

N° 7985³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

modifiant

- 1° la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;**
- 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs;**
- 3° la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés;**
- 4° la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs;**
- 5° la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière;**
- 6° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(19.12.2022)

1. Conformément à l'article 57.1.c du règlement 2016/679 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 (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* ».

2. 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* ».

3. Par courrier en date du 22 mars 2022, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7985 modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et certaines autres lois (ci-après le « projet de loi ») ainsi que sur le projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques et certains autres règlements grand-ducaux (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).

4. Le projet de loi a notamment pour objet « *de mettre en place une communication électronique entre l'Administration des douanes et des accises et la Société Nationale de Circulation Automobile (ci-après la « SNCA ») en vue de prouver le dédouanement du véhicule. Ce procédé entre administrations permettra au citoyen de ne plus avoir à faire cette démarche lui-même et accélérera l'immatriculation du véhicule* », de « *créer une base légale qui permet l'échange de données relatives aux véhicules routiers en matière d'immatriculation et en matière d'assurance de la responsabilité civile (RC) entre la SNCA, en tant que sous-traitant du ministre ayant les transports dans ses attributions, et les entreprises d'assurance* », ainsi que de créer une base de données centralisée « *permettant d'obtenir et de conserver une information fiable sur l'assurance RC des véhicules routiers* ».

5. La Commission nationale limitera ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données à caractère personnel.

I. Sur la création d'une base de données relative à l'assurance de responsabilité civile automobile

1. Remarques liminaires

6. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir prévu le principe même de la création d'une base de données relative à l'assurance de responsabilité civile automobile¹ (ci-après la base de données « TR. RCA »).

En effet, lorsque le traitement de données à caractère personnel est « *nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis* »² ou « *est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public* »³, alors le fondement d'un tel traitement est notamment défini par « *le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis* » conformément à l'article 6.3 du RGPD.

L'article 6.3 du RGPD dispose que « *[l]e fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :*

- a. le droit de l'Union; ou*
- b. le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.*

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires 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. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX ».

Cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou 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. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

7. 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*

¹ Voir article 4.7. alinéa 3 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, tel que modifié par l'article 4 du projet de loi.

² Article 6.1.c du RGPD.

³ Article 6.1.e du RGPD.

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 ».

8. Le considérant (41) du RGPD énonce encore que « [l]orsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme ».

9. En vertu des dispositions précitées, ces bases légales devraient établir 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 ou encore les opérations et procédures de traitement.

10. Force est de constater que le texte sous avis ne précise pas clairement quelles seraient les catégories de données qui seraient traitées et conservées dans la base de données TR.RCA, ni pour quelles finalités celles-ci seraient traitées, ni quelles seraient les durées de conservation de telles données.

11. De telles précisions s'avèrent d'autant plus importantes alors que le responsable du traitement de cette base de données serait le Ministre ayant les transports dans ses attributions (ci-après le « ministre »), mais serait gérée par une entreprise privée, la SNCA, et serait, en outre, alimentée par des données collectées par des entreprises privées, à savoir les compagnies d'assurance du Grand-duché de Luxembourg. La Commission nationale reviendra, tout au long de son avis, en détail sur les problèmes susceptibles d'être engendrés par un tel système.

12. Par ailleurs, il convient de regretter que les dispositions qui encadrent une telle base de données soient éparpillées dans plusieurs textes de loi de sorte qu'il est difficile de comprendre les contours et la portée de la base de données TR.RCA. En effet, le projet de loi entend prévoir des dispositions relatives à cette base de données dans la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ainsi que dans le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers.

13. Pour une meilleure lisibilité et compréhension du fonctionnement de la base de données TR.RCA, ne faudrait-il pas que les dispositions relatives à la base de données TR.RCA soient regroupées dans un même texte ?

2. Sur le rôle des différents acteurs

A. Sur le rôle du ministre, de la SNCA et du CTIE

14. Il convient de rappeler que l'article 4, point 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 État 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 État membre* ».

L'article 4, point 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* ».

15. Il résulte des dispositions du projet de loi que le « *ministre a la qualité de responsable du traitement conformément aux dispositions de l'article 4, point 7), du [RGPD]* », le « *[CTIE] a la qualité*

de sous-traitant conformément aux dispositions de l'article 4, point 8) du [RGPD] » et « la SNCA a la qualité de sous-traitant conformément aux dispositions de l'article 4, point 8), du [RGPD] »⁴.

16. S'il y a lieu de saluer l'effort des auteurs du projet de loi pour avoir tenté de définir le rôle du ministre, celui du Centre des technologies de l'information de l'Etat (ci-après le « CTIE ») ainsi que de la SNCA d'un point de vue de la protection des données, ces dispositions sont toutefois incomplètes.

17. En effet, afin de comprendre la portée de tels rôles d'un point de vue de la protection des données, il est indispensable que le texte sous avis prévoit pour quels traitements de données le ministre est le responsable du traitement, et de préciser que le CTIE et la SNCA sont les sous-traitants du ministre.

18. Ainsi, la CNPD recommande de préciser que le ministre serait le responsable du traitement pour les traitements de données effectués dans le cadre de la tenue de la base de données TR.RCA, que la SNCA serait le sous-traitant du ministre, en ce qu'elle gèrerait une telle base de données, et que le CTIE serait également le sous-traitant du ministre, en ce qu'il mettrait en place les solutions techniques permettant la tenue de ladite base de données.

B. Sur le rôle des compagnies d'assurance

19. Il y a lieu de relever que le rôle des compagnies d'assurance n'est pas clairement défini dans le projet de loi. En effet, il ressort des dispositions de l'article 4 du projet de loi que la SNCA recueillerait directement auprès de l'entreprise d'assurance concernée les données relatives à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers pour le véhicule à immatriculer.

L'article 29 du projet de loi prévoit encore que les compagnies d'assurance notifieraient à la SNCA « *l'expiration, l'annulation, la résiliation, la suspension du contrat ou de la garantie, relatif à un véhicule routier soumis à l'obligation d'immatriculation* ».

Conformément à l'article 36 du projet de loi, ces dernières pourraient également saisir « *les données personnelles du preneur d'assurance, et du propriétaire, détenteur du véhicule routier ou titulaire du certificat d'immatriculation à établir dans la base de données relative à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers, ainsi que les données techniques pour identifier le véhicule, sur lequel se porte le contrat d'assurance, en vue de la création du contrat d'assurance et du certificat d'immatriculation du véhicule routier* ».

20. Ainsi, les compagnies d'assurance agiraient tantôt en tant que simple « *data provider* », tantôt en tant que responsable du traitement dans le cadre des obligations légales découlant des articles précités. Cependant, il est difficile de comprendre à la lecture desdites dispositions dans quelle situation les compagnies d'assurance agiraient en tant que « *data provider* » ou en tant que responsable du traitement.

21. Dès lors, il est impératif aux yeux de la Commission nationale de clarifier le rôle des compagnies d'assurance afin de pouvoir tirer clairement les conséquences de leur rôle dans le cadre de la base de données TR.RCA d'un point de vue de la protection des données.

3. Sur les finalités de la base de données TR.RCA

22. L'article 4 du projet de loi, qui introduit le principe de la création de la base de données TR.RCA, dispose que « *[p]our attester la conclusion d'un contrat d'assurance répondant aux dispositions de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, la SNCA collecte et conserve, dans le cadre de l'immatriculation d'un véhicule routier, dans une base de données relative à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers, les données y relatives, recueillies auprès de l'entreprise d'assurance autorisée* ».

4 Voir article 4 du projet de loi.

23. Les données relatives à l'assurance seraient donc collectées et conservées par la SNCA dans la base de données TR.RCA car celles-ci seraient nécessaires aux fins d'immatriculation du véhicule. Cependant, force est de constater que la création d'un « fichier national central d'assurance » ne semble pas uniquement reposer sur de telles finalités sur base des explications données par les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs et leurs commentaires des articles.

A. Sur les finalités aux fins de l'immatriculation d'un véhicule routier

24. Il y a lieu de relever que la SNCA collecte d'ores et déjà des données relatives à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers car tout véhicule se doit d'être couvert par une assurance valable afin d'être mis en circulation sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg⁵.

25. En effet, l'une des pièces à fournir dans le cadre de « *l'immatriculation d'un véhicule au Luxembourg* » ou « *de l'obtention d'un certificat d'immatriculation, d'une vignette de conformité, d'un document ou d'une copie d'un document relevant de l'immatriculation d'un véhicule ou de toute autre opération administrative dans le cadre de la mise en circulation sur la voie publique ou de la mise hors circulation sur la voie publique d'un véhicule au Luxembourg* », est la preuve de « *couverture du véhicule par une assurance de responsabilité civile pour véhicules automoteurs* »⁶.

26. Cependant, quelles seraient les raisons de la conservation de telles données dans la base de données TR. RCA aux fins de l'immatriculation d'un véhicule routier ? En effet, aucune disposition actuellement applicable, dans le cadre de l'immatriculation d'un véhicule routier, ne semble justifier une telle conservation dans une base de données dédiée, une fois l'immatriculation du véhicule terminée.

27. Des explications à ce sujet mériteraient d'être apportées par les auteurs du projet de loi.

B. Sur les finalités à des fins de contrôle de la validité d'une assurance de responsabilité civile automobile

a. Sur les dispositions de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021

28. L'article 4.1 de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 dispose que « *[c]haque État membre s'abstient d'effectuer un contrôle de l'assurance de la responsabilité civile des véhicules qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un autre État membre ou qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un pays tiers et entrent sur son territoire à partir du territoire d'un autre État membre. Il peut toutefois procéder à ces contrôles de l'assurance à condition que ceux-ci ne soient pas discriminatoires, qu'ils soient nécessaires et proportionnés à l'objectif poursuivi, et :*

- a) qu'ils soient effectués dans le cadre d'un contrôle ne visant pas exclusivement à vérifier l'assurance ; ou*
- b) qu'ils fassent partie d'un système général de contrôles sur le territoire national menés également sur les véhicules qui ont leur stationnement habituel sur le territoire de l'État membre qui réalise le contrôle et ne nécessitent pas l'arrêt du véhicule ».*

29. Le considérant (16) de ladite directive apporte des précisions quant à ces dispositions, et énonce que « *[l]es États membres doivent actuellement s'abstenir de contrôler l'assurance des véhicules qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un autre État membre, ou qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un pays tiers et entrent sur leur territoire à partir du territoire d'un autre État membre. Cependant, de nouvelles innovations technologiques, comme la technologie permettant la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation, permettent de contrôler l'assurance des véhicules sans les stopper et donc sans interférer avec la libre circulation des personnes. Il convient*

⁵ Voir article 2 de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

⁶ Voir article 52 du projet de loi qui a pour objet de modifier l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers.

donc d'autoriser les contrôles de l'assurance des véhicules, uniquement s'ils ne sont pas discriminatoires, s'ils sont nécessaires et proportionnés, s'ils s'inscrivent dans le cadre d'un système général de contrôles sur le territoire national menés également sur les véhicules qui ont leur stationnement habituel sur le territoire de l'État membre qui effectue les contrôles et s'ils ne nécessitent pas d'arrêter le véhicule ».

Le considérant (17) de la directive précitée énonce encore que « [l]es États membres qui optent pour la mise en place d'un système qui traite des données à caractère personnel susceptibles d'être ultérieurement partagées avec d'autres États membres, telles que des données obtenues grâce à une technologie de reconnaissance des plaques d'immatriculation, doivent légiférer pour permettre le traitement de données à caractère personnel aux fins de la lutte contre la conduite sans assurance, tout en mettant en place des mesures appropriées garantissant les droits et les libertés ainsi que les intérêts légitimes des personnes concernées par ces données. Les dispositions du [RGPD] s'appliquent au traitement des données à caractère personnel aux fins de la lutte contre la conduite sans assurance. La législation des États membres devrait notamment préciser la finalité exacte, indiquer la base juridique pertinente, satisfaire aux exigences de sécurité applicables, respecter les principes de nécessité, de proportionnalité et de « limitation de la finalité », et fixer un délai proportionné de conservation des données ».

30. Il résulte de ce qui précède qu'il est laissé le choix aux États membres de mettre en place des systèmes de contrôle de l'assurance d'un véhicule qui impliqueraient des traitements de données à caractère personnel. Cependant, il ne découle pas de la directive (UE) 2021/2118 précitée que les États membres doivent créer une base de données nationale relative à l'assurance des véhicules routiers, tel que semble le suggérer les auteurs du projet de loi. La CNPD reviendra infra sur ce point.

31. Par ailleurs, il convient de rappeler que « [l]es considérants des directives ne sont pas soumis à l'obligation de transposition en droit national, étant donné qu'ils n'ont aucune valeur juridique propre. Ils contribuent simplement à faciliter l'interprétation des articles des directives auxquels ils se rattachent et qui l'emportent sur les considérants en cas de contradiction »⁷.

b. Sur la volonté des auteurs du projet de loi quant aux finalités poursuivies par la base de données TR.RCA

32. Il ressort de l'exposé des motifs que « l'Union européenne rend à présent possible le contrôle de l'obligation d'assurer un véhicule routier sur les véhicules routiers immatriculés sur le territoire d'un autre État membre, par la Police de l'État membre sur le territoire duquel ce véhicule se trouve, selon notamment le considérant (16) de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité. En effet, la question de la non assurance des véhicules routiers est envisagée comme un problème sérieux et permettre cet échange contribuerait à améliorer la sécurité routière. En conséquence, un véhicule immatriculé au Luxembourg et circulant sur le territoire d'un autre État membre peut être contrôlé au sujet de l'existence de son assurance RC. Au lieu de présenter le document papier, dont la fiabilité est toute relative, il est prévu que les membres de la Police de cet État membre puisse directement vérifier cette information sur une base de données. Le fait que cette base de données soit centralisée est une exigence pour ce système de contrôle, à l'échelle européenne. Réciproquement la Police grand-ducale pourra conduire de tels contrôle selon les mêmes modalités sur tout véhicule immatriculé dans le territoire de tout autre État membre ».

33. Les auteurs du projet de loi estiment ainsi que « mettre en place cette base de données centralisée ainsi que les moyens permettant d'obtenir et de conserver une information fiable sur l'assurance RC des véhicules routiers est donc une nécessité ». Ces derniers précisent encore que « [l]e principal atout de ce système est que l'information sur l'existence ou non d'une assurance RC peut être instantanément mise à jour et contrôlée. Aussi, les possibilités de fraude ou de falsification quant à l'assurance sont exclues. C'est pourquoi ce traitement des données apporte une véritable plus-value quant à

⁷ En ce sens, voir 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°221.

l'application et la sanction de l'obligation de souscrire à une assurance de RC automobile, telle que prévue par les lois modifiées du 14 février 1955 et 16 avril 2003 précitées ».

34. Il ressort encore du commentaire des articles que la base de données TR.RCA serait une base de données « *dédiée à répertorier l'existence d'une responsabilité civile automobile pour les véhicules en circulation au Grand-Duché du Luxembourg. En effet, l'information contenue dans la base est considérée comme étant la plus fiable, et constituera la source de vérification de la Police grand-ducal lors de ses contrôles* »⁸, et qu'elle serait centralisée « *dans la logique des exigences européennes* »⁹, et en vue de satisfaire à une réforme à venir selon laquelle les Etats membres communiqueront l'information relative à l'existence d'une assurance de responsabilité civile pour un véhicule automoteur aux services de Police des Etats membres lors d'un contrôle du véhicule sur le territoire de l'un de ses Etats membres »¹⁰.

35. Ainsi, et alors que la directive (UE) 2021/2118 précitée ne semble pas imposer la création d'une telle base de données, la CNPD comprend que la création de la base de données obéirait plutôt à une volonté politique – et à l'anticipation d'une réforme européenne à venir, dont la finalité première serait de permettre le contrôle quant à la validité ou l'existence d'une assurance de responsabilité civile pour les véhicules immatriculés et mis en circulation sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Or, cela n'est aucunement reflétée dans le projet de loi.

36. Par conséquent, en l'absence de telles précisions dans le texte même du projet de loi, la formulation actuelle desdites dispositions ne remplit pas les critères de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme¹¹.

37. La CNPD estime, dès lors, indispensable que les dispositions sous avis reflètent les finalités telles que décrites par les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles.

4. Sur les catégories de données

38. En vertu de l'article 4.7 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, tel que modifié par le projet de loi¹², la SNCA collecte et conserve « *dans le cadre de l'immatriculation d'un véhicule routier, dans une base de données relatives à l'assurance de responsabilité civile automobile des véhicules routiers, les données y relatives, recueillies auprès de l'entreprise d'assurance autorisée* ».

Cet article précise encore que « *les données communiquées par les compagnies d'assurance, en vue d'une immatriculation d'un véhicule routier, sont précisées dans un règlement grand-ducal ; elles comportent certaines données techniques du véhicule et les données personnelles du propriétaire, détenteur ou titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, et, le cas échéant, les données personnelles du preneur d'assurance* ».

39. L'article 36 du projet de loi¹³ précise encore que les compagnies d'assurance saisissent « *les données personnelles du preneur d'assurance, et du propriétaire, détenteur du véhicule routier ou titulaire du certificat d'immatriculation à établir dans la base de données relative à l'assurance de*

⁸ Voir commentaire des articles, Ad article 29.

⁹ Les auteurs du projet de loi semblent viser le considérant 16 de la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité, voir paragraphe 29 du présent avis.

¹⁰ Voir commentaire des articles, Ad article 36.

¹¹ En ce sens, voir 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 ; voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [CGL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

¹² Voir article 4 du projet de loi.

¹³ Cet article introduit un nouvel article 31bis de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, telles qu'introduites par l'article 36 du projet de loi.

responsabilité civile automobile des véhicules routiers, ainsi que les données techniques nécessaires pour identifier le véhicule, sur lequel se porte le contrat d'assurance » et que les « modalités et le type des données à saisir sont précisés par un règlement grand-ducal ».

40. La CNPD comprend que les dispositions du règlement grand-ducal dont il serait question et auquel font référence les articles précités, sont les dispositions visées à l'article 50 du projet de règlement grand-ducal, qui a pour objet de modifier l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers.

41. Cet article dispose que « [p]our toute immatriculation d'un véhicule routier au Luxembourg, la compagnie d'assurance titulaire du contrat de responsabilité civile automobile obligatoire procède à la saisie des données techniques relatives au véhicule à faire immatriculer, dans la limite des informations prévues à l'annexe 1 du présent règlement.

Dans le cadre de cette saisie, la compagnie d'assurance est autorisée à traiter conformément à l'article 4, paragraphe 7, alinéa 3 de la loi précitée du 14 février 1955 les données à caractère personnel suivantes :

- *le numéro de châssis du véhicule et le numéro d'immatriculation attribué au véhicule ;*
- *le(s) nom(s) et adresse du propriétaire, détenteur ou titulaire du certificat d'immatriculation pour lequel le véhicule est assuré ;*
- *les données personnelles du preneur d'assurance, le cas échéant ».*

42. Il résulte du commentaire des articles que ces nouvelles dispositions ont été introduites « afin de décrire les données traitées par la compagnie d'assurance preneur du contrat de responsabilité civile obligatoire du véhicule à assurer »¹⁴.

43. S'il ne ressort pas des dispositions précitées, ni du commentaire des articles, dans quel fichier ces données seraient saisies, la CNPD comprend toutefois que ces données figureraient dans la base de données TR.RCA. Dès lors, l'article 50 du projet de règlement grand-ducal devrait préciser expressément que ces données soient conservées dans la base de données TR.RCA.

44. En outre, tant l'article 4 du projet de loi que l'article 50 du projet de règlement grand-ducal visent expressément la collecte des « données personnelles du preneur d'assurance » sans qu'il soit explicitement précisé de quelles données il s'agirait. S'agit-il des données figurant sur l'attestation d'assurance délivrée par une compagnie d'assurance, telle que visée par l'article 12.4. du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers¹⁵ ? Ce document est, en effet, nécessairement communiqué à la SNCA lors de l'immatriculation d'un véhicule routier¹⁶. Des précisions à ce sujet mériteraient d'être apportées par les auteurs du projet de loi.

45. Enfin, il convient de relever que les compagnies d'assurance notifieraient à la SNCA des données à caractère personnel en vertu de l'article 29 du projet de loi. Cet article prévoit de remplacer les dispositions de l'article 12.1 de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, par les dispositions ci-après : « [p]our être opposables à la personne lésée, l'expiration, l'annulation, la résiliation, la suspension du contrat ou de la garantie, relatif à un véhicule routier soumis à l'obligation d'immatriculation telle que définie à l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et à

¹⁴ Voir commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal, Ad article 50.

¹⁵ L'article 12.4. dispose qu'« [a]ux fins de documenter pour un véhicule routier l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, il y a lieu de produire une attestation d'assurance délivrée par une compagnie d'assurance agréée à cette fin et certifiant la couverture du véhicule par une police d'assurance en cours de validité le jour de la délivrance du certificat d'immatriculation ou de la vignette de conformité. L'attestation d'assurance doit être conforme au modèle approuvé par le ministre et comporter au moins les indications suivantes : les nom(s), prénom(s) et adresse du titulaire de la police d'assurance ou, dans le cas d'une personne morale, la dénomination et le siège social, le nom et la signature de la compagnie d'assurance, les dates de prise d'effet et d'expiration de l'attestation ainsi que, pour les véhicules, leur numéro d'immatriculation et leur numéro d'identification ».

¹⁶ Voir article 10 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers, tel que modifié par le projet de règlement grand-ducal.

l'immatriculation des véhicules routiers, quelle que soit leur cause, doivent être notifiées par l'entreprise d'assurance autorisée par voie électronique à la [SNCA] agissant pour le compte du ministre ayant les transports dans ses attributions ».

46. Il résulte du commentaire des articles que ces informations seraient enregistrées dans la base de données TR.RCA¹⁷. Cependant, de telles précisions devraient être expressément mentionnées dans les dispositions sous avis et non dans le commentaire des articles¹⁸.

47. Par conséquent, il résulte des développements précédents qu'il ne ressort pas clairement du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal quelles données à caractère personnel seraient collectées et conservées dans la base de données TR.RCA.

48. Dès lors, et afin de remplir les critères de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹, il est impératif que les auteurs du projet de loi énumèrent clairement dans le texte sous avis quelles catégories de données à caractère personnel seraient collectées et conservées dans la base de données TR.RCA²⁰.

49. A toutes fins utiles, la Commission nationale estime que pour une meilleure lisibilité et compréhension des dispositions visant à préciser quelles seraient les catégories de données collectées et conservées dans la base de données TR.RCA, ces précisions devraient figurer dans une seule et même disposition.

5. Sur les modalités d'accès à cette base de données

50. L'article 36 du projet de loi a pour objet d'introduire dans la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs un nouvel article 31*bis*. Ce nouvel article prévoit d'encadrer quelles données de la base de données TR.RCA seraient communiquées aux différentes entités y visées.

A. Sur les mesures de sécurité qui seraient mises en place

51. 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)* ».

52. L'article 32 du RGPD dispose encore que « *le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en oeuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque* ». Pareilles mesures doivent être mises en oeuvre afin d'éviter notamment des accès non-autorisés aux données, des fuites de données ou des modifications non désirées.

53. 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 entité concernée, et à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès.

54. 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 à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

¹⁷ Voir commentaire des articles du projet de loi, Ad article 29.

¹⁸ Voir paragraphes 6 à 13 du présent avis.

¹⁹ En ce sens, voir 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 ; voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [CGL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

²⁰ Sur ce point voir également paragraphes 6 à 13 du présent avis.

55. Il convient encore de souligner l'importance d'effectuer proactivement des contrôles en interne. A cet effet, il convient conformément à l'article 32.1.d du RGPD de mettre en oeuvre une procédure « *visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement* ».

56. La CNPD estime primordial, dans le cadre des accès à la base de données TR.RCA, que de telles mesures de sécurité soient mises en oeuvre par le responsable du traitement afin d'assurer la confidentialité et la sécurité des données.

57. En outre, la mise en oeuvre de ces mesures devraient impérativement tenir compte des spécificités de chacun des accès envisagés par le projet de loi. En effet, il y a lieu de relever que l'article 36 du projet de loi prévoit différents accès à la base de données TR.RCA :

- un accès par la Police grand-ducale ;
- un accès par les agents de l'Administration des douanes et des accises ;
- un accès par les entreprises d'assurance autorisées ;
- un accès par le Fonds de Garantie Automobile ; et
- le Bureau, tel que défini à l'article 1^{er} lettre g) de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

La Commission nationale reviendra dans les développements ci-après sur chacun de ces accès.

B. Sur l'accès à la base de données TR.RCA par des acteurs publics et privés

a. Remarques liminaires

58. Les dispositions du nouvel article 31bis²¹ prévoient que la SNCA « *est autorisée à mettre à disposition l'information relative à la validité d'une attestation d'assurance de responsabilité civile automobile* ».

59. S'il ressort desdites dispositions qu'une communication de données semblent être envisagée, cela semble être contredit par le commentaire des articles qui mentionne un accès ou une consultation de données. Pour une meilleure compréhension et lisibilité des dispositions sous avis, il est important que la volonté des auteurs soit clairement reflétée dans lesdites dispositions et qu'une même terminologie soit employée.

60. En tout état de cause, la Commission nationale estime qu'il serait préférable de prévoir une communication de données de la SNCA vers les acteurs privés plutôt qu'un accès à la base de données TR.RCA.

61. Enfin, il convient de rappeler que conformément au principe de minimisation des données seules les données adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles seraient traitées soient communiquées.

62. La CNPD comprend qu'un tel principe serait respecté en l'espèce alors qu'il ressort des dispositions du nouvel article 31bis que la SNCA communiquerait « *l'information relative à la validité d'une attestation d'assurance de responsabilité civile automobile* ». Les auteurs du projet de loi précisent encore dans le commentaire des articles qu'« *[i]l convient d'insister sur le fait que pour chacune des entités ayant la possibilité de consulter la base TR.RCA, la seule information que la SNCA communique est la réponse à la question de savoir si une assurance RC automobile existe ou non pour le véhicule en question* ». Dès lors, de telles dispositions méritent d'être saluées.

²¹ L'article 36 du projet de loi introduit un nouvel article 31bis dans la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

b. Sur l'accès par la SNCA

63. Il convient de regretter que ni les textes sous avis ni le commentaire des articles n'apportent de précisions quant aux raisons qui justifieraient qu'un agent de la SNCA puisse accéder à la base de données TR.RCA. Ainsi, quelles seraient les finalités pour lesquelles un agent de la SNCA pourrait avoir accès à la base de données TR.RCA, une fois l'immatriculation d'un véhicule terminée ?

64. De plus, il ressort du projet de loi qu'une autre base de données est actuellement gérée par la SNCA à savoir le fichier national des véhicules routiers et de leurs détenteurs, dénommé « TR.VIM »²². Ce fichier serait d'après les auteurs du projet de loi également relié au fichier TR.RCA²³.

65. Afin d'éviter tout accès illégal aux données, il faudrait veiller à ce que des agents de la SNCA qui auraient accès au fichier TR.VIM ne puissent accéder au fichier TR.RCA et vice-versa, si les finalités pour lesquelles ces accès sont accordés, sont différentes.

66. Par conséquent, conformément aux développements précédents sur les mesures de sécurité devant être mises en oeuvre, il est important qu'une politique des accès soit aménagée et que les principes de minimisation des données et de limitation des finalités²⁴ soient respectés dans le cadre de tels accès.

c. Sur l'accès par la Police grand-ducale

67. Il résulte du nouvel article 31*bis* que la Police grand-ducale aurait accès à la base de données TR.RCA « conformément aux dispositions prévues par l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ».

68. L'article 39 du projet de loi entend refléter une telle hypothèse en ce qu'il modifie l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. La base de données TR.RCA y est ainsi expressément mentionnée.

69. Sans préjugé du bienfondé et de la nécessité d'un tel accès, la Commission nationale se demande quelle serait la plus-value de telles dispositions si la Police grand-ducale n'est à l'heure actuelle pas dotée des moyens techniques qui lui permettraient de consulter à distance cette base de données lors d'un contrôle routier ?

d. Sur l'accès par l'Administration des douanes et accises

70. L'article 31*bis* prévoit encore que les agents de l'Administration des douanes et accises auraient également accès à la base de données TR.RCA « conformément à l'article 6 paragraphe b) de la loi modifiée du 14 février 1955 »²⁵.

71. Il y a lieu de réitérer les interrogations formulées par la CNPD au paragraphe 67 à 69 ci-avant.

e. Sur l'accès par les entreprises d'assurance

72. Il ressort des dispositions du nouvel article 31*bis* que la SNCA « est autorisée à mettre à disposition l'information relative à la validité d'une attestation d'assurance de responsabilité civile

²² Voir notamment commentaire des articles du projet de loi, Ad article 31.

²³ Il résulte du commentaire de l'article 31 du projet de loi que « la base de données [TR.RCA] constitue un fichier séparé et relié à la base TR.VIM par l'identification du véhicule pertinent ».

²⁴ En vertu du principe de limitation des finalités les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

²⁵ Cet article dispose que « [d]ans le cadre des contrôles de véhicules effectués dans l'exercice des fonctions qui leur sont conférées par la législation sur les transports routiers ainsi que, pour autant que la masse maximale des véhicules à contrôler dépasse 3.500kg, par les articles 11 et 17, paragraphe 1, les fonctionnaires de l'administration des douanes et accises sont chargés d'assurer l'exécution des dispositions de la présente loi et des dispositions réglementaires prises en son exécution, pour autant qu'elles concernent l'aménagement des véhicules et de leurs chargements ainsi que les plaques d'immatriculation, les numéros d'identification et les documents de bord, et de dresser procès-verbal des infractions à ces dispositions ».

automobile » aux « entreprises d'assurance autorisées, aux fins de vérification de cette information, au début et au terme de la période de couverture d'assurance ».

73. Les auteurs du projet de loi indiquent à ce sujet, dans le commentaire des articles, que cet accès « est prévu afin de vérifier la concordance de l'information contractuelle et de l'information contenue dans la base de données. En effet, le principal avantage de ce système électronique centralisé est d'obtenir une information fiable et à jour ».

74. Cependant, quelle serait l'utilité d'un tel accès pour les compagnies d'assurance alors que celles-ci doivent d'ores et déjà conformément à l'article 29 du projet de loi²⁶ notifier à la SNCA « l'expiration, l'annulation, la résiliation, la suspension du contrat ou de la garantie, relatif à un véhicule routier soumis à l'obligation d'immatriculation telle que définie à l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et à l'immatriculation des véhicules routiers, quelle que soit leur cause » ?

75. En outre, les explications avancées par les auteurs du projet de loi pour justifier un tel accès sont manifestement contraires à la lettre du RGPD. En effet, il y a lieu de rappeler que conformément au principe d'exactitude des données²⁷, les données à caractère personnel doivent être exactes, et si nécessaire, tenues à jour. De plus, en vertu de ce principe « toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder »²⁸.

76. Cette obligation pèse sur le responsable du traitement, en l'espèce le ministre, conformément à l'article 5.2 du RGPD. Or, les dispositions du projet de loi, telles que prévues, auraient comme conséquences de renverser la charge d'une telle responsabilité et de la faire peser sur les compagnies d'assurance, qui sont totalement étrangères à la tenue et la gestion du fichier TR.RCA.

77. Ainsi, au vu de ce qui précède, la Commission nationale estime qu'il n'est pas justifié ni nécessaire que les compagnies d'assurance aient accès à la base de données TR.RCA pour de telles finalités. Ce d'autant plus alors que celles-ci auraient d'ores et déjà accès à de telles données, qui sont leurs propres données clients.

78. En tout état de cause, la CNPD considère qu'un tel accès ferait courir des risques importants d'accès illégal aux données le cas échéant. En effet, à défaut de mesures de sécurité appropriées, telles que décrites ci-avant, le risque de communication non sollicitée pour les clients des compagnies d'assurance serait, par exemple, important. De même qu'il existerait un risque non négligeable, en cas de faille informatique, que les données clients d'une compagnie d'assurance A deviennent accessibles à une compagnie d'assurance B.

f. Sur l'accès par le Fonds de Garantie Automobile et par le Bureau

79. Le nouvel article 31bis prévoit un accès au Fonds de Garantie Automobile « conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juin 2007 portant transposition de la directive 2005/14/CE sur l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automobiles ».

80. La Commission nationale comprend que cet accès au Fonds de Garantie Automobile ne serait octroyé que lorsque celui-ci en aurait besoin dans le cadre de sa mission de « réparer les préjudices résultant d'un accident causé au Grand-Duché de Luxembourg par un véhicule exempté de l'obligation d'assurance en vertu de l'article 4 points a) et b) du règlement grand-ducal du 11 novembre 2003 pris en exécution de la présente loi ou de l'article 4 point b) de la Directive 1972/166/CEE »²⁹.

²⁶ Cet article entend remplacer les dispositions de l'article 12.1. de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

²⁷ Article 5.1.d du RGPD.

²⁸ Article 5.1.d du RGPD.

²⁹ Voir article 16.2.1. de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

81. Enfin, la Commission nationale comprend que le Bureau aurait accès à la base de données TR.RCA dans le cadre des dispositions de l'article 15 du règlement modifié du 11 novembre 2003 pris en exécution de la loi du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

82. Toutefois, de tels accès sont-ils nécessaires ? N'existerait-il pas d'autres moyens alternatifs plus protecteurs en matière de protection des données, afin d'obtenir une telle information, comme la communication d'une telle information par la compagnie d'assurance concernée ?

6. Sur la durée de conservation des données

83. Selon l'article 5.1.c 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.

84. Le projet de loi ne donne pas de précisions quant à la durée de conservation des catégories de données qui figureraient dans la base de données TR.RCA. En l'absence de telles précisions, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données serait respecté en l'espèce.

85. De plus, les données collectées devront être supprimées ou anonymisées dès que leur conservation n'est plus nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

86. Dès lors, même si les durées de conservation ne sont pas définies dans le projet de loi, celui-ci devrait *a minima* préciser les critères qui seraient pris en compte afin de déterminer quelle est la durée de conservation proportionnée pour chaque catégorie de données à caractère personnel qui serait collectée dans le cadre du projet de loi.

87. Il y a cependant lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir précisé combien de temps les données devraient être conservées par les destinataires des données³⁰.

88. Par ailleurs, il y a lieu de noter que les dispositions sous avis prévoient une durée « *qui ne peut excéder sept années après l'expiration du contrat de responsabilité civile automobile pour le véhicule couvert* » en ce qui concerne « *l'information relative à la validité d'une attestation d'assurance de responsabilité civile automobile* » qui serait collectée par les entreprises d'assurance.

89. Les auteurs du projet de loi expliquent que cette durée serait nécessaire afin de permettre aux compagnies d'assurance de remplir « *leurs obligation d'information au Fonds de Garantie Automobile. Cette obligation concerne les véhicules accidentés à l'étranger et ne s'applique pas à tous les véhicules assurés, mais est cruciale pour assurer l'indemnisation de la victime* ». Ces derniers indiquent encore que « *le recours à une base de données centralisée permet le mieux d'appliquer cette règle, indépendamment de l'état des activités des différentes entreprises d'assurance* ».

90. La CNPD peut comprendre qu'une obligation légale définisse la durée de conservation pour les données collectées par les compagnies d'assurance. Cependant, cette obligation devrait peser sur les compagnies d'assurance en leur qualité de responsable du traitement lorsqu'elles collectent des données en vue de la conclusion d'un contrat d'assurance. Ainsi, cette obligation de conservation ne saurait s'appliquer au ministre, en tant que responsable du traitement de la base de données TR.RCA, comme pourrait le laisser penser les explications des auteurs du projet de loi, alors qu'il s'agit d'un traitement de données différent pour des finalités différentes.

91. Il est indispensable que des clarifications à ce sujet soient apportées par les auteurs du projet de loi.

³⁰ Voir nouvel article 31bis.2 et 31bis.3 de la loi modifiée du 16 avril 2003 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

II. Sur l'accès aux compagnies d'assurance à la base de données « TR.VIM »

92. En vertu des dispositions de l'article 50 du projet de règlement grand-ducal les compagnies d'assurance semblent avoir accès au fichier national des véhicules routiers et de leurs détenteurs (TR.VIM), qui est actuellement géré par la SNCA.

93. En effet, il ressort du commentaire de l'article 50 du projet de règlement grand-ducal qu'« *en ce qui concerne les données techniques du véhicule* »³¹, les compagnies d'assurance pourraient y « *accéder pour créer le fichier du véhicule du titulaire. Ainsi la SNCA sera informée de l'initialisation d'une couverture d'assurance de responsabilité civile et pourra procéder à l'attribution de la plaque d'immatriculation du titulaire au véhicule à immatriculer* ».

94. En outre, il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi qu'« *il est proposé d'introduire également la possibilité pour les compagnies d'assurance de pré-créeer un véhicule dans la base de données nationale des véhicules automoteurs en vue de l'immatriculation du véhicule. A ces fins, les compagnies d'assurance doivent saisir un minimum d'information en ce qui concerne le véhicule et le titulaire du futur certificat d'immatriculation du véhicule* ».

95. Il résulte de ces explications que les compagnies d'assurance auraient également accès au fichier national des véhicules routiers et de leurs détenteurs. Or, cela n'est ni reflété clairement ni expressément dans les textes sous avis. Il est indispensable que de telles clarifications soient apportées par les auteurs des dispositions en projet alors qu'il est difficile à la lecture desdites dispositions de comprendre le fonctionnement et la portée d'un tel mécanisme.

96. Dès lors, la Commission nationale estime que des précisions quant aux finalités et aux modalités d'un tel accès devraient être nécessairement apportées et que des mesures de sécurité, dans le cadre d'un tel accès, soient mises en oeuvre par le responsable du traitement.

III. Sur la consultation de bases de données par la SNCA aux fins de vérification de l'information nécessaire à l'immatriculation

97. L'article 52 du projet de règlement grand-ducal entend modifier l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2006 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers. Un nouvel alinéa serait introduit à l'article 10 précité qui prendrait la teneur suivante « *[l]es pièces justificatives visées par le présent article ainsi que les informations y relatives peuvent également être reçues ou vérifiées par la SNCA moyennant un système électronique sécurisée* ».

98. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent au sujet desdites dispositions qu'il « *est prévu que la SNCA puisse consulter les bases de données pertinentes uniquement aux fins de vérification de l'information nécessaire à l'immatriculation. Ces vérifications génèrent un gain de temps et d'efficacité réels, pour la SNCA car elle a accès à une information fiable et à jour, comme pour le requérant qui n'a plus besoin d'effectuer une partie des démarches* ».

99. Il y a lieu de regretter que les dispositions précitées ne précisent pas pour quelles autres bases de données la SNCA aurait accès ni quelles seraient les catégories de données visées.

100. Or, il est indispensable que de telles précisions soient apportées afin que soit respecté les critères de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme³².

31 La CNPD comprend qu'il s'agirait en partie de données à caractère personnel alors que les auteurs du projet de règlement grand-ducal indiquent dans le commentaire de l'article 50 que « *[p]our la communication des informations de l'entreprise d'assurance à la SNCA, le VIN ou numéro de châssis est considéré comme une donnée à caractère personnel* ».

32 En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larquier, 2019, p. 469, n°619 ; voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [CGL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

101. En outre, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 6.4 du RGPD « *il s'impose encore de déterminer dans l'ordre juridique national les conditions dans lesquelles les données peuvent être traitées à une finalité autre que celle pour laquelle elles sont collectées. Il en est ainsi lorsque le traitement à une autre fin n'est pas compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées. Sont notamment visées les hypothèses dans lesquelles des données sont continuées par une administration à une autre, les données collectées et traitées par une administration sont accessibles à une autre administration (...). Dans le respect de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, qui érige en matière réservée à la loi les exceptions à la garantie par l'État de la protection de la vie privée, les conditions dans lesquelles les données peuvent être traitées à une finalité autre que celle pour laquelle elles ont été collectées doivent faire l'objet d'une loi, du moins quant aux éléments essentiels de la matière* »³³.

102. Dès lors, ne faudrait-il pas prévoir dans une loi le principe de l'accès par la SNCA à des bases de données tenues par d'autres administrations ?

IV. Sur les échanges de données entre la SNCA et l'Administration des douanes et accises

103. L'article 4 du projet de loi dispose que « *[p]our la même finalité de l'immatriculation d'un véhicule routier, la SNCA peut recevoir la confirmation de l'acquittement de la taxe sur la valeur ajoutée suite à une communication effectuée par l'Administration des douanes et des accises. Dans le cadre de cet échange, le numéro de châssis du véhicule est saisi. Afin de vérifier les informations relatives au véhicule déclaré, des données techniques supplémentaires du véhicule peuvent être consultées, selon les modalités fixées par un règlement grand-ducal, et le nom(s), prénom(s) et adresse de la personne ayant procédé à l'acquittement de la taxe peuvent être communiqués* ». Il résulte du commentaire des articles que les auteurs du projet de loi entendent prévoir un échange de données entre la SNCA et l'Administration des douanes et des accises.

104. S'il convient de féliciter les auteurs du projet de loi pour avoir prévu le principe d'un tel échange, force est de constater que celles-ci ne sont pas rédigées avec suffisamment de précisions. En effet, s'agit-il d'une communication de données entre la SNCA et l'Administration des douanes et des accises ou d'un accès réciproque à des bases de données ?

105. Afin de respecter les critères de clarté, de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme³⁴, il est indispensable que de telles précisions soient apportées dans le texte en projet.

V. Sur les modifications apportées à la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés

106. Les principales modifications apportées par le projet de loi à la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés visent à inclure la notion du titulaire du certificat d'immatriculation en accord avec la directive modifiée 1999/37/CE du Conseil du 29 avril 1999.

107. Par ailleurs, il convient de saluer les modifications de l'article 2.1 de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, par le projet de loi³⁵, qui entendent supprimer et remplacer la référence faite à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la

33 En ce sens, voir 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.

34 En ce sens, voir 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 ; voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [CGL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

35 Voir article 20 du projet de loi.

protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel par la référence à la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

108. Enfin, dans la mesure où le projet de loi ne clarifie pas les interrogations soulevées par la CNPD dans ses avis du 25 février 2015³⁶ et du 30 décembre 2020 relatifs aux projets de loi N°6714 et N°7652, elle se permet de réitérer de telles interrogations quant à « *la pertinence de se limiter aux masquages des personnes tierces à l'infraction uniquement lors de l'exercice du droit d'accès aux images du conducteur ou de la personne présumée pécuniairement responsable* »³⁷ ainsi que l'ensemble de ses observations formulées quant à l'exercice du droit d'accès aux données du système CSA par les personnes concernées³⁸.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 19 décembre 2022.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

36 Délibération n°74/2015 du 25 février 2015 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°6714/05, délibération n°32/2020 du 30 décembre 2020 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7652/03.

37 Voir délibération n°32/2020 du 30 décembre 2020 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7652/03, voir sous le point II intitulé « Quant aux images prises par les radars feux rouges », page 3 et délibération n°74/2015 du 25 février 2015 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°6714/05, page 4.

38 Délibération n°32/2020 du 30 décembre 2020 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7652/03, voir sous le point V intitulé « Quant à l'exercice du droit d'accès aux données du système CSA par les personnes concernées », ainsi que délibération n°74/2015 du 25 février 2015 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°6714/05, page 4.