

N° 8624³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant organisation du transport occasionnel
rémunéré de personnes par des taxis et des
voitures de location avec chauffeur**

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES

(27.3.2026)

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 courrier en date du 29 octobre 2025, Madame la Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8624 portant organisation du transport occasionnel rémunéré de personnes par des taxis et des voitures de location avec chauffeur (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet d'abroger la loi modifiée du 5 juillet 2016 sur l'organisation des services de taxis (ci-après la « loi modifiée du 5 juillet 2016 »), en vue de moderniser, harmoniser et simplifier le cadre législatif applicable. Il entend également d'introduire un cadre légal spécifique pour les voitures de location avec chauffeur (ci-après les « VLC »), telles que « UBER », qui n'étaient pas encore visées par la loi précitée. La CNPD note que le projet de loi n°7762 modifiant la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis, déposé en 2021, poursuivait déjà ce même objectif et sera retiré.

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

I. Remarques liminaires

5. Plusieurs dispositions du projet de loi, et plus particulièrement les articles 6, 8, 15 ainsi que l'article 24, paragraphe (9), du projet de loi, prévoient la détermination des pièces justificatives et des données par voie de règlement grand-ducal. Il y a lieu de rappeler que la protection des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi par la Constitution, l'essentiel du cadrage

normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc¹.

6. D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 45.2 de la Constitution exige que dans ces matières, « *la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être constants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi* »².

7. Au regard de des exigences constitutionnelles et afin de garantir la prévisibilité, la CNPD recommande que l'ensemble des pièces justificatives à fournir soit précisé directement dans le projet de loi.

8. Subsidiairement, il convient de regretter qu'un tel projet de règlement grand-ducal n'ait pas été transmis en même temps que le projet de loi. Cette absence empêche d'évaluer les traitements de données à caractère personnel susceptibles d'être mis en œuvre.

II. Sur la procédure des réclamations

9. L'article 5 du projet de loi introduit une nouveauté par rapport à la loi modifiée du 5 juillet 2016 en établissant une procédure à suivre pour les réclamations liées aux courses effectuées par des taxis ou des VLC. Les auteurs du projet de loi établissent ainsi les délais et les conditions nécessaires pour introduire une réclamation.

10. Il ressort du projet de loi que le « *ministère reste responsable de la gestion des réclamations* ». La Commission nationale en déduit que le ministre agit en tant que responsable du traitement. Cette interprétation est corroborée par l'article 24, paragraphe (1), point d), du projet de loi, qui prévoit que le registre informatisé tenu par le ministre contient les données nécessaires à la gestion des réclamations³. La notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits⁴. Il convient de rappeler que l'article 4.7) du RGPD définit le responsable du traitement comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un Etat membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un Etat membre* ».

11. Ensuite, le projet de loi prévoit que toutes les réclamations doivent être soumises à travers la plateforme *MyGuichet* auprès du Centre des technologies de l'information de l'État luxembourgeois (ci-après le « CTIE ») dans l'objectif de « *simplifie[r] la démarche pour les clients et les usagers* »⁵. Selon la compréhension de la Commission nationale, le CTIE agirait en tant que sous-traitant pour le compte du ministre ayant les Transports dans ses attributions (ci-après le « ministre »). Il y a lieu de rappeler que l'article 4.8 du RGPD définit le sous-traitant comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement* ». Il convient de souligner que le traitement de données à caractère personnel effectué par le CTIE pour le compte du ministre doit être régi par un contrat ou un autre acte juridique conformément à l'article 28 du RGPD. Enfin, l'article 32 du RGPD dispose que « *le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque* ». Pareilles mesures

¹ Voir articles 31 et 45 de la Constitution luxembourgeoise.

² Cour constitutionnelle, juin 2021, n° 166 et Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177.

³ Voir point V. du présent avis pour des informations plus détaillées relatives au registre informatisé.

⁴ V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr.fr>

⁵ V. Commentaire Ad. Art. 5.

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

12. Le projet de loi prévoit que le formulaire de réclamation sera déterminé par voie de règlement grand-ducal. Il en va de même des documents justificatifs devant obligatoirement accompagner la réclamation, tels que, par exemple, le ticket-reçu ou toute autre information relative à la course. La CNPD réitère son regret qu'un tel projet de règlement grand-ducal n'ait pas été transmis en même temps que le projet de loi, ce qui ne permet pas d'apprécier suffisamment l'ampleur des données à caractère personnel appelées à être traitées dans le cadre de cette procédure. Elle souligne encore une fois que des dispositions touchent à une matière réservée à la loi en vertu des articles 31 et 37 de la Constitution et que les éléments essentiels doivent être déterminés directement par la loi⁶.

13. Par ailleurs, la CNPD relève qu'en vertu du projet de loi, les réclamants seraient tenus d'introduire leurs réclamations exclusivement par voie électronique, via le portail *MyGuichet*. Selon les auteurs du projet de loi cette « *procédure numérisée permet une gestion rapide et centralisée des réclamations, facilitant ainsi le suivi et le traitement des dossiers* ». Toutefois, le projet de loi ne prévoit aucun autre mode d'introduction des réclamations, de sorte qu'aucune alternative non numérique ne serait offerte aux réclamants. La Commission nationale souligne que certaines personnes, notamment les personnes vulnérables (comme par exemple les personnes plus âgées) ne disposent pas nécessairement d'un accès aux outils informatiques. En imposant que toutes les réclamations soient introduites exclusivement par voie électronique, sans prévoir de modalité alternative, le projet de loi risque d'empêcher les personnes dépourvus d'accès à un ordinateur ou d'aisance numérique d'introduire effectivement leur réclamation.

14. Par ailleurs, l'article 5, paragraphe (4), du projet de loi prévoit le droit du ministre de demander des explications à l'exploitant et au conducteur relatives à une réclamation d'un client ou d'un usager. L'exploitant ou le conducteur concerné doit fournir une réponse écrite au ministre dans un délai de cinq jours ouvrables. À cet égard, la CNPD s'interroge sur la nature exacte des informations susceptibles d'être demandées dans ce cadre, ainsi que sur les modalités selon lesquelles l'exploitant ou le conducteur seraient contactés pour fournir ces explications. Il y a lieu de regretter que le projet de loi ne soit pas plus précis sur ce point.

III. Sur le contrôle d'honorabilité

15. En vertu de l'article 11, paragraphe (1), du projet de loi, tout conducteur de taxi ou de VLC qui souhaite obtenir une carte de conducteur doit satisfaire aux exigences d'honorabilité. Le paragraphe (3) du même article énumère quelles sont les infractions à prendre en compte aux fins d'apprécier l'honorabilité d'un conducteur de taxi ou de VLC en disposant que « *[l]es exigences en matière d'honorabilité sont réputées satisfaites, en particulier lorsque le conducteur de taxi ou de VLC n'a pas fait l'objet, au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger, d'une condamnation pénale coulée en force de chose jugée prononçant une peine d'emprisonnement d'au moins six mois pour vol, escroquerie, abus de confiance, atteinte volontaire à l'intégrité de la personne, agression sexuelle ou infraction à la législation sur les stupéfiants, qu'elle soit assortie ou non du sursis, et ceci sur une période des cinq dernières années.* »

16. Il convient de saluer la volonté des auteurs du projet de loi de clarifier que l'appréciation de l'honorabilité se fait non seulement sur base des condamnations au Grand-Duché de Luxembourg, mais également à l'étranger, ce qui n'était pas aussi clairement précisé dans la loi modifiée du 5 juillet 2016. Par ailleurs, la CNPD réitère ses félicitations quant à la limitation temporelle de cinq ans, qui a été dégagée par la jurisprudence⁷.

⁶ V. Remarques liminaires du présent avis.

⁷ Délibération n° 31/AV26/2021 du 1^{er} octobre 2021 de la Commission nationale pour la protection des données portant avis sur le projet de loi n° 7762, p.3 ; V. Arrêt de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg du 8 novembre 2018, numéro 41156C du rôle.

17. Il ressort de l'article 11, paragraphe (2), point c), que le demandeur doit fournir un extrait récent du casier judiciaire (bulletin n° 2) ou son équivalent étranger aux fins d'évaluer l'honorabilité du conducteur. Toutefois, le commentaire de l'article 24 indique que « *le ministre peut se procurer [...] le bulletin n° 2 du casier judiciaire* », tout en précisant que « *l'accès [...] nécessite l'accord préalable de l'administré* ». Cette articulation soulève une interrogation quant au mécanisme effectivement retenu, notamment s'il appartient au conducteur de produire lui-même l'extrait de son casier judiciaire ou si le ministre peut en solliciter directement la délivrance auprès des autorités compétentes avec le consentement préalable de la personne concernée. En effet, le libellé du texte proposé semble baser le traitement de données sur la base de licéité de l'article 6.1 lettre c) du RGPD (obligation légale) dans la mesure où le demandeur doit obligatoirement fournir le bulletin n°2 du casier judiciaire, tandis que le commentaire de l'article 24 du projet de loi fait référence au consentement préalable, c'est-à-dire à la base de licéité de l'article 6.1 lettre a) du RGPD. Or, un même traitement de données ne peut pas se fonder sur deux bases de licéité différentes de l'article 6.1 du RGPD. Relevons par ailleurs, que le consentement ne respecterait pas les conditions de la définition du consentement prévue à l'article 4 point 11) du RGPD, dans la mesure où le consentement ne serait pas libre, alors que le texte, tel que proposé, érige la fourniture du bulletin n°2 du casier judiciaire en obligation légale. La CNPD souligne qu'il est essentiel que les modalités soient formulées sans ambiguïté dans le texte du projet de loi.

18. Dans la mesure où la procédure peut impliquer l'accès à des équivalents étrangers du casier judiciaire (bulletin n° 2), il importe en outre de garantir la conformité avec le Système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), qui encadre l'échange transfrontalier de données relatives aux condamnations pénales entre États membres. Toute procédure impliquant l'accès ou la transmission d'informations sur les condamnations pénales devra ainsi respecter le cadre légal applicable.

19. En outre, l'emploi des termes « *en particulier* » à l'article 11, paragraphe (3), du projet de loi indique que la liste des infractions visées n'a qu'un caractère illustratif et ne constitue donc pas une énumération exhaustive. Ceci laisse subsister une marge d'appréciation quant aux autres condamnations susceptibles d'être retenues pour évaluer l'honorabilité d'un conducteur par le ministre. Afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire⁸, la CNPD estime nécessaire de prévoir une liste limitative des infractions à prendre en compte pour l'appréciation de l'honorabilité et de supprimer les termes « *en particulier* ».

IV. Sur l'intermédiaire de réservation

20. L'article 15 du projet de loi prévoit que tout acteur facilitant la mise en relation entre les clients et les exploitants, que ce soit au moyen d'une plateforme ou de tout autre dispositif, doit obtenir un agrément du ministre.

21. La CNPD relève que le projet de loi ne fait aucune référence à la directive (UE) 2024/2831 du 23 octobre 2024 relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre d'une plateforme. Bien qu'aucun projet de loi visant à transposer cette directive ne soit, à ce stade, déposé, la Commission nationale souligne l'importance de veiller à une articulation cohérente entre les futures mesures nationales de transposition et le dispositif instauré par le présent projet de loi, afin d'assurer sa conformité avec le cadre juridique européen applicable.

V. Sur le registre informatisé des exploitants, des conducteurs ainsi que des intermédiaires de réservation

A. Remarques générales

22. L'article 24 du projet de loi, intitulé « *Traitement des données à caractère personnel* », institue un registre des exploitants de taxi et de VLC, des conducteurs de taxi et de VLC ainsi que des intermédiaires de réservation tenu par le ministère. Cette disposition définit la finalité poursuivie par ce registre, précise les catégories de données à caractère personnel appelées à y figurer, ainsi que les

⁸ V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619.

durées de conservation applicables. Elle encadre également les modalités d'accès aux systèmes informatiques et aux bases de données afférentes.

23. En effet, la création d'un fichier de données à caractère personnel tenu par le ministre, regroupant les licences d'exploitation de taxi, a déjà été introduit par l'article 18 de la loi modifiée du 5 juillet 2016. Il convient de préciser que la tenue d'un fichier de données à caractère personnel collectées et traitées par une autorité administrative doit reposer sur une base légale conformément à l'article 6 paragraphe (3) du RGPD.

24. De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal [...] ».

25. En vertu des dispositions précitées, la Commission nationale salue que les auteurs du projet de loi, en prévoyant des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données, ainsi que les opérations et procédures de traitement, respectent les articles 31 et 37 de la Constitution.

26. Concrètement, la CNPD se félicite que les auteurs du projet de loi précisent quelles données sont collectées et pour quelles finalités afin de respecter le principe de minimisation⁹. En vertu de ce principe, seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires à la réalisation des finalités peuvent être traitées. Elle formule toutefois plusieurs observations, qui porteront successivement sur les conditions d'accès aux données personnelles, sur les durées de conservation prévues, ainsi que sur le traitement des données dépersonnalisées.

B. Sur les conditions d'accès du ministre aux données à caractère personnel

27. Le projet de loi opère une distinction entre, d'une part, les catégories de données collectées directement auprès des personnes concernées et, d'autre part, celles susceptibles d'être obtenues indirectement à partir de fichiers détenus par des administrations ou organismes publics. La CNPD salue le fait que les conditions d'accès à ces fichiers étatiques soient clairement précisées dans le projet de loi.

28. Conformément aux principes de nécessité et de proportionnalité, les traitements de données doivent demeurer strictement limités aux finalités poursuivies, notamment la gestion administrative des conducteurs et exploitants, le suivi des licences et autorisations, ainsi que la gestion des réclamations. À cet égard, la Commission nationale se félicite que l'article 24 paragraphe (3) et (4) du projet de loi précise, pour chaque fichier, les finalités pour lesquelles l'accès du ministre est autorisé.

29. Il y a lieu de constater que le ministre se voit communiquer ou peut accéder à des données concernant des personnes morales. À ce titre, il convient de relever que le considérant 14 du RGPD dispose que le règlement « [...] ne couvre pas le traitement des données à caractère personnel qui concernent les personnes morales, et en particulier des entreprises dotées de la personnalité juridique, y compris le nom, la forme juridique et les coordonnées de la personne morale ». Toutefois, des informations relatives à des personnes morales peuvent, le cas échéant, concerner également des personnes physiques (par exemple lorsque y figure le nom du gérant de la société) et doivent, dès lors, être considérées comme des données à caractère personnel.

⁹ Art. 5.1.c) du RGPD.

C. Sur la durée de conservation

30. Conformément à l'article 5 .1 e) du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. L'article 24, paragraphe (10), du projet de loi dispose que « *[l]es données peuvent être conservées au maximum deux ans après la déchéance de la licence d'exploitation de taxi ou de VLC, de la carte de conducteur ou de la déchéance de l'agrément d'intermédiaire de réservation* ». La Commission nationale note favorablement que le projet de loi détermine la durée de conservation des données.

31. Néanmoins, faute d'explications dans le commentaire de l'article quant à la nécessité de conserver les données pendant une durée de deux ans après la déchéance de la licence d'exploitation de taxi ou de VLC, de la carte de conducteur ou de la déchéance de l'agrément d'intermédiaire de réservation, la CNPD n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de limitation de la conservation, conformément à l'article 5. 1. e) du RGPD, est en l'espèce respecté. En outre, il y a lieu de s'interroger plus particulièrement si la disposition sous avis respecte le principe de limitation de la conservation en ce qui concerne l'extrait de casier judiciaire qui serait collecté dans le cadre du contrôle de l'honorabilité.

32. Ensuite, il y a encore lieu de relever que le projet de loi prévoit une durée de conservation qu'en cas de déchéance d'une licence d'exploitation de taxi, de VLC ou d'une carte de conducteur. Cependant, qu'en est-il en cas de renouvellement d'une licence d'exploitation de taxi, de VLC ou d'une carte de conducteur ?

33. Par ailleurs, la CNPD constate que le projet de loi n°7762 prévoyait expressément que la photo d'identité devait être détruite après la production de la carte de conducteur¹⁰. Elle regrette que cette mesure ne figure plus dans le présent projet de loi.

D. Les « données dépersonnalisées » à des fins d'analyses et de recherches statistiques

34. L'article 24, paragraphe (11), du projet de loi prévoit encore que le « *traitement ou la communication à des tiers [...] de données concernant les exploitants de taxis et de VLC, ou les conducteurs de taxi ou de VLC à des fins d'analyses et de recherches statistiques ne peut se faire que moyennant des données dépersonnalisées afin que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes auxquelles elles s'appliquent.* » La CNPD regrette toutefois l'absence d'explications complémentaires dans le commentaire des articles quant à la portée exacte de cette exigence de « dépersonnalisation », ainsi que quant aux garanties techniques et organisationnelles envisagées pour prévenir tout risque de réidentification.

35. La Commission nationale se permet de rappeler que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré)identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire, la pseudonymisation rend possible la réidentification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante étant donné que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées et que les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement¹¹.

36. À cet égard, le considérant (26) du RGPD énonce qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* »

¹⁰ Art. 18 paragraphe (8) du projet de loi n°7762 : « [...] La photo d'identité est détruite après la production de la carte de conducteur ».

¹¹ À toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation.

37. Dès lors, la communication à des tiers ne devrait s'effectuer qu'à partir de données dûment anonymisées au sens du considérant 26 du RGPD ou sous la forme de résultats agrégés ne permettant en aucune manière l'identification, directe ou indirecte, des personnes concernées. Une telle approche s'aligne avec la stratégie nationale pour la promotion de l'Open data au Luxembourg, laquelle impose aux détenteurs de données publiques de concevoir lesdites données dans l'optique de rendre celles-ci réutilisables¹².

Ainsi adopté à Belvaux en date du 27 mars 2026.

La Commission nationale pour la protection des données

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

Florent KLING
Commissaire

12 V. Loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur

