

N° 8395⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

- 1) relatif à la valorisation des données dans un environnement de confiance ;
- 2) relatif à la mise en oeuvre du principe « once only » ;
- 3) relatif à la mise en application de certaines dispositions du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) ;
- 4) relatif à 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 DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(6.12.2024)

Le projet de loi sous avis (ci-après, le « Projet de loi ») a pour objet (i) d'autoriser les entités publiques à traiter des données à caractère personnel dès lors que leur traitement est nécessaire aux fins de l'exécution de leur mission d'intérêt public¹ ; (ii) de mettre en oeuvre le principe de simplification administrative dit « once only », (iii) de mettre en application pour les organismes du secteur public certaines dispositions du règlement européen sur la gouvernance des données², appelé « Data Governance Act » (ci-après, le « DGA ») et (iv) de mettre en application certaines dispositions du règlement général sur la protection des données³ (ci-après, le « RGPD »).

Le Projet de loi se décompose en neuf titres, comme suit :

- Titre I – Dispositions préliminaires
- Titre II – Traitement de données à caractère personnel par les entités publiques nécessaire à l'exécution de la mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique
- Titre III – Acteurs compétents en matière de traitement ultérieur de données à caractère personnel et d'accès et de réutilisation de données
- Titre IV – Informations et données à caractère personnel obtenues par les entités publiques auprès d'une autre entité publique (« once only »)
- Titre V – Traitement ultérieur de données à caractère personnel par les entités publiques

1 ou de leurs missions relevant de l'exercice de l'autorité publique dont elles sont investies par une disposition de droit de l'Union européenne ou de droit luxembourgeois.

2 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)

3 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)

- Titre VI – Accès et réutilisation des données détenues par des organismes du secteur public par des réutilisateurs de données
- Titre VII – Modalités applicables au traitement ultérieur des données à caractère personnel par les entités publiques et à l'accès et à la réutilisation de données par des réutilisateurs de données
- Titre VIII – Gouvernance en matière de services d'intermédiation de données et d'altruisme des données
- Titre IX – Dispositions finales

Le Projet de loi s'accompagne d'un projet de règlement grand-ducal (ci-après, le « Projet de règlement grand-ducal ») qui a pour objet de déterminer certaines modalités d'application du Projet de loi, concernant le Conseil consultatif institué par l'article 8 du Projet de loi (composition, fonctionnement et attributions) ainsi que les redevances prévues à l'article 30 du Projet de loi (règles relatives au calcul et à la perception des redevances, à payer par les acteurs privés, en contrepartie de la mise à disposition de données protégées détenues par les organismes publics).

En bref

- La Chambre de Commerce se félicite des dispositions projetées qui contribueront au développement de l'économie numérique en encourageant la réutilisation des données (ouvertes ou protégées) et en garantissant un environnement de confiance pour les citoyens et les entreprises.
- Elle salue tout particulièrement l'objectif de simplification administrative découlant de la mise en oeuvre du principe dit du « *once only* », qui devrait profiter aux entreprises, idéalement via le portail unique My guichet.
- Elle salue également le soutien aux PME et aux jeunes pousses qui pourront accéder et réutiliser les données protégées détenues par les organismes publics (en lien avec la mise en oeuvre du DGA), moyennant une redevance réduite ou à titre gratuit, à des fins d'analyse statistique, d'activités d'éducation, de formation ou d'enseignement, de recherche scientifique, de développement de technologies ou de produits et d'évaluation des politiques publiques.
- Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

RESUME

La Chambre de Commerce se félicite des dispositions projetées qui contribueront au développement de l'économie numérique en encourageant la réutilisation des données – ouvertes ou protégées – et en garantissant un environnement de confiance pour les citoyens et les entreprises.

Cette initiative est la bienvenue au regard des conclusions de la dernière enquête *World Digital Competitiveness Ranking 2024* de l'*International Institute for Management Development* (IMD) qui vient de paraître⁴, selon lesquelles le Luxembourg peinera à suivre le rythme des autres pays en ce qui concerne les transformations digitales.

A titre liminaire, elle souligne toutefois que la définition lacunaire de l'« entité publique » donnée par le Projet de loi⁵ qui vise notamment « *les personnes morales d'utilité publique listées expressément par règlement grand-ducal aux fins d'application des dispositions des titres IV et V* » à défaut pour les auteurs d'avoir communiqué ce projet de règlement grand-ducal avec le Projet de loi, ce qui empêche la Chambre de Commerce de prendre toute la mesure du champ d'application du Projet de loi.

La Chambre de Commerce accueille favorablement le Projet de loi, composé de quatre piliers de mesures, qui vise à valoriser le traitement des données et leur circulation dans un environnement de confiance en application des règlements européens que sont le DGA (applicable à tous types de données) et le RGPD (relatif aux données à caractère personnel).

⁴ Suivant cette enquête, « [L]e Luxembourg, 29e, s'éloigne encore un peu plus de sa performance de 2019 (21e) et peine visiblement à suivre le rythme des autres pays en ce qui concerne les transformations digitales. », cf. <https://www.cc.lu/toute/information/actualites/detail/imd-world-digital-competitiveness-ranking-2024-il-est-temps-dinverser-la-tendance>

⁵ cf. article 2, paragraphe 2, 2° du Projet de loi

Elle accueille favorablement la mesure qui vise à sécuriser juridiquement les traitements de données à caractère personnel (déjà) réalisés par les entités publiques dans ce cadre (premier pilier) ainsi que celles qui permettront d'améliorer la réutilisation des données publiques, en favorisant les traitements ultérieurs de données personnelles par les entités publiques elles-mêmes et entre elles (troisième pilier).

Elle salue particulièrement l'objectif de simplification administrative notamment au profit des entreprises, par la mise en place du principe dit du « *once only* » (deuxième pilier). Plus concrètement, elle soutient les intentions du gouvernement de favoriser cette simplification administrative par l'intermédiaire de l'espace *My guichet*, et insiste tout particulièrement pour que cet objectif soit mis en œuvre dans les meilleurs délais aux niveaux des procédures d'immigration / obtention d'un titre de séjour pour indépendant, de la prévention des difficultés des entreprises et des aides financières aux entreprises.

Néanmoins, eu égard notamment aux obligations auxquelles devront se conformer les administrations pour rendre ledit principe effectif, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'opportunité d'insérer éventuellement une entrée en vigueur échelonnée de la future loi.

Enfin, la Chambre de Commerce salue encore tout particulièrement le soutien donné aux PME et aux jeunes pousses qui pourront accéder et réutiliser les données protégées détenues par les organismes du secteur public (en lien avec la mise en œuvre du DGA), moyennant une redevance réduite ou à titre gratuit, et de surcroît acquitté en ligne pour des raisons de simplification administrative ainsi que la publication d'une liste des catégories de réutilisation concernées. Très concrètement, la Chambre de Commerce voit dans le pilier 4 du Projet de loi, un moyen de développer l'activité de startups notamment dans le secteur des MedTech⁶ (technologies médicales), ce qu'elle soutient puisque ce pilier 4 doit permettre aux acteurs du secteur privé d'accéder et de réutiliser les données protégées du secteur public à des fins d'analyse statistique, d'activités d'éducation, de formation ou d'enseignement, recherche scientifique, de développement de technologies ou de produits et d'évaluation des politiques.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de d'approuver les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Appréciation du projet de loi :

| | |
|---|----------------|
| Compétitivité de l'économie luxembourgeoise | ++ |
| Impact financier sur les entreprises | ++ |
| Transposition de la directive | n.a. |
| Simplification administrative | ++ |
| Impact sur les finances publiques | - ⁷ |
| Développement durable | + |

Légende :

| | |
|------|------------------|
| ++ | très favorable |
| + | Favorable |
| 0 | Neutre |
| - | Défavorable |
| -- | très défavorable |
| n.a. | non applicable |
| n.d. | non disponible |

*

6 Ensemble des technologies utilisées pour diagnostiquer, traiter et/ou améliorer la santé et le bien-être d'une personne.

7 cf. fiche financière jointe au Projet de loi

CONCERNANT LE PROJET DE LOI

La Chambre de Commerce accueille favorablement le Projet de loi, qui vise notamment à simplifier les démarches administratives des citoyens et entreprises, en mettant en place l'obligation pour les entités publiques de collecter les données des administrés auprès d'autres administrations (principe dit du « *once only* ») et la possibilité pour les entités publiques d'informer les administrés de manière proactive des bénéfices auxquels ils ont droit de la part de l'Etat. Le Projet de loi vise encore à valoriser le traitement des données détenues par des organismes du secteur public et leur circulation dans un environnement de confiance en application des règlements européens que sont le DGA (applicable à tous types de données) et le RGPD (relatif aux données à caractère personnel).

Ce Projet de loi s'inscrit dans la stratégie des données du secteur public du Gouvernement, qui ambitionne d'instaurer ainsi « *un cadre juridique propice et fédérateur à la création, l'utilisation, le partage et la réutilisation des données au sein du secteur public.* »⁸.

Le Projet de loi est constitué de quatre piliers fonctionnant indépendamment les uns des autres, mais ayant en commun notamment des définitions et l'intervention d'acteurs aux compétences transversales.

1. Remarques préliminaires

La Chambre de Commerce souligne en premier lieu que **le champ d'application personnel diffère en fonction des piliers du Projet de loi concernés** : les trois premiers piliers s'appliquent aux « entités publiques » alors que le quatrième pilier s'applique aux « organismes du secteur public ».

Par ailleurs, seule la définition de l'« **entité publique** » est fournie par le Projet de loi (à l'article 2, paragraphe 2, point 2°), comme suit :

*« un Ministère, y compris ses services, une administration ou une commune luxembourgeoise, ainsi que les établissements publics luxembourgeois, les groupements d'intérêt économique et les **personnes morales d'utilité publique listés expressément par règlement grand-ducal** aux fins d'application des dispositions des titres IV[« once only »] et V [traitement ultérieur de données par les entités publiques]. »*

Quant aux termes « **organismes du secteur public** », visés par le quatrième pilier du Projet de loi mettant en œuvre une partie du DGA, la Chambre de Commerce en déduit que leur définition ressort de l'article 2, point 17) dudit DGA⁹ qui vise : « *l'État, les autorités régionales ou locales, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public* ».

Enfin, les termes « **organismes de droit public** » inclus dans la définition qui précède sont définis par l'article 2, point 1) du DGA¹⁰ comme suit :

« les organismes présentant les caractéristiques suivantes :

- a) ils ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général et n'ont pas de caractère industriel ou commercial;*
- b) ils sont dotés de la personnalité juridique;*
- c) ils sont financés majoritairement par l'État, les autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public, leur gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, ou leur organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public ».*

⁸ cf. Accord de coalition 2023-2028, « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerkeren », p.4 et p.7

⁹ A noter que la même définition d'« organisme du secteur public » figure à l'article 2, point 2 de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (issue de la transposition de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public dite « PSI »).

¹⁰ La définition d'« organisme du secteur public » figure également à l'article 2, point 2 de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (issue de la transposition de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public dite « PSI »).

Ces différentes définitions ayant été rappelées, la Chambre de Commerce revient plus particulièrement sur celle d'« entité publique » donnée par le Projet de loi et regrette qu'elle soit actuellement incomplète puisqu'assujettie à un projet de règlement grand-ducal qui n'a pas été communiqué avec le Projet de loi, ce qui empêche la Chambre de Commerce de prendre toute la mesure du champ d'application des mesures projetées.

Elle s'interroge également sur la compréhension des termes « *aux fins d'application des dispositions des titres IV et V* » qui figurent dans le libellé de la définition de l'entité publique : « *un Ministère, y compris ses services, une administration ou une commune luxembourgeoise, (...) les personnes morales d'utilité publique listés expressément par règlement grand-ducal aux fins d'application des dispositions des titres IV [once only] et V [Traitement ultérieur de données à caractère personnel par les entités publiques]* » et se demande à quelles entités se rapportent ces termes ? S'agit-il de toutes les entités listées dans la définition ou seulement celles qui seront listées dans le futur règlement grand-ducal ?). En outre, si les différents titres concernés (titre IV et V) par la définition de l'entité publique ont été énumérés de manière exhaustive, les dispositions du Titre II (« Traitement de données à caractère personnel par les entités publiques nécessaire à l'exécution de la mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique ») devraient également être mentionnées le cas échéant.

Elle invite en conséquence les auteurs à lever cette insécurité juridique.

2. Descriptions des quatre piliers du Projet de loi et des mesures transversales

a. Premier Pilier¹¹ : « *traitement primaire de données à caractère personnel*¹² » par les « *entités publiques* » (Titre II du Projet de loi)

Ce premier pilier – qui correspond au Titre II du Projet de loi – a trait au traitement de données à caractère personnel par les entités publiques, nécessaire à l'exécution de la mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique.

Suivant le RGPD, les traitements de données à caractère personnel ne sont licites que s'ils reposent sur une des six bases de licéité prévue dans son article 6, paragraphe 1^{er}. Le fait que le traitement soit « *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* »¹³ figure dans cette liste.

Dans ce cadre, l'article 3 du Projet de loi, vient consacrer en droit national l'habilitation des entités publiques¹⁴ 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 ces autorités sont investies par une disposition de droit de l'Union européenne ou de droit national applicable.

Ce faisant, les auteurs du Projet de loi renforcent la sécurité juridique des traitements de données à caractère personnel réalisés par les entités publiques consacrant dans la loi, l'utilisation de la base de licéité prévue à l'article 6, paragraphe 1, lettre e) du RGPD, par opposition à la lettre c) du même article¹⁵ qui vise le traitement nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumise.

¹¹ cf. Titre II, article 3 du Projet de loi

¹² Présentation du Projet de loi relatif à la valorisation des données dans un environnement de confiance, Ministère de la Digitalisation, <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2024/06/20-obertin-onceonly/20240620-presentation-mindigital.pdf>

¹³ cf. article 6, paragraphe 1, e) du Projet de loi

¹⁴ Pour rappel, l'entité publique est définie à l'article 2, paragraphe 2, sous point 2° du Projet de loi comme « *un Ministère, y compris ses services, une administration ou une commune luxembourgeoise, ainsi que les établissements publics luxembourgeois, les groupements d'intérêt économique et les personnes morales d'utilité publique listés expressément par règlement grand-ducal aux fins d'application des dispositions des titres IV [once only] et V [traitement ultérieur de données par les entités publiques].* »

¹⁵ L'article 6, paragraphe 1, du RGPD prévoit « *Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : [...] c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;* ». Cette base de licéité nécessite, selon le commentaire de l'article 3 du Projet de loi, un fondement en droit interne ou européen qui définit les finalités de traitement directement dans le texte de loi.

Tel que l'expliquent les auteurs sous le commentaire de l'article, cette consécration légale permet au Luxembourg de s'aligner sur la position des pays voisins.

« Ainsi, le fait pour une entité publique de pouvoir démontrer le respect de la double condition : **premièrement** qu'elle soit investie d'une mission d'intérêt public ou qui relève de l'exercice de l'autorité publique dont elle est investie et, **deuxièmement**, que le traitement de données à caractère personnel soit « nécessaire » pour réaliser cette mission, suffit à légitimer la collecte et le traitement des données en question. »¹⁶.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette mesure qui sécurise les traitements de données à caractère personnel réalisés par les entités publiques dans ce cadre.

b. Deuxième pilier¹⁷ : principe « once only » entre entités publiques (Titre IV du Projet de loi)

Le deuxième pilier (titre IV) du Projet de loi, relatif aux « informations et données à caractère personnel obtenues par les entités publiques auprès d'une autre entité publique » – dit « once only » – contient deux volets, d'une part, un volet relatif à la **simplification administrative** et d'autre part, un volet relatif à l'**administration proactive**.

Concernant la **simplification administrative**, l'article 9 paragraphe 1 du Projet de loi **impose l'échange d'informations ou de données à caractère personnel entre « entités publiques »**, afin **d'éviter qu'un administré présentant une demande ou produisant une déclaration ne soit tenu de produire des données que l'entité publique détient déjà ou qu'elle peut obtenir auprès d'une autre entité publique**.

Le volet relatif à l'**administration proactive**, permet quant à lui, aux entités publiques d'échanger entre elles des informations ou des données à caractère personnel nécessaires, **pour pouvoir informer les administrés sur leur droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage¹⁸ et de pouvoir potentiellement le leur attribuer**.

La Chambre de Commerce salue l'institution du principe « once only », qui s'inscrit dans un objectif de simplification administrative cher à la Chambre de Commerce, dont la mise en œuvre sera particulièrement bienvenue, car elle simplifiera et allégera les démarches administratives pour les citoyens et les entreprises.

La Chambre de Commerce, comprend par ailleurs que le travail technique préalable à l'échange de données entre « entités publiques » est déjà en cours et s'en félicite. A cet égard, elle relève que, suivant l'accord de coalition 2023-2028¹⁹ :

- la plateforme MyGuichet sera optimisée dans l'optique d'introduire le principe du *once only* de manière à (i) informer les entreprises en temps réel de la progression du traitement de leur demande et leur fournir un aperçu complet, comme, par exemple, au sujet des aides approuvées et des autorisations d'établissement et (ii) faciliter le partage de documents avec différentes administrations publiques et ministères ;
- le Gouvernement mettra en place un échange automatique entre administrations pour chaque registre et chaque base de données, habilitant des administrations à se connecter à un système informatique pour échanger des documents et informations, par exemple dans le cadre des aides étatiques (interconnexion accrue des systèmes informatiques des différentes administrations).

La Chambre de Commerce relève ainsi que la réduction de la charge administrative dans le cadre de la constitution et du traitement des dossiers tels que des **demandes d'autorisation d'établissement**, d'agrément, de déclaration au Centre commun de la sécurité sociale, d'autorisation de bâtir, d'exploitation dites « commodo-incommodo » ou encore en matière de marchés publics fera gagner du temps aux entreprises luxembourgeoises, qui pourra ainsi être réinvesti dans des tâches plus productives pour l'économie nationale.

¹⁶ cf. Commentaire des articles du Projet de loi, p.29

¹⁷ cf. Titre IV, art 9 à 14 du Projet de loi

¹⁸ L'article 9, paragraphe 2 alinéa 2 précise que la prestation ou l'avantage sont « prévus par des dispositions législatives ou réglementaires ».

¹⁹ cf. spécialement les pages 158 et 159 (simplification administrative pour les PME)

De manière plus détaillée, mais sans prétendre à l'exhaustivité, la Chambre de Commerce identifie en particulier les démarches suivantes comme prioritaires au niveau du déploiement du « once and only / gouvernement proactif » pour les entreprises, et qui devraient être idéalement accessibles depuis l'espace MyGuichet :

- au niveau de la création d'entreprise : créer un guichet unique dans l'Espace MyGuichet pour qu'un seul enregistrement soit nécessaire afin de réaliser toutes les démarches de création et affiliations nécessaires lors du lancement d'une entreprise et par la suite pour enregistrer des modifications ;
- au niveau des procédures d'immigration / obtention d'un titre de séjour pour indépendant : la procédure d'obtention d'un titre de séjour pour indépendant reste complexe et la communication de données inter-ministérielles n'est pas encore en place (toute la procédure est encore sous format papier au niveau de la Direction de l'immigration). Par ailleurs, si la procédure d'obtention de l'autorisation d'établissement est étroitement liée à la procédure d'obtention du titre de séjour, il faut actuellement mener les deux procédures en parallèle auprès des deux ministères différents, en envoyant des pièces à l'un et à l'autre, et en partageant également les décisions émises par l'un à l'autre. Dans ce contexte, il serait souhaitable de mettre en place une communication automatique entre le Ministère de l'Economie et le Ministère de l'Intérieur pour diminuer le nombre d'envois de documents par l'administré lui-même (en gardant comme idée la possibilité de visualiser « l'administrative Journey » du demandeur dans MyGuichet) ;
- le même type de remarques vaut au niveau des procédures d'immigration (dans le cadre de l'obtention d'un visa, de l'autorisation de travail, du titre de séjour) spécialement pour les travailleurs salariés, hautement qualifiés ou non, en provenance d'Etats tiers à l'Union européenne.
- au niveau de la formation professionnelle en cours d'emploi : le soutien financier de l'Etat est soumis à plusieurs conditions préalables tant dans le chef du salarié (il doit être majeur et disposer d'un contrat de travail dans le domaine du métier ou de la profession concernée) que dans le chef de l'employeur, ce qui oblige ce dernier à produire un certain nombre pièces justificatives (la convention d'apprentissage, le contrat de travail du salarié en formation en cours d'emploi et la preuve de l'affiliation de ce dernier au Centre commun de la sécurité sociale). Dans ce contexte, il serait souhaitable d'instaurer une collaboration entre le Centre commun de la sécurité sociale et le ministère chargé de l'instruction des demandes de compensation financière. au niveau de la prévention des difficultés des entreprises : la mise en place d'un bulletin d'alerte ou d'un courrier récapitulatif pouvant être téléchargé sous l'espace digital de l'entreprise dans MyGuichet, qui comprendrait toutes les informations liées à l'entreprise, y compris le cas échéant, la situation quant aux dettes publiques que cette dernière aurait accumulées (regroupement et mise à disposition des données CCSS / AED / ACD pour l'entreprise en question), serait très utile ;
- au niveau des aides financières : il serait nécessaire de centraliser, en un endroit unique, par exemple sur MyGuichet, pour chaque entreprise, l'ensemble des informations concernant le contingent des aides liées au régime *de minimis* afin que l'entreprise puisse voir le budget lui restant octroyable annuellement, ainsi que la « checklist » des aides existantes pour laquelle elle est encore éligible (liste des aides PME) et l'historique identifiant les aides accordées et les échéanciers des virements prévus par l'Etat s'il s'agit d'aides remboursables.

La Chambre de Commerce se félicite encore du cadre de confiance proposé par le Projet de loi permettant la traçabilité des informations²⁰ entre administrations et la transparence vis-à-vis de l'administré (citoyens et entreprises) dans le respect du droit de la protection des données à caractère personnel²¹.

De même, **la Chambre de Commerce salue l'introduction de dispositions permettant la proactivité des entités publiques notamment envers les entreprises**²² afin de pouvoir les identifier et leur proposer, entre autres, des aides financières auxquelles celles-ci pourraient prétendre, faisant ainsi basculer le pouvoir d'initiative vers l'administration. Il s'agit ici d'une excellente nouvelle pour les entreprises, spécialement les PME et TPE qui pour certaines, renoncent à l'heure actuelle à solliciter

20 cf. article 11 du Projet de loi prévoyant notamment au paragraphe 2 que l'entité publique informe l'administré de l'administration de provenance de chaque catégorie d'information.

21 Son notamment garantis les droits à la rectification (cf. article 10, paragraphe 2 du Projet de loi) et à l'opposition au traitement dans le cadre du traitement des données de « l'administration proactive » (cf. article 11, paragraphe 3, alinéa 2 du Projet de loi).

22 cf. article 9, paragraphe 2, alinéa 2 du Projet de loi

le bénéficiaire d'une aide, par manque de temps ou de ressources face à la complexité de l'étude des conditions d'attribution ou de constitution du dossier de demande.

Enfin, s'agissant du calendrier, elle constate que le Projet de loi ne prévoit pas de date d'entrée en vigueur, ni de dispositions transitoires. Même si la Chambre de Commerce estime qu'il est important que les administrés puissent bénéficier au plus vite des mesures introduites par le Projet de loi, elle s'interroge néanmoins sur l'opportunité d'insérer éventuellement une entrée en vigueur échelonnée de la future loi alors que :

- la mise en œuvre pratique du principe du « once only » notamment se fera certainement par étapes successives compte tenu des défis techniques et informatiques qui en découlent,
- les « entités publiques » doivent disposer du temps nécessaire pour se conformer aux nouvelles obligations découlant de la future loi telles que celles d'effectuer le recensement des informations et données à partager²³, formaliser les échanges d'informations à travers des protocoles « once only » (à conclure entre elles) ainsi que rédiger les notices d'information à l'attention des administrés²⁴ avant que l'obligation d'échange de données²⁵ ne soit en vigueur.

c. Troisième pilier : traitement ultérieur de données à caractère personnel par les entités publiques (Titre V du Projet de loi)

En matière de traitement de données à caractère personnel, le RGPD pose le principe général de limitation des finalités²⁶ qui signifie que les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées (dans le cadre d'un traitement primaire) et **qu'elles ne peuvent pas être traitées ultérieurement pour des finalités incompatibles avec les finalités initiales.**

L'article 6, paragraphe 4 du RGPD permet de réaliser des traitements ultérieurs des données initialement collectées (i) sur la base du consentement de la personne concernée, (ii) sur la base de leur compatibilité avec le traitement initial²⁷, ou (iii) lorsqu'une disposition spécifique du droit de l'Union européenne ou de droit national²⁸ le permet.

C'est cette dernière possibilité que met en œuvre le troisième pilier du Projet de loi (Titre V), en introduisant une disposition spécifique en droit national **permettant aux « entités publiques » d'effectuer un traitement ultérieur de données à caractère personnel au-delà de la finalité du traitement initial, dans des conditions précises** et en application de l'article 6, paragraphe 4 du RGPD.

La Chambre de Commerce salue l'initiative des auteurs du Projet visant à **améliorer la réutilisation des données publiques**. En effet, cette mesure, porteuse de sécurité juridique, permettra de favoriser les traitements ultérieurs de données personnelles par les entités publiques elles-mêmes et entre elles.

Ainsi, en application des dispositions du Titre V du Projet de loi, le traitement ultérieur de données à caractère personnel par des entités publiques pourra être réalisé moyennant le respect :

- **d'une ou plusieurs finalités de traitement** prévues à l'article 15 du Projet de loi parmi lesquelles figurent des thématiques que la Chambre de Commerce soutient plus particulièrement telles que : « *les activités d'éducation ou d'enseignement, y compris le niveau de l'enseignement professionnel ou supérieur*²⁹ », « *les activités de développement, d'évaluation, de démonstration, de sécurité et d'innovation de dispositifs ou de services*³⁰ » et « *la formation, le test et l'évaluation d'algorithmes, y compris dans les dispositifs, les systèmes d'intelligence artificielle et les applications numériques* » ;

²³ cf. article 12, paragraphe du Projet de loi

²⁴ cf. article 11, paragraphe 2 du Projet de loi

²⁵ prévue à l'article 9 du Projet de loi

²⁶ cf. article 5, paragraphe 1, b du RGPD

²⁷ Cette compatibilité doit être analysée et documentée en vertu du principe de responsabilité (accountability) prévu à l'article 5 du RGPD.

²⁸ La disposition spécifique du droit de l'Union européenne ou de droit national qui permet le traitement ultérieur doit, selon le texte de l'article 6, paragraphe 4 du RGPD, constituer « une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1 du RGPD. »

²⁹ cf. article 15, paragraphe 1, point 2, lettre b

³⁰ cf. article 15, paragraphe 1, point 2, lettre f

- **des conditions d’anonymisation, sinon de pseudonymisation, sinon des limites du strict nécessaire**, prévues à l’article 16 du Projet de loi³¹ ;
- **des conditions de confidentialité** prévues à l’article 16 du Projet de loi ; et
- **de mesures techniques et organisationnelles** pour empêcher la réidentification, prévues à l’article 16 du Projet de loi.

En outre, s’y ajouteront des **conditions spécifiques différentes en fonction du fait que le traitement ultérieur est réalisé par la même entité publique ou par une autre entité publique**.

Dans cette dernière hypothèse, l’entité publique qui détient les données à caractère personnel devra notamment marquer son accord³² au traitement ultérieur.

d. Quatrième pilier³³ : accès et réutilisation des données détenues par des « organismes du secteur public »³⁴ par des réutilisateurs de données (Titre VI du Projet de loi)

Ce quatrième pilier vise à mettre en œuvre un des trois volets³⁵ que comporte le DGA, à savoir **l’accès et la réutilisation par les acteurs privés des données protégées détenues par des organismes du secteur public**³⁶. Il se distingue des traitements de données couverts par le troisième pilier en ce que les entités publiques ne sont pas en droit d’invoquer ses dispositions pour solliciter l’accès et la réutilisation des données visées, seules les personnes physiques ou morales du secteur privé (appelés « réutilisateurs de données ») le peuvent³⁷.

En revanche, les entités publiques, en tant qu’ « organismes du secteur public », sont visées par les dispositions du titre VI pour ce qui concerne la mise à disposition des données qu’elles détiennent au profit des réutilisateurs de données.

S’agissant des catégories de données « protégées » disponibles à l’accès et la réutilisation, il peut s’agir de **données à caractère personnel ou non-personnel**, étant précisé qu’en présence de données à caractère personnel, des obligations et garanties renforcées sont applicables, notamment en vertu du RGPD. Leur protection repose sur des motifs suivants : confidentialité commerciale (y compris le secret d’affaires, le secret professionnel et le secret d’entreprise) ; secret statistique ; protection des droits de propriété intellectuelle de tiers ; ou protection des données à caractère personnel.

31 cf. article 16, paragraphe 3 du Projet de loi : « (3) Lorsque le traitement ultérieur de données à caractère personnel pseudonymisées ne permet pas d’atteindre la finalité poursuivie, les données à caractère personnel peuvent être traitées ultérieurement aux fins énoncées à l’article 15, paragraphe 1er point 2° de manière non pseudonymisées dans les limites du strict nécessaire. »

32 Selon l’article 18, paragraphe 1, point 1 du Projet de loi « L’entité publique qui détient les données pourra (i) donner un **accord de principe** en inscrivant les données à caractère personnel disponibles sur la liste des ressources consultable tenues par le point d’information unique ou (ii) marquer son **accord spécifique** au traitement ultérieur en contresignant la demande de traitement ultérieur émanant de l’entité publique sollicitant le traitement ultérieur ».

33 cf. Titre VI (accès et réutilisation), articles 19 à 24 et Titre VII (Modalités), articles 25 à 38.

34 La définition d’ « organisme du secteur public » qui vise : « L’Etat, les autorités régionales ou locales, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un plusieurs de organismes de droit public » ne ressort pas du Projet de loi sous avis lui-même, mais de l’article 2, numéro 17 du DGA qui figure également à l’article 2, point 2 de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (issue de la transposition de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public dite « PSI »).

35 Les deux autres volets du DGA étant (i) l’accès aux données détenues par les auteurs privés assurant un service de partage et (ii) l’accès à des acteurs publics aux données détenues par les entreprises privées lorsque cela s’impose pour protéger l’intérêt général.

36 Le DGA vise notamment à augmenter le nombre de données en circulation, à faciliter leur partage en complémentarité avec la mise à disposition des données en « open data » ou « données ouvertes » (cf. loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public).

37 La Chambre de Commerce comprend que si les entités publiques souhaitent réutiliser des données à caractère personnel, elles pourront le faire sur la base du troisième pilier (titre V) du Projet de loi. Néanmoins, la notion « d’entité publique » ne correspondant pas à celle « d’organisme du secteur public », la possibilité pour ces derniers de réaliser un traitement ultérieur de données à caractère personnel n’est pas prévue par le Projet de loi. Ils pourraient uniquement se prévaloir des dispositions y relatives de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, dans la limite de celles-ci.

En application des dispositions du Titre VI du Projet de loi, un réutilisateur de données pourra accéder et détenir les données protégées détenues par des organismes du secteur public moyennant le respect :

- **de certaines finalités limitativement énumérées**³⁸ (analyse statistique ; activités d'éducation, de formation ou d'enseignement ; recherche scientifique ; développement de technologies ou de produits ; évaluation des politiques publiques) ;
- **de conditions d'anonymisation sinon de pseudonymisation (obligatoires dans le cas de données à caractère personnel), sinon des limites du strict nécessaire,**
- d'une obligation de **confidentialité**³⁹ ainsi que de **mesures techniques et organisationnelles** pour empêcher la réidentification,
- d'un régime d'autorisation et de réutilisation de ces données.

S'agissant des modalités applicables à l'accès et la réutilisation par les acteurs privés des données protégées détenues par des organismes du secteur public, la Chambre de Commerce relève en particulier que plusieurs autorisations seront requises :

- de l'Autorité des données, d'une part,
- de l'organisme du secteur public qui détient les données, d'autre part, qui devra avoir marqué :
 - (i) son accord de principe à la mise à disposition des données à caractère personnel (ou non personnel) aux fins d'accès et de réutilisation en inscrivant les données disponibles sur la **liste des ressources consultable tenue par le point d'information unique**⁴⁰ ;
 - (ii) son accord spécifique à la mise à disposition des données à caractère personnel (ou non personnel) aux fins d'accès et de réutilisation.

L'Autorité des données⁴¹ tiendra un registre public des accès et réutilisations de données autorisées.

e. Concernant les acteurs compétents en matière de traitement ultérieur de données à caractère personnel (pilier 3) et d'accès et de réutilisation de données (pilier 4) (Titre III du Projet de loi)

Dans le prolongement de l'article 7, paragraphe (2) du DGA qui impose aux Etats membres la désignation d'« un ou de plusieurs organismes compétents », le Projet de loi désigne « un organisme compétent » unique dénommé « **Autorité des données** », avec pour mission d'octroyer ou de refuser les accès et les réutilisations de certaines catégories de données protégées détenues par des organismes du secteur public, dont les données à caractère personnel ainsi que les données protégées pour des motifs de confidentialité commerciale (y compris le secret d'affaires, le secret professionnel et le secret d'entreprise), de secret statistique, ou de protection des droits de propriété intellectuelle de tiers.

Le **Commissariat du Gouvernement à la protection des données**⁴² auprès de l'Etat sera chargé des missions à l'« Autorité des données » suivant le Projet de loi, pour permettre une application cohérente de la loi.

Pour l'aider dans ses missions, il pourra compter sur l'assistance technique et la collaboration :

- 1) du Centre des technologies de l'information de l'Etat (**CTIE**) ;
- 2) du groupement d'intérêt économique PNED G.I.E. – Plateforme nationale d'échange de données, désigné comme « **LNDS** » ;

³⁸ cf. article 20 du Projet de loi

³⁹ interdisant la divulgation de toute information compromettant les droits et intérêts protégés par la future loi qu'ils pourraient avoir acquis malgré les garanties mises en place.

⁴⁰ tel que décrit dans le titre e. p.13 du présent avis

⁴¹ cf. définition §5 du présent avis

⁴² L'exposé des motifs indique que cette désignation est faite « pour des raisons d'économie budgétaire et de gestion efficace des finances publiques » (cf. p. 32 et 33).

3) du « **tiers de confiance** »⁴³ mandaté par le CTIE, chargé d'effectuer des opérations de sécurité d'authentification, de transmission et de stockage d'informations permettant la réidentification, y compris, le cas échéant, l'anonymisation, la pseudonymisation et l'agrégation des données, ainsi que la gestion des clés d'anonymisation, de pseudonymisation et d'agrégation des données).

De même, dans le prolongement de ce qu'exige l'article 8 du DGA, un « **point d'information unique** » (prévu à l'article 7 du Projet de loi) sera instauré sous l'autorité du ministre en charge de la digitalisation, avec pour missions de :

- 1) recevoir les demandes d'accès et de réutilisation de données visées par le titre VI, de les transmettre électroniquement, le cas échéant par des moyens automatisés, à l'Autorité des données et d'assurer les échanges et les démarches conformément aux dispositions du titre VII ;
- 2) rendre disponibles au public toutes les informations pertinentes concernant l'application des articles 5 et 6 du DGA ainsi que toute autre information dont la publication est sollicitée par l'Autorité des données ;
- 3) mettre à disposition, conformément à l'article 8, paragraphe 2 du DGA, par voie électronique une liste des ressources consultable contenant un aperçu de toutes les ressources en données disponibles à l'accès et à la réutilisation de données conformément au titre VI, avec des informations pertinentes décrivant les données disponibles, y compris au minimum le format et la taille des données ainsi que les conditions applicables à leur réutilisation.

La Chambre de Commerce fait valoir qu'il serait pertinent d'utiliser l'option ouverte par l'article 8 paragraphe 3 du DGA qui permet au point d'information unique, d'être un canal d'informations distinct, simplifié et bien documenté pour les PME et les jeunes pousses afin de répondre à leurs besoins et à leurs capacités en matière de demande de réutilisation des données (visées à l'article 3, paragraphe 1 du DGA).

Enfin, il est institué sous l'autorité du ministre en charge de la digitalisation, un Conseil consultatif de la valorisation des données dans un environnement de confiance, désigné « **Conseil consultatif** » dans le Projet de loi, qui agira comme organe consultatif de l'Autorité des données, et sera chargé de se prononcer sur toute question en matière de traitement ultérieur de données à caractère personnel et d'accès et de réutilisation de données qui lui est soumise par le ministre en charge de la digitalisation; et de promouvoir l'accès et la réutilisation des données visés au titre VI (pilier 4).

Pour le surplus, la composition et le fonctionnement de ce Conseil consultatif sont fixés par le projet de règlement grand-ducal qui accompagne le Projet de loi.

*

CONCERNANT LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

L'article 1^{er} du Projet de règlement grand-ducal qui accompagne le Projet de loi détermine la **composition et le fonctionnement – convocation, mode de délibération, et attributions – du « Conseil consultatif de la valorisation des données dans un environnement de confiance »**⁴⁴ (tel qu'institué par l'article 8 du Projet de loi), dénommé le « Conseil consultatif ».

Le Comité consultatif est l'instance consultative qui devra rendre un avis à l'Autorité des données. Ses avis seront publiés en annexe des autorisations qui seront adoptées par ladite Autorité des données en réponse à des demandes (i) de traitement ultérieur de données personnelles (article 27 du Projet de loi) ou (ii) d'accès et de réutilisation des données (article 28 du Projet de loi).

Sous le commentaire des articles, les auteurs indiquent que « *[la] composition plurielle du Conseil consultatif par des représentants des ministères et administrations de l'État lui permet de rendre un avis cohérent et équilibré prenant en compte les exigences liées aux droits protégés et les modalités techniques applicables aux traitements ultérieurs de données à caractère personnel et aux réutilisations des données* ».

⁴³ Le tiers de confiance est défini comme « toute entité fonctionnellement indépendante des entités publiques visées au titre V, des organismes du secteur public détenant les données et du réutilisateur de données visé au titre VI, qui remplit les conditions prévues à l'article 6 » suivant l'article 2, paragraphe 2, point 3^o du Projet de loi.

⁴⁴ cf. article 1^{er} du Projet de règlement grand-ducal

Par ailleurs, les auteurs indiquent qu'à des fins de transparence administrative, il est prévu qu'un procès-verbal soit établi pour chaque réunion du Conseil consultatif, ce que la Chambre de Commerce salue.

Ces dispositions n'appellent pas d'autres commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce.

Quant aux articles 2 à 6 du Projet de règlement grand-ducal, ils précisent les règles relatives au calcul et à la perception des redevances (prévues à l'article 30 du Projet de loi) que l'Autorité des données est habilitée à percevoir, dans le cadre du traitement des demandes de réutilisation des catégories de données.

En cas de perception de redevances, la Chambre de Commerce relève avec satisfaction que :

- d'une part, que les redevances devront pouvoir être acquittées en ligne, pour des raisons de simplification administrative ;
- d'autre part, que l'Autorité des données prendra des mesures pour inciter **la réutilisation des catégories de données par les PME et les jeunes pousses** conformément aux règles en matière d'aides d'État, en précisant que pour ces acteurs, la mise à disposition de ces données pourra se faire **moyennant une redevance réduite ou à titre gratuit, afin d'éviter de constituer un obstacle à leur entrée sur le marché;**
- à cette fin, l'Autorité des données pourra établir une **liste des catégories de réutilisation pour lesquelles les données à des fins de réutilisation sont mises à disposition moyennant une redevance réduite ou à titre gratuit. Cette liste, ainsi que les critères utilisés pour l'établir, seront rendus publics.**

Plus subsidiairement, la Chambre de Commerce relève qu'une erreur matérielle s'est glissée dans le dispositif du Projet de règlement grand-ducal (référence à un article erronée). Ainsi, sous l'article 6, il y a lieu de lire : « *Le calcul des coûts consiste à faire la somme de tous les éléments de coûts éligibles prévus à l'article 56, paragraphe 1^{er} (...)* ».

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de d'approuver les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.