'identifier avec la précision requise les traitements couverts, leurs finalités, ni la source légale particulière sur laquelle chacun d'eux repose, de sorte qu'elle ne satisfait pas, en l'état, aux exigences de prévisibilité, de nécessité et de proportionnalité découlant des articles 5 et 6 du RGPD et ne répond pas aux exigences des articles 31 et 37 de la Constitution. En effet, chaque traitement par une autorité publique doit être fondé sur une disposition de loi précisant à suffisance les missions d'intérêt public concrètement visées.

Le Conseil d'État comprend que la disposition s'inspire, selon le commentaire de l'article du projet de loi initial n° 8395, de la « Bundesdatenschutzgesetz » allemande. Il relève toutefois qu'une telle référence ne saurait justifier l'adoption, en droit luxembourgeois, d'une habilitation générale formulée en termes aussi larges, compte tenu des exigences propres du cadre constitutionnel luxembourgeois et alors même que le droit allemand procède, sur ce point, dans un cadre légal bien plus étoffé et complété par d'autres dispositions spécifiques.

Dans le même contexte, le Conseil d'État relève que la définition de l'« entité publique » prévue par le projet de loi est imprécise et excessivement large. Elle inclut ainsi potentiellement, par le biais du renvoi au règlement grand-ducal, des entités qui ne constituent pas nécessairement, par leur nature, des autorités publiques au sens du droit administratif, ni même des organismes investis d'une mission d'intérêt public ou de l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 6, paragraphe 1er, lettre e), du RGPD. Tel peut notamment être le cas de certains établissements publics, des groupements d'intérêt économique et des personnes morales d'utilité publique que le pouvoir réglementaire serait appelé à désigner comme « entités publiques ».

Dans la mesure où cette qualité conditionne précisément l'applicabilité de l'article 3 de la loi en projet et, partant, l'existence même d'une base légale au sens du RGPD servant de fondement à la licéité des traitements visés, le Conseil d'État estime que le législateur ne saurait abandonner au pouvoir réglementaire le soin de déterminer quelles entités pourraient se prévaloir du régime légal ainsi instauré. Une telle technique de renvoi affecte un élément

[2] Voir en ce sens l'arrêt *Amt der Tiroler Landesregierung* de la CJUE du 27 février 2025, C-638/23, ECLI:EU:C:2025:127, pt. 37 : « [L]orsque le droit national désigne une entité en tant que responsable du traitement, la détermination des finalités et des moyens du traitement par ce droit peut être implicite, à condition que cette détermination découle de manière suffisamment certaine du rôle, de la mission et des attributions dévolus à cette entité. Cette condition est remplie si ces finalités et moyens ressortent, en substance, des dispositions de droit national régissant l'activité de ladite entité. »

essentiel de l'encadrement du traitement, à savoir l'identification même des entités susceptibles d'agir sur le fondement de la loi ou de se prévaloir de l'habilitation qu'elle institue.

Le Conseil d'État s'interroge encore, de manière générale, sur la signification de la notion de « personne morale d'utilité publique », qui n'est pas définie par la loi en projet. La question se pose si les auteurs entendent viser les associations (sans but lucratif) reconnues d'utilité publique ou les fondations d'utilité publique au sens de la loi modifiée du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations et, dans l'affirmative, quels traitements de données de telles entités les auteurs visent à « habiliter » au titre de la disposition sous revue.

En outre, la précision selon laquelle les communes et établissements publics doivent être « luxembourgeois », sans qu'une exigence analogue ne soit reprise pour les autres entités visées, à savoir les ministères, administrations, groupements d'intérêt économique et personnes morales d'utilité publique, pourrait laisser entendre, *a contrario*, que ces autres entités pourraient également être des « entités publiques » de droit étranger. Une telle ambiguïté concernant les entités pouvant être qualifiées d'« entités publiques » affecte, également sous cet angle, la précision et la cohérence de la disposition sous revue. Le Conseil d'État rappelle, dans ce contexte, qu'une réglementation adoptée par le législateur ou par le pouvoir exécutif luxembourgeois ne saurait, par principe, s'appliquer qu'aux personnes relevant de leur juridiction, sauf dans le cadre de la mise en œuvre d'un acte de l'Union européenne. Sans préjudice des critiques générales formulées à l'encontre de la disposition sous revue, il s'interroge toutefois sur le point de savoir si l'intention des auteurs est d'englober ainsi des entités étrangères en tant que destinataires potentiels de données dans le cadre du système « once only ».

Le Conseil d'État constate dès lors que le dispositif manque de précision tant en ce qui concerne les finalités des traitements autorisés que la détermination des entités « habilitées » à les mettre en œuvre.

Le Conseil d'État considère, de manière générale, que l'approche retenue ne permet pas d'établir une base légale suffisante au regard des exigences du RGPD et des articles 31 et 37 de la Constitution.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer la disposition sous revue.

Article 4

Le paragraphe 1er de l'article sous examen consacre le principe dit « once only » en disposant qu'un administré présentant une demande ou produisant une déclaration à une « entité publique » au sens du projet de loi « ne peut être tenu » de produire des informations ou des données à caractère personnel que celle-ci détient déjà ou qu'elle « peut obtenir » auprès d'une autre « entité publique », tout en renvoyant aux « conditions » de l'article 6 du projet de loi. Le paragraphe 2 de la disposition sous examen prévoit quant à lui que les « entités publiques » « échangent entre elles toutes les informations et données à caractère personnel nécessaires pour traiter une demande présentée par l'administré ou une déclaration présentée par celui-ci en application d'une disposition législative ou réglementaire » ou « pour

pouvoir informer les administrés sur leur droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage prévus par des dispositions législatives ou réglementaires et pour pouvoir leur attribuer éventuellement lesdits prestations ou avantages ».

Le paragraphe 1er de la disposition sous revue semble ainsi introduire, au bénéfice de l'administré, un droit ou une garantie selon laquelle celui-ci ne peut être tenu de produire des informations ou des données que l'« entité publique » détient déjà ou peut obtenir auprès d'une autre « entité publique ». Le paragraphe 2 reformule toutefois le dispositif en mettant en avant, non plus cette garantie au profit de l'administré, mais l'obligation d'échange entre « entités publiques ».

Le Conseil d'État constate donc, tout d'abord, que le projet de loi n'établit pas clairement si le principe « once only » vise à alléger la charge administrative des administrés en leur accordant un droit ou plutôt celle des « entités publiques » en les obligeant (sauf « impossibilité » en vertu de l'article 6) à échanger, indépendamment du choix de l'administré, au maximum toutes les informations et données entre elles. Cette ambiguïté affecte la portée normative même de l'article sous revue et est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État demande de clarifier ce point fondamental dans la formulation de la disposition sous revue et, plus généralement, dans le projet de loi.

Dans le même contexte, le Conseil d'État relève que le paragraphe 2 de la disposition sous revue introduit une obligation d'échange entre « entités publiques » sans toutefois définir de qui le responsable du traitement visé devrait obtenir les différentes catégories de données nécessaires pour le traitement concerné, alors même que, pour que le mécanisme du « once only » puisse fonctionner, ces données doivent être exactes et à jour. Une telle absence d'encadrement précis de l'obligation d'échange est source d'insécurité juridique et soulève également des difficultés au regard du principe d'exactitude des données consacré par l'article 5, paragraphe 1er, lettre d), du RGPD. La loi en projet prévoit certes un mécanisme de flux de données basé sur des protocoles entre « entités publiques », mais ce dernier ne fournit pas de réponse adéquate à cette problématique, comme le Conseil d'État le relève à l'endroit de l'article 8.

Le Conseil d'État rappelle ensuite que les échanges entre « entités publiques » constituent, lorsqu'ils portent sur des données initialement collectées pour une finalité puis communiquées et traitées pour une finalité ultérieure, un traitement ultérieur au sens du RGPD. Or, l'article 6, paragraphe 4, du RGPD prévoit que, lorsqu'un tel traitement ultérieur n'est fondé ni sur le consentement de la personne concernée ni sur une mesure du droit de l'Union européenne ou du droit national répondant aux conditions qu'il énonce, sa compatibilité avec la finalité initiale doit être appréciée au regard notamment du lien entre les finalités, du contexte de la collecte, de la nature des données, des conséquences pour les personnes concernées et de l'existence de garanties appropriées.

Le Conseil d'État souligne, à cet égard, que la seule existence d'une base légale nationale ne dispense pas, par elle-même, de l'examen de compatibilité prévu à l'article 6, paragraphe 4, du RGPD. Seule une mesure législative répondant aux conditions de nécessité et de proportionnalité dans une société démocratique pour la sauvegarde de l'un des objectifs visés à

l'article 23, paragraphe 1er, du RGPD rend cet examen inapplicable. Il s'ensuit que, dans la mesure où le dispositif sous revue est susceptible d'organiser, de manière générale, des échanges ultérieurs de données entre « entités publiques » sans délimiter avec une précision suffisante les cas dans lesquels une restriction au régime ordinaire du RGPD serait admise, il ne répond pas, en l'état, aux exigences de l'article 23 du RGPD, lequel doit faire l'objet d'une interprétation stricte, comme le rappellent les lignes directrices 10/2020 du Comité européen de la protection des données[3]. À défaut, la compatibilité de la finalité ultérieure avec la finalité initiale doit être appréciée au regard des critères énumérés à l'article 6, paragraphe 4.

Le Conseil d'État relève encore que, selon la jurisprudence de la CJUE[4] en matière de limitation des finalités, le lien entre les finalités poursuivies et les attentes raisonnables de la personne concernée occupent une place centrale dans l'appréciation de compatibilité.

Le critère de compatibilité revêt une importance toute particulière lorsque l'échange est mis en œuvre afin d'informer l'administré de son droit éventuel au bénéfice d'une prestation ou d'un avantage, dès lors qu'un tel traitement ne procède pas d'une démarche initiée par la personne concernée elle-même.

Il convient de rappeler également dans ce contexte que l'article 21 du RGPD consacre au profit de la personne concernée un droit de s'opposer, à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement fondé notamment sur l'article 6, paragraphe 1er, lettre e), du RGPD. Le Conseil d'État renvoie dans ce cadre au droit d'opposition prévu par l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, du projet de loi, sous réserve des observations et de l'opposition formelle formulées à l'endroit de cette disposition.

Le Conseil d'État constate, par ailleurs, que le mécanisme prévu par l'article 4 repose sur une définition de l'« entité publique » figurant à l'article 2, paragraphe 2, qui dépasse les seules administrations de l'État central. Ainsi qu'il l'a déjà relevé dans les considérations générales et à l'endroit de l'article 3, l'extension du dispositif à un cercle large et hétérogène d'entités appelle une vigilance particulière au regard des exigences de limitation des finalités et de proportionnalité. Outre les ministères et administrations de l'État, les communes et, en cas de désignation par règlement grand-ducal, des établissements publics, des groupements d'intérêt économique et des personnes morales d'utilité publique peuvent constituer des « entités publiques ».

Or, en l'absence de limitation du dispositif, et en particulier des échanges de nature obligatoire, au seul périmètre de l'État central, voire, le cas échéant, à des autorités administratives poursuivant des missions plus homogènes, le projet est susceptible d'autoriser des circulations de données entre entités poursuivant des missions de nature très différente. Une telle extension à des entités au-delà de l'État central est, dès lors, de nature à affaiblir le lien entre la finalité initiale de collecte et la finalité ultérieure du traitement au sens de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD. Cette configuration peut notamment conduire à la réutilisation de données initialement collectées

[3] Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021, p. 5 et suiv.
[4] Voir, à titre d'exemple, l'arrêt *Digi* de la CJUE du 20 octobre 2022, C-77/21, pts. 34 et suiv.

pour une finalité déterminée pour d'autres traitements, alors même qu'un tel usage ne correspond pas nécessairement aux attentes raisonnables des personnes concernées et soulève des difficultés au regard des principes de limitation des finalités, de nécessité et de proportionnalité. Le dispositif soulève ainsi des difficultés tant au regard de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD que des articles 31 et 37 de la Constitution, en ce qu'il permettrait des échanges étendus entre « entités publiques » aux missions hétérogènes sans encadrement suffisamment précis.

Le Conseil d'État estime, par conséquent, en particulier que le caractère obligatoire des échanges ne saurait tout au plus viser que les administrations de l'État central. Au-delà de ce périmètre, l'hétérogénéité des missions poursuivies par les « entités publiques » susceptibles de participer au dispositif appelle, en tout état de cause, une appréciation stricte de la compatibilité de la finalité ultérieure avec la finalité initiale de collecte. Pour les autres entités, un échange de données ne pourrait être conçu que sur base d'un mécanisme facultatif, sous réserve d'une vérification, au cas par cas, des conditions de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD.

Le Conseil d'État relève en outre que seules des données « strictement nécessaires » pourront être échangées conformément aux articles 5, 6 et 9 du RGPD. Il considère, comme le Conseil d'État l'a déjà indiqué dans les considérations générales, que les échanges devront porter sur des données exactes et à jour. L'absence de précision du texte sur ce point soulève dès lors des difficultés au regard des principes de minimisation et d'exactitude des données consacrés par l'article 5 du RGPD.

Le paragraphe 3 énumère, quant à lui, trois « finalités », à savoir la mise à disposition d'informations et de données aux « entités publiques » pour l'exécution de leurs obligations et missions d'intérêt public, l'allégement de la charge administrative des administrés et l'évitement d'une collecte directe de données par les « entités publiques » auprès des administrés. Or, le Conseil d'État relève que les finalités du traitement ne se déduisent pas, en réalité, des dispositions du paragraphe 3 de l'article 4 sous examen qui constituent des conséquences ou modalités d'exécution et non des finalités autonomes de traitement. Il estime que les finalités sont plutôt visées à l'article 1er, point 2°, du projet de loi, lequel rattache le principe « once only » à l'obtention, par une « entité publique », d'informations ou de données à caractère personnel auprès d'une autre « entité publique » dans le cadre du traitement d'une demande ou d'une déclaration d'un administré, ou pour informer l'administré sur ses droits au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage prévus par des dispositions législatives ou réglementaires et pour pouvoir lui attribuer éventuellement lesdits prestations ou avantages. Le paragraphe sous revue manque dès lors de précision quant aux finalités poursuivies, alors même que celles-ci constituent un élément essentiel du traitement devant être déterminé par la loi, conformément aux articles 31 et 37 de la Constitution.

Sur la base des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 4 sous revue pour insécurité juridique et pour contrariété aux articles 5, 6, paragraphe 4, voire 23 du RGPD ainsi qu'aux articles 31 et 37 de la Constitution.

Article 5

Le paragraphe 1er de l'article sous revue prévoit que, lorsque les informations ou données à caractère personnel nécessaires pour traiter la demande ou la déclaration présentées par l'administré doivent être obtenues auprès d'une autre « entité publique », l'administré, ou, selon les cas, son tuteur, curateur, administrateur légal, administrateur *ad hoc* ou mandataire spécial, certifie l'exactitude des informations et des données à caractère personnel ainsi obtenues. Le paragraphe 2 prévoit encore que, si ces informations et données s'avèrent inexactes, l'administré est tenu d'en demander la rectification auprès de l'« entité publique » d'où elles proviennent et de communiquer ensuite les informations et les données rectifiées à l'« entité publique » en charge du traitement de la demande ou de la déclaration.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 5, paragraphe 1er, lettre d), du RGPD impose que les données à caractère personnel soient exactes et, si nécessaire, tenues à jour, et que toute mesure raisonnable soit prise pour que les données inexactes soient effacées ou rectifiées sans tarder. Cette obligation s'adresse au responsable du traitement. L'article 16 du RGPD reconnaît certes un droit à rectification au bénéfice de la personne concernée, mais ce droit subjectif ne saurait être confondu avec une obligation générale mise à la charge de l'administré, telle que celle prévue par la disposition sous examen, de s'assurer lui-même de l'exactitude des données de l'administration d'origine d'où proviennent les données et de celles utilisées par l'administration qui les utilise *in fine* pour statuer sur une demande ou déclaration. Il y a lieu de souligner également que l'article 19 du RGPD oblige le responsable du traitement à communiquer toute rectification à chaque destinataire auquel les données ont été divulguées, sauf si cela se révèle impossible ou exige des efforts disproportionnés.

Le Conseil d'État constate dès lors que l'article sous revue opère un renversement de logique. Ce n'est pas à l'administré qu'il appartient, en principe, de vérifier l'exactitude des données que l'administration choisit d'obtenir auprès d'une autre « entité publique », ni de supporter la charge de leur correction auprès de cette dernière entité. Il incombe, au contraire, au responsable du traitement de mettre en place les mesures nécessaires pour s'assurer, avant le transfert et l'utilisation des données dans le cadre d'une démarche administrative, que celles-ci sont nécessaires, adéquates, pertinentes et exactes au regard de la finalité poursuivie.

Le Conseil d'État admet qu'une « entité publique » puisse, dans le cadre du traitement d'une demande déterminée, présenter à l'administré un formulaire prérempli ou les données qu'elle entend utiliser, afin de lui permettre d'en vérifier le caractère complet et exact et, le cas échéant, de signaler une inexactitude ou d'exercer son droit à rectification. Une telle faculté de vérification ponctuelle ne saurait toutefois être assimilée à une obligation générale de certification de l'exactitude des données ni à une charge de correction et de retransmission incombant à l'administré.

Le Conseil d'État relève encore que le principe « once only » a précisément pour objet d'alléger la charge administrative pesant sur l'administré, en évitant que celui-ci doive fournir à plusieurs reprises des informations ou données que les « entités publiques » détiennent déjà ou peuvent obtenir entre elles. Ce principe ne saurait, sous couvert de

« simplification administrative », avoir pour effet de décharger les « entités publiques » de leurs propres obligations en reportant sur l'administré le travail de vérification, de certification ou de correction des données utilisées dans le cadre du traitement de sa demande ou de sa déclaration.

Or, telle que rédigée, la disposition sous examen fait peser sur l'administré la charge d'assurer l'utilisation, par les « entités publiques », de données correctes et à jour, au lieu d'organiser entre celles-ci la transmission de données reposant sur des bases de données authentiques ou, à tout le moins, sur des bases de données de référence clairement identifiées, placées sous la responsabilité d'« entités publiques » déterminées par la loi. Le Conseil d'État relève que, contrairement au système belge, qui repose sur un dispositif abouti de sources authentiques clairement identifiées, et au dispositif français, qui encadre l'échange de données autour de bases de données de référence, le projet de loi demeure sur ce point insuffisamment élaboré. Il n'identifie pas clairement les « entités publiques » responsables de la tenue, de la mise à jour et, le cas échéant, de la rectification des bases de données de référence clairement identifiées.

L'administré se voit ainsi contraint d'identifier et de contacter l'entité d'origine des données, d'en solliciter la correction, puis d'en assurer lui-même la retransmission à l'entité chargée du traitement de sa demande. Un tel mécanisme reporte sur la personne concernée une charge administrative qui devrait incomber aux « entités publiques » participant à l'échange de données en vertu du principe « once only ». Le mécanisme prévu nécessite par ailleurs des démarches de l'administré auprès de multiples « entités publiques », ce qui est contraire à l'esprit même du principe « once only ». Il est en outre de nature à engendrer des retards et des erreurs supplémentaires selon la capacité de l'administré à gérer de telles démarches.

Le Conseil d'État n'exclut pas que l'intention des auteurs puisse être de permettre à l'administré de signaler une inexactitude et d'exercer son droit à rectification. Il n'en demeure pas moins que le texte de la loi en projet, dans sa teneur actuelle, érige l'intervention en obligation de certification et de correction à charge de l'administré, ce qui excède manifestement un simple droit de vérification et de correction, et cela sans organiser un mécanisme d'échange de données exactes tenues par des entités clairement identifiées.

Le Conseil d'État relève encore que l'article sous revue ne s'applique qu'aux échanges de données intervenant dans le cadre du traitement d'une demande ou d'une déclaration, à l'exclusion de ce qui serait mis en œuvre pour informer l'administré d'un droit éventuel à une prestation ou à un avantage. Cette limitation accentue encore le défaut de cohérence du dispositif.

Le Conseil d'État note que l'administré doit, en ligne avec l'article 6, paragraphe 2, de la loi en projet, être informé des données utilisées dans son dossier afin de pouvoir, le cas échéant, signaler une inexactitude ou exercer son droit à rectification. L'article L. 114-8 du Code des relations entre le public et l'administration français prévoit que l'administration fait connaître à la personne concernée les informations ou données nécessaires au traitement et celles qu'elle se procure directement auprès d'autres administrations et, conformément au RGPD, l'informe du droit d'accès et de rectification dont dispose chaque personne concernée. Cependant, le droit français n'impose pas à l'administré de « certifier » lui-même l'exactitude des données

échangées ni d'assumer, à titre principal, la charge de leur correction, de surcroît auprès de multiples administrations ou autres « entités publiques ».

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue, pour contrariété aux articles 5, paragraphe 1er, lettre d), 16 et 19 du RGPD.

Article 6

L'article sous revue fixe des « conditions » applicables au mécanisme d'échange de données « once only ».

Le paragraphe 1er prévoit que l'« entité publique » ne sollicite pas l'échange d'informations ou de données à caractère personnel auprès d'une autre « entité publique » s'il est « manifeste » qu'elle n'est pas compétente pour traiter la demande ou la déclaration présentée par l'administré ou pour l'informer de ses droits éventuels au bénéfice d'une prestation ou d'un avantage et, le cas échéant, les lui attribuer.

Le Conseil d'État constate que, si une « entité publique » sollicite l'échange de données à caractère personnel alors qu'elle n'est pas compétente pour traiter la demande ou la déclaration concernée, ou pour informer l'administré de ses droits éventuels au bénéfice d'une prestation ou d'un avantage et, le cas échéant, les lui attribuer, un tel traitement est dépourvu de base légale au regard du RGPD. L'article 5, paragraphe 1er, lettre c), du RGPD, prévoit que seules les données « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire » au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées peuvent être collectées et donc échangées au regard du principe de minimisation des données. L'article 6, paragraphe 1er, lettre e), du RGPD, n'autorise par ailleurs le traitement que lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont le responsable du traitement est investi.

En l'absence de compétence légale pour connaître de la situation en cause, l'« entité publique » ne saurait se prévaloir d'une telle mission ou d'un tel pouvoir. La référence au cas où il est « manifeste » que l'« entité publique » n'est pas compétente est, partant, problématique. Elle laisse entendre qu'en l'absence d'incompétence manifeste, l'échange pourrait néanmoins être sollicité. Or, la licéité du traitement ne saurait dépendre d'un tel critère, mais de l'existence d'une compétence légale.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue pour contrariété aux articles 5, paragraphe 1er, lettre c) et 6, paragraphe 1er, lettre e), du RGPD.

Le paragraphe 2 impose à l'« entité publique » chargée du traitement d'informer l'administré des données qu'elle se procure auprès d'autres « entités publiques » ainsi que, pour chaque catégorie de données, de l'identité des entités d'origine. Le Conseil d'État conçoit qu'une telle obligation va, dans son principe, dans le sens de la transparence prévue par le RGPD. Une logique comparable se retrouve d'ailleurs en droit français, où l'administration fait connaître à la personne concernée les informations nécessaires au traitement ainsi que celles qu'elle obtient directement auprès d'autres administrations.

Le Conseil d'État constate néanmoins que l'articulation de cette obligation d'information avec l'article 14 du RGPD n'est pas claire. Lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été obtenues directement auprès de la personne concernée, l'article précité impose au responsable du traitement de fournir à celle-ci un ensemble d'informations déterminées, parmi lesquelles figurent notamment les finalités du traitement, sa base juridique, les catégories de données concernées, les destinataires ou catégories de destinataires, les sources de données ainsi que les droits de la personne concernée. Le paragraphe 2 de la disposition sous examen ne reprend qu'une partie de ces éléments, sans préciser s'il constitue une obligation d'information complémentaire, spécifique au mécanisme « once only », ou s'il entend régler, en tout ou en partie, l'obligation d'information résultant du RGPD.

Le Conseil d'État relève que l'imprécision du texte laisse incertains d'autres aspects essentiels, tels que le moment auquel l'information doit être fournie. Il en résulte un risque réel de double régime mal articulé, ou, à l'inverse, de lacune dans l'information effectivement due à la personne concernée en vertu du RGPD.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 2, pour cause d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État estime par ailleurs qu'il serait utile que l'information donnée à la personne concernée précise, si elles existent, les modalités alternatives lui permettant d'accomplir sa démarche ou de faire valoir ses droits si elle exerce son droit d'opposition à la poursuite du traitement. À défaut, l'exercice effectif du droit d'opposition risque de demeurer purement théorique.

Le paragraphe 3 interdit l'utilisation ultérieure des données collectées et échangées à des fins de détection systématique d'une fraude, tout en prévoyant des exceptions. Il dispose également dans un second alinéa, pour les cas visés à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2, une information de l'administré sur son droit de s'opposer à la poursuite du traitement et de demander la destruction sans délai des données en cas d'opposition.

Dans ce contexte, le Conseil d'État relève que le droit français prévoit expressément que les données collectées dans le cadre du mécanisme « dites-le nous une fois » « ne peuvent être ultérieurement utilisées à d'autres fins, en particulier pour la détection ou pour la sanction d'une fraude ». Cette règle s'inscrit dans le dispositif adopté après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui a ainsi conduit à une limitation stricte des finalités du traitement dans le cadre de la réutilisation de données en vertu du principe « once only ».

En revanche, le paragraphe 3 de l'article sous revue, tout en posant une interdiction de principe comparable, l'assortit immédiatement d'une exception au profit des autorités, administrations, services, institutions ou organismes habilités, « par ou en vertu de la loi », à procéder à la détection systématique d'une fraude. La disposition sous revue est donc moins protectrice que le modèle français dont elle se réclame. Formulée en des termes aussi larges, cette exception ne permet ni d'identifier avec la précision requise les traitements ultérieurs de détection de fraudes effectivement admis, ni de circonscrire les catégories d'autorités susceptibles d'y recourir. La

disposition sous revue ne définit pas non plus selon quel critère il y a lieu de déterminer le caractère « systématique » d'une fraude visée par la disposition sous revue.

Le Conseil d'État relève encore que l'introduction d'une finalité ultérieure de détection systématique d'une fraude soulève également la question soit de sa conformité à l'article 23, paragraphe 1er, du RGPD, si tant est qu'un des objectifs limités y définis soit clairement visé, soit de sa compatibilité avec la finalité initiale de l'échange au regard de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD. Or, le texte en projet ne fournit aucun encadrement permettant d'en apprécier la compatibilité avec l'article 23 ou avec l'article 6, paragraphe 4, du RGPD, alors même, dans cette dernière hypothèse, que le contrôle des fraudes constitue une finalité sensiblement distincte de celle qui fonde, à l'origine, le mécanisme « once only ». Le Conseil d'État souligne encore qu'un mécanisme de simplification administrative tel que le dispositif « once only » ne saurait, à lui seul, servir de base légale suffisante à une réutilisation des données à des fins de détection systématique d'une fraude. Une telle réutilisation devrait, le cas échéant, reposer sur une base légale spécifique, claire et proportionnée, assortie des garanties appropriées pour la personne concernée.

Le Conseil d'État relève encore que le paragraphe 3 manque de précision, voire de cohérence interne. Son alinéa 1er traite de la réutilisation des données à des fins de détection systématique d'une fraude, tandis que le second alinéa porte sur une question distincte, à savoir l'information de l'administré sur son droit de s'opposer à la poursuite du traitement dans l'hypothèse visée à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2. Or, le lien entre le premier et le second alinéa du paragraphe 3 n'est pas clair, ce qui crée une ambiguïté. La référence au droit d'opposition est soit mal placée si elle n'a pas de lien direct avec l'objet de l'alinéa 1er, soit fausse en ce qu'elle restreindrait le droit d'opposition à ce seul cas de figure et ne serait ainsi pas en cohérence avec l'article 21 du RGPD.

Sur la base des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 3 pour cause d'insécurité juridique et pour contrariété aux exigences découlant de l'article 6, paragraphe 4, et, le cas échéant, de l'article 23 du RGPD.

Le paragraphe 4 règle l'hypothèse d'une « impossibilité » d'échange des informations ou données nécessaires pour traiter une demande ou une déclaration entre « entités publiques ». Le Conseil d'État relève tout d'abord que l'impossibilité ne traite que d'un des deux cas de figure et ne concerne pas les cas d'échange pour informer un administré de son droit à une prestation ou à un avantage, ce qui pose question. Il constate ensuite que ni la notion d'impossibilité ni les motifs justifiant une telle impossibilité ne sont définis. La formulation vague de la disposition sous revue est donc source d'insécurité juridique. Par ailleurs, elle laisse à l'administration une marge d'appréciation excessive pour se dispenser du mécanisme d'échange et pour reporter sur l'administré la production des données nécessaires. Or, une exception ainsi conçue risque de contredire l'obligation même d'organisation de l'échange entre « entités publiques » sur laquelle repose le principe « once only ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État considère, de manière générale, qu'une impossibilité au sens du paragraphe 4 ne saurait viser une simple

difficulté pratique, un retard administratif ou une insuffisance d'organisation, mais uniquement un obstacle objectif, concret et dûment établi. Cette observation vaut tout particulièrement pour les administrations publiques, auxquelles il appartient précisément d'organiser la mise en place effective du mécanisme « once only ».

Sur la base des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 4, pour cause d'insécurité juridique.

Le paragraphe 5 prévoit que les « entités publiques » destinataires des informations et des données à caractère personnel ne peuvent se voir opposer le secret professionnel dès lors qu'elles sont, dans le cadre de leurs missions légales, habilitées à avoir connaissance des informations ou des données ainsi échangées. Le droit français connaît une règle comparable qui prévoit que les administrations destinataires des informations ou données échangées ne peuvent se voir opposer le secret professionnel dès lors qu'elles sont, dans le cadre de leurs missions légales, habilitées à en avoir connaissance. Il n'en demeure pas moins qu'au vu de le formulation tout à fait générale de la disposition sous examen, son champ d'application apparaît comme très large. Il n'est pas clair, pour le Conseil d'État, comment elle doit s'articuler avec des obligations particulières de confidentialité résultant de législations spéciales, ni encore avec l'exclusion, prévue au paragraphe 6, de certaines catégories de données, notamment de santé ou celles couvertes par le secret fiscal.

Le Conseil d'État relève en particulier que, dans le dispositif français, la règle comparable s'insère dans un encadrement plus structuré d'échange entre les seules administrations étatiques, et non entre des « entités publiques » définies de manière trop extensive.

Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle pour contrariété au principe de sécurité juridique, de préciser la portée de la levée du secret professionnel visée au paragraphe 5, afin de lever toute incertitude sur l'étendue exacte de la non-opposabilité du secret professionnel.

Le paragraphe 6 renvoie à un règlement grand-ducal pour la détermination des informations ou données à caractère personnel qui, en raison de leur nature, ne peuvent faire l'objet d'échanges entre « entités publiques ». Le Conseil d'État relève que le droit français renvoie également au pouvoir réglementaire pour la détermination des données qui, en raison de leur nature, ne peuvent être échangées entre administrations. Ainsi, l'article L. 114-9 du Code des relations entre le public et l'administration français prévoit qu'un décret détermine notamment les informations ou données qui, en raison de leur nature, ne peuvent faire l'objet de ces échanges, en visant expressément celles qui touchent au secret médical et au secret de la défense nationale. Une telle solution ne saurait toutefois être reprise telle quelle en droit luxembourgeois, eu égard à l'article 31 de la Constitution, dès lors que la délimitation des catégories de données exclues du mécanisme d'échange touche aux conditions essentielles du traitement de données à caractère personnel et doit, partant, être déterminée par la loi. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue pour contrariété à l'article précité de la Constitution.

Article 7

La disposition sous revue impose aux « entités publiques » visées par la loi en projet d'identifier, dans les meilleurs délais, les informations et données à caractère personnel qu'elles peuvent obtenir auprès d'une autre « entité publique », puis de notifier les échanges ainsi identifiés aux entités sollicitées susceptibles de détenir ces données. Les entités sollicitées doivent, dans le mois, soit certifier la disponibilité des données et confirmer que l'échange n'est pas « impossible », soit indiquer qu'elles ne détiennent pas les données ou que l'échange est « impossible ». En cas de réponse positive, un protocole entre les « entités publiques » doit ensuite être conclu.

Le Conseil d'État relève tout d'abord que la terminologie employée manque de précision en ce qu'elle prévoit que les « entités publiques » au sens de la loi « notifient […] les échanges ». Une telle formulation manque de clarté, dès lors qu'à ce stade, aucun échange n'a encore eu lieu.

Le Conseil d'État note ensuite que la notion d'« impossibilité » d'un échange de données n'est pas définie. Cette lacune est d'autant plus problématique que cette notion conditionne directement la réponse des entités sollicitées et, partant, la mise en œuvre même du mécanisme d'échange « once only ». Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à cette disposition pour cause d'insécurité juridique.

En outre, l'article sous revue organise un mécanisme dans lequel les « entités publiques » concernées sont appelées à identifier elles-mêmes, par le biais de notifications croisées, les données qu'elles jugent nécessaires et dont elles estiment qu'elles pourraient être obtenues auprès d'une autre « entité publique » de leur choix.

Le Conseil d'État considère par conséquent que le mécanisme d'identification des données échangeables institué par l'article sous revue n'est pas suffisamment encadré à défaut de déterminer préalablement le cadre des échanges, dont les catégories de données susceptibles d'être échangées. Dans ce cadre, il estime qu'il est nécessaire que la loi identifie, pour certaines catégories de données, les sources ou bases de données authentiques faisant foi. Il admet toutefois que le recours à d'autres bases de données de référence puisse également être envisagé, pour autant que la loi en encadre de manière suffisamment précise les conditions d'exactitude, de responsabilité et de réutilisation. Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, à ses observations formulées aux considérations générales et aux articles 4 et 5. Or, en l'état, le dispositif se borne à faire apparaître, par notifications croisées entre « entités publiques », des possibilités d'échange portant sur des données que celles-ci déclarent pouvoir détenir, sans garantir qu'elles présentent l'exactitude requise.

Le Conseil d'État estime que le mécanisme prévu est, en l'état, de nature à favoriser des échanges entre les « entités publiques » visées portant sur des données simplement disponibles, mais non exactes. Or, tant le modèle belge, fondé sur des sources authentiques, que le modèle français, reposant en principe sur des données de référence identifiées en amont, procèdent d'une logique inverse, consistant à identifier préalablement les données faisant foi avant d'organiser leur réutilisation. Le mécanisme proposé par les auteurs comporte un risque structurel de circulation de données inexactes ou obsolètes.

Aux yeux du Conseil d'État, le défaut de détermination préalable des données authentiques faisant foi ou, à tout le moins, de données de référence exactes et des entités qui en sont responsables est particulièrement problématique pour les administrations de l'État central. Pour celles-ci, l'identification des données susceptibles d'être échangées devrait relever d'une organisation administrative préalable et d'une gouvernance des données arrêtée en amont, et non d'un mécanisme de recensement empirique organisé a posteriori. Pour les autres « entités publiques », le dispositif fait de même émerger des possibilités d'échange sans que la loi ait préalablement déterminé quelles « entités publiques » sont concernées par l'échange, quelles entités sont responsables de quelles données authentiques ou de référence et dans quelles conditions les données sont tenues à jour et font foi, voire sont exactes.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article sous revue, pour contrariété à l'article 5, paragraphe 1er, lettre d), du RGPD ainsi qu'à l'article 31 de la Constitution, en ce qu'il prévoit un mécanisme d'identification empirique des données échangeables sans garantir qu'elles proviennent de sources de référence préalablement déterminées ni prévenir le risque systémique d'échanges de données inexactes ou non à jour.

Par ailleurs, sans préjudice des observations qui précèdent, le Conseil d'État relève que le paragraphe 3 prévoit la conclusion d'un protocole dans le cas visé par le point 2°. Or, le point 2° vise précisément l'hypothèse dans laquelle un protocole n'a pas lieu d'être conclu puisque les données ne peuvent pas être fournies ou que l'échange est impossible. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 3 pour incohérence, source d'insécurité juridique.

Article 8

L'article 8 prévoit que chaque type d'échange d'informations et de données à caractère personnel visé à l'article 4 est formalisé dans un protocole signé entre les « entités publiques » concernées. Il énumère les éléments minimaux que doit contenir ce protocole.

Le Conseil d'État conçoit que, dans un souci de transparence et de documentation, des protocoles puissent utilement servir d'instruments de mise en œuvre technique et organisationnelle d'échanges de données qui doivent toutefois être légalement prévus. L'article 31 de la Constitution n'interdit pas, en soi, le recours à de tels instruments. Il exige en revanche que les données à caractère personnel ne soient traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. Il s'ensuit que le protocole ne saurait devenir l'instrument de détermination des éléments essentiels du régime juridique applicable aux échanges de données et ne saurait, par lui-même, constituer la base juridique du traitement.

Le Conseil d'État considère, dès lors, que les protocoles ne peuvent porter que sur les modalités techniques et organisationnelles d'échanges déjà légalement fondés. En revanche, ils ne sauraient fixer eux-mêmes les éléments essentiels du traitement. À cet égard, il y a lieu d'entendre notamment par éléments essentiels du traitement les finalités poursuivies, les entités habilitées à échanger, les hypothèses dans lesquelles l'échange est autorisé, obligatoire ou exclu, les garanties minimales reconnues à la

personne concernée, les limites d'usage ultérieur des données ainsi que les exclusions tenant à la nature de certaines données.

Or, l'article 8 prévoit que le protocole est censé couvrir des éléments qui touchent directement aux finalités du traitement et aux conditions essentielles de sa mise en œuvre.

Le mécanisme envisagé déplace donc vers un instrument de nature conventionnelle entre « entités publiques » la détermination générale d'éléments essentiels applicables aux échanges de données à caractère personnel.

Par ailleurs, la détermination, de manière générale et impersonnelle, d'éléments touchant notamment aux finalités du traitement et aux conditions de sa mise en œuvre revêt un caractère réglementaire.

La solution retenue reviendrait en effet à laisser les « entités publiques » régler entre elles – fut-ce dans la forme d'un contrat – des questions que les articles 31 et 37 de la Constitution réservent à la loi et le Conseil d'État doit dès lors s'y opposer formellement.

Il s'ajoute que l'approche choisie reviendrait à confier aux « entités publiques » la charge d'exécuter la loi, ce qui ne saurait se concevoir ni au regard de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, qui réserve au Grand-Duc de prendre des règlements dans des matières réservées à la loi, ni, par ailleurs, au regard de l'article 45, paragraphe 1er, de la Constitution dans les domaines non réservés à la loi. Le Conseil d'État doit dès lors encore s'opposer formellement à la disposition sous examen.

En ordre subsidiaire, le Conseil d'État s'interroge, en ce qui concerne le paragraphe 3, sur le principe et la durée du maintien de la publication pendant deux ans des protocoles.

Article 9

La disposition sous revue prévoit la tenue, par le Commissariat, d'un registre des protocoles transmis pour publication et donne au ministre ayant la Digitalisation dans ses attributions un accès direct à ce registre en vue d'identifier des sources authentiques d'informations et de données à caractère personnel disponibles au sein des « entités publiques ».

Le paragraphe 1er de la disposition sous revue ne donne pas lieu à observation.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État considère que cette disposition procède là encore d'une logique inversée. Il ne suffit pas d'avoir accès aux protocoles pour identifier des sources authentiques ou données de référence. Un registre de protocoles permet tout au plus de connaître l'existence de flux d'échanges entre « entités publiques ». Il ne permet pas, par lui-même, d'établir qu'une donnée constitue une donnée authentique faisant foi dans un domaine donné, ni même qu'elle présente, en tant que donnée de référence, un degré d'exactitude suffisant pour être réutilisée dans le cadre du mécanisme envisagé.

Le Conseil d'État relève encore qu'un registre de protocoles ne permet pas davantage d'identifier, par lui-même, la base de licéité des échanges qu'il recense, alors que chaque traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base juridique déterminée conformément à l'article 6 du RGPD. Un tel registre ne saurait dès lors pallier l'absence de détermination, par la loi, des éléments essentiels du traitement.

Le Conseil d'État constate encore que la difficulté d'identification des sources authentiques ou données de référence, à laquelle les auteurs entendent répondre par la mise en place d'un registre de protocoles, est susceptible de résulter, pour partie, de la définition extensive et non exhaustive de la notion d'« entité publique » de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations générales et à ses observations concernant les articles 3 et 4 et qui fait l'objet d'une opposition formelle formulée dans le cadre des articles précités. En l'absence d'une détermination précise de ces entités, le dispositif ne permet pas d'identifier avec la précision requise les autorités responsables des sources qui seraient appelées à fournir des données authentiques ou de référence, faisant foi dans un domaine donné ou, à tout le moins, présentant l'exactitude requise.

Le système belge des sources authentiques et le dispositif français des bases de données de référence reposent, principalement, sur une identification préalable, par l'État, des données faisant foi et des entités qui en assurent la gestion, avant l'organisation de leur réutilisation. Le mécanisme prévu par la loi en projet procède à l'inverse, en prétendant déduire l'existence de sources authentiques ou de données de référence de la pratique des échanges.

Le Conseil d'État relève en outre que le projet de loi ne définit pas la notion de « source authentique », alors même que celle-ci devrait constituer un élément central du dispositif envisagé. Une telle absence de définition est de nature à engendrer une insécurité juridique quant à l'identification des données exactes qui peuvent légitimement être échangées.

Le Conseil d'État estime que l'identification de sources ou bases de données authentiques, voire de référence ne saurait résulter, à elle seule, de la consultation d'un registre de protocoles. Il considère qu'il est nécessaire que la loi identifie, pour certaines catégories de données, les sources ou bases de données authentiques faisant foi. Il admet toutefois que des bases de données de référence puissent également être retenues, pour autant que la loi en encadre de manière suffisamment précise les conditions d'exactitude, de mise à jour, de responsabilité et de réutilisation de telles données. Un registre de protocoles ne saurait, à lui seul, suppléer l'absence d'un tel encadrement. Le registre peut, le cas échéant, constituer un instrument de publicité ou de traçabilité des échanges déjà organisés. Il ne saurait toutefois être conçu comme le mécanisme juridique permettant d'identifier, *a posteriori*, les sources authentiques et, le cas échéant, les bases de données de référence sur lesquelles le système devrait reposer en amont.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 2 de la disposition sous revue qui entend faire reposer l'identification des sources authentiques sur l'accès du ministre à un registre de protocoles, alors que la détermination des données authentiques ou, le cas échéant, des données de référence, des « entités publiques » qui en sont responsables et des conditions essentielles de leur réutilisation dans le cadre du système « once only » relève de la loi formelle en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution.

Article 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les attributions ministérielles prennent une majuscule. Par conséquent, il convient d'écrire « ministre ayant la Digitalisation dans ses attributions ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Intitulé

Les énumérations sont à éviter dans les intitulés, sauf s'il s'agit d'indiquer les différents actes que le dispositif vise à modifier. Les intitulés comportant des énumérations compliquent en effet la lecture des textes qui les citeront.

Concernant le point 1°, le Conseil d'État relève que la locution « once only » constitue un anglicisme devenu d'usage dans le langage courant, mais qui ne devrait pas trouver sa place dans un texte juridique. Il serait plus approprié d'employer la terminologie consacrée « dites-le nous une fois . Cette observation vaut également pour l'intitulé du chapitre 3 ainsi que pour l'intitulé des articles 4, 6 et 8.

Le point 2° induit en erreur sur le contenu du projet de loi sous examen, en ce qu'il fait allusion à une mise en œuvre d'un règlement européen, alors que les dispositions en projet envisagées ont un caractère national, mais se doivent évidemment de respecter les exigences imposées par le règlement (UE) 2016/679. Le Conseil d'État exige dès lors de supprimer le point 2°.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État demande de reformuler l'intitulé comme suit :

> « Projet de loi relative à la mise en œuvre du principe « dites-le nous une fois » ».

Article 2

Au paragraphe 1er, il y a lieu de supprimer la virgule après les mots « (règlement général sur la protection des données) ».

Au paragraphe 2, première phrase, il convient de remplacer les mots « Aux fins de la présente loi, » par les mots « Pour l'application de la présente loi, ». Par ailleurs, il est recommandé de remplacer le deux-points après les mots « « entité publique » » par une virgule. Finalement, il y a lieu d'écrire le mot « Ministère » avec une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 2, troisième phrase, le Conseil d'État signale que, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un

exposant « ° » 1°, 2°, 3°, …

Au paragraphe 2, troisième phrase, lettre a), le Conseil d'État relève que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Chambre des députés ».

Article 3

Il est recommandé d'écrire « par une disposition du droit de l'Union européenne ou du droit national applicable ».

Article 5

Au paragraphe 1er, les mots latins « ad hoc » sont à écrire en caractères italiques.

Article 6

Au paragraphe 6, la virgule figurant après les mots « données à caractère personnel » est à déplacer après le mot « qui ».

Article 7

Au paragraphe 2, alinéa 1er, le Conseil d'État signale que le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

Article 8

Au paragraphe 1er, alinéa 2, point 1°, il est recommandé de remplacer les mots « et des entités publiques » par les mots « ainsi que celles des entités publiques ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, troisième phrase, le mot « elle » est à remplacer par le mot « il », étant donné qu'il se rapporte au « Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données ».

Article 10

Au vu de la reformulation de l'intitulé de la loi en projet ci-avant, il n'est plus besoin de prévoir un article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation dans le texte sous avis, de sorte que l'article sous examen est à omettre.

En supprimant l'article sous revue, le chapitre 4 devient sans objet et son intitulé est à écarter en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 juillet 2026.

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Marc Besch s. Marc Thewes