

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

Délibération n°105/AV13/2025 du 28 novembre 2025

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») *« conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».*

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [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



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 à plusieurs lois en vigueur.

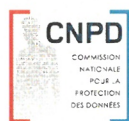
l'Administration du cadastre et de la topographie et portant modification : 1° de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société 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 (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 cadastrale¹. 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 2025² et à l'avis rendu par l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg du 2 juin 2025³.
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.

¹ Commentaire de l'amendement 1^{er} relatif à l'article 1^{er}.

² Avis du Conseil d'Etat n°62.168 du 11 juillet 2025, doc. parl. n°8546/02.

³ Avis de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg du 2 juin 2025, doc. parl. n°8546/01.



I. Quant à l'article 1^{er} du projet 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'Etat, 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 »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 50 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.

⁴ Avis du Conseil d'Etat n°62.168 du 11 juillet 2025, doc. parl. n°8546/02, p.4.



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 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 1^{er} 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 projet 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 1^{er} 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.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 28 novembre 2025.

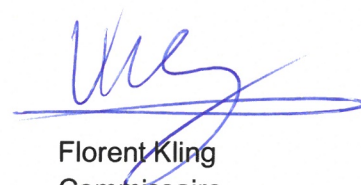
La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Florent Kling
Commissaire



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 à plusieurs lois en vigueur.