

Avis de la Commission nationale pour la protection des données concernant la loi du 6 juillet 2004 modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques

Délibération n°74/2004 du 13 septembre 2004

Suite à la demande lui adressée par courrier du 4 mars 2004 de Monsieur le Ministre des Transports, la Commission nationale entend présenter ci-après ses observations et commentaires au sujet du projet de loi n°5256 modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, bien que ce projet de loi vienne d'être définitivement adopté entre-temps par la loi du 6 juillet 2004 (publiée au Mémorial A, n° 134 du 28 juillet 2004).

A) L'article 4 bis paragraphe 4 de la loi du 6 juillet 2004 modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques

Dans son courrier adressé à la Commission nationale, Monsieur le Ministre des Transports demande l'avis de celle-ci sur le point de savoir si le texte proposé au niveau de cet article, qui soulève une question en termes de protection des données, est « *suffisant pour constituer la base légale requise* ».

Le libellé de l'article en question se présente comme suit :

« Le Ministre des Transports peut confier à la Société Nationale de Contrôle Technique des tâches administratives relevant de la gestion de l'immatriculation des véhicules routiers et de la gestion des permis de conduire. La mise en œuvre de cette gestion peut être déterminée par un règlement grand-ducal. »

Sans préjudice des dispositions de la législation relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le Ministre des Transports est autorisé, dans le cadre de la gestion des permis de conduire, à collecter, utiliser et traiter des données relatives à la santé et des données judiciaires. Cette même autorisation vaut pour la Société Nationale de Contrôle Technique, agissant comme sous-traitant du Ministre des Transports dans l'accomplissement de ses missions légales prévues au premier alinéa du présent paragraphe.

Les employés de la Société Nationale de Contrôle Technique qui sont chargés de la réception des examens en vue de l'obtention d'un permis de conduire sont agréés par le Ministre des Transports. Avant d'entrer en fonction, les agents affectés à la réception des examens du permis de conduire prêteront devant le Ministre des Transports ou son délégué le serment qui suit: «Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.»

B) Les travaux parlementaires relatifs au projet de loi n° 5256

Les seuls développements se rapportant à l'article en question dans les travaux parlementaires sont les suivants :

« Il est proposé de profiter du projet de loi en question pour introduire une base légale permettant le traitement des données relatives aux décisions judiciaires et des données médicales en relation avec la gestion du permis de conduire par les services du Ministère des Transports et ceux de la Société Nationale de Contrôle Technique à laquelle cette gestion a été déléguée pour partie en vertu de la loi du 30 juillet 2002. Aux termes de la législation sur la protection des données à caractère personnel la Société Nationale de Contrôle Technique fait fonction de sous-traitant vis-à-vis du Ministère des Transports. » (cf. document parlementaire n°5256/00, exposé des motifs, p. 9 et 10).

Par la loi du 30 juillet 2002 le Ministre des Transports a été autorisé à confier à la Société Nationale de Contrôle Technique (SNCT) des tâches administratives relevant de la gestion des permis de conduire. Tant pour le Ministère des Transports que pour la SNCT en vertu de la délégation précitée la gestion du permis de conduire requiert le traitement des données médicales et des données judiciaires.

Comme ces données subissent un traitement, elles tombent sous le champ d'application des dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et le traitement nécessite une autorisation légale. Le deuxième alinéa du quatrième paragraphe de l'article 4bis propose d'introduire une base légale permettant le traitement de ces données par le Ministre des Transports et la SNCT en tant que sous-traitant. (cf. document parlementaire n°5256/00, commentaire des articles, p. 16).

« IV. La base légale relative au traitement des données

Suivant les explications des auteurs du projet de loi, il est introduit une base légale permettant le traitement de données relatives aux décisions judiciaires et des données médicales en relation avec la gestion du permis de conduire par les services du Ministère des Transports et ceux de la Société Nationale du Contrôle Technique à laquelle cette gestion a été déléguée pour partie en vertu de la loi du 30 juillet 2002. Afin de suffire aux dispositions de la loi sur la protection des données à caractère personnel, il est expressément précisé que la Société Nationale de Contrôle Technique mandatée de par la loi à concourir à côté du Ministère des Transports à la gestion administrative des immatriculations automobiles et des permis de conduire (est appelée) à faire fonction de sous-traitant du Ministère des Transports dans le cadre du traitement des données personnelles susceptibles d'être utilisées dans le cadre des missions précitées » (cf. document parlementaire n°5256/04, RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DE L'ENERGIE, DES POSTES ET DES TRANSPORTS, p. 16).

C) La directive 95/46/CE du 24 octobre 1995

1) La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données prévoit en ses considérants 53 et 54 :

« (53) considérant que, cependant, certains traitements sont susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et des libertés des personnes concernées, du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités telles que celle d'exclure des personnes du bénéfice d'un droit, d'une prestation ou d'un contrat, ou du fait de l'usage particulier d'une technologie nouvelle; qu'il appartient aux États membres, s'ils le souhaitent, de préciser dans leur législation de tels risques;

(54) considérant que, au regard de tous les traitements mis en oeuvre dans la société, le nombre de ceux présentant de tels risques particuliers devrait être très restreint; que les États membres doivent prévoir, pour ces traitements, un examen préalable à leur mise en oeuvre, effectué par l'autorité de contrôle ou par le détaché à la protection des données en coopération avec celle-ci; que, à la suite de cet examen préalable, l'autorité de contrôle peut, selon le droit national dont elle relève, émettre un avis ou autoriser le traitement des données; qu'un tel examen peut également être effectué **au cours de l'élaboration** soit **d'une mesure législative** du Parlement national, soit d'une **mesure fondée** sur une telle mesure législative, qui **définisse la nature du traitement** et **précise les garanties appropriées** ».

2) La directive 95/46/CE prévoit à l'article 20 intitulé « Contrôles préalables » que

« 1. Les États membres précisent les traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées et veillent à ce que ces traitements soient examinés avant leur mise en oeuvre.

2. De tels examens préalables sont effectués par l'autorité de contrôle après réception de la notification du responsable du traitement ou par le détaché à la protection des données, qui, en cas de doute, doit consulter l'autorité de contrôle.

3. Les États membres peuvent aussi procéder à un tel examen dans le cadre de l'élaboration soit d'une mesure du Parlement national, soit d'une mesure fondée sur une telle mesure législative, qui définisse la nature du traitement et fixe des garanties appropriées. »

D) Observations de la Commission nationale pour la protection des données

Aux termes des travaux parlementaires relatifs au projet de loi n°4735 ayant conduit à la loi du 2 août 2002, il appert que la volonté du législateur était celle de créer au Grand-Duché de Luxembourg une loi-cadre en matière de protection des données :

« II.3. Une loi cadre

a) Un cadre de la loi dessiné en forme de balance

La directive, et plus particulièrement encore le présent projet de loi, sont des instruments encadrant l'ensemble des activités humaines liées aux données personnelles. Il s'agit donc d'un cadre extrêmement vaste, dans lequel s'insère un certain nombre de législations spéciales comme la législation sur les établissements hospitaliers ou encore la législation sur le commerce électronique et plus particulièrement les dispositions relatives à la signature électronique.

Ce cadre dessine l'articulation des différents textes qui interviennent sectoriellement ainsi que l'articulation des principes fondateurs de la Directive 95/46/CE avec les situations particulières exigeant des adaptations. Il s'agit donc de faire la balance des intérêts en présence. » (cf. document parlementaire n°4735/00, p. 84).

La Commission nationale constate que le traitement autorisé de par la loi du 6 juillet 2004 concerne à la fois des données judiciaires régies par l'article 8 de la loi du 2 août 2002 et des données relatives à la santé visées aux articles 6 et 7 de la même loi.

Or c'était un choix délibéré et judicieux du législateur d'instaurer une loi-cadre qui régisse de manière exhaustive la matière de la protection des données personnelles.

Force est de constater que la loi du 2 août 2002 ne prévoit pas la possibilité d'une autorisation par voie légale des traitements de données relatives à la santé, mais seulement l'autorisation par la Commission nationale. La disposition sous avis s'écarte donc d'une option privilégiant l'unité et la lisibilité du cadre légal, ce qui paraît regrettable.

1) Données judiciaires

Suivant l'article 8 paragraphe 5 de la directive 95/46/CE, « *le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique ou si des garanties appropriées et spécifiques sont prévues par le droit national, sous réserve des dérogations qui peuvent être accordées par l'Etat membre sur la base de dispositions nationales prévoyant des garanties appropriées et spécifiques. Toutefois, un recueil exhaustif des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique.* »

En vertu de l'article 8 paragraphe 2 de la loi du 2 août 2002, « *le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être mis en œuvre qu'en exécution d'une disposition légale.* »

C'est en application de l'article 8, paragraphe 2 précité que le législateur a introduit une base légale spécifique nouvelle permettant le traitement des données relatives aux décisions judiciaires en relation avec la gestion des permis de conduire.

Cette autorisation par voie légale du traitement des données judiciaires est conforme à l'esprit de la loi du 2 août 2002 qui ne donne pas compétence à la Commission nationale pour autoriser une telle catégorie particulière de données (voir en ce sens l'article 14 paragraphe 1^{er} de la loi).

En règle générale, cet examen préalable incombe à la Commission nationale et aboutit à une autorisation (ou refus) motivé(e) à la suite d'une analyse concrète du traitement envisagé (décrit dans la demande introduite par le responsable du traitement) sous l'angle de tous les principes (en l'occurrence les principes de transparence, de finalité, de nécessité, de proportionnalité et d'exactitude) prévus à l'article 4 paragraphe 1^{er} de la loi du 2 août 2002 aux termes duquel :

« *Le responsable du traitement doit s'assurer que les données qu'il traite le sont loyalement et licitement, et notamment que ces données sont:*

(a) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités;

(b) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;

(c) exactes et, si nécessaire, mises à jour; toute mesure raisonnable doit être prise pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées;

(d) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées... ».

Il revient également à la Commission nationale de vérifier si la confidentialité et la sécurité des données sont assurées et au besoin d'imposer des conditions ou restrictions à respecter lors de la mise en œuvre.

Force est de constater que la Chambre des Députés n'a pas défini les caractéristiques exactes du traitement autorisé, ni précisé les données ou catégories de données judiciaires qui font l'objet du traitement opéré par le Ministère des Transports (et par la SNCT), ni fixé des garanties appropriées au regard des droits et libertés des personnes concernées.

De plus, la loi du 6 juillet 2004 ne contient aucune disposition sur les garanties appropriées, à moins que l'on puisse dire que ces garanties seront réglées selon les dispositions générales édictées à la loi du 2 août 2002, et plus particulièrement aux articles 21 à 25.

2) Données relatives à la santé

Quant au traitement des données médicales, le législateur a choisi une voie originale pour autoriser ce type de traitement en adoptant la loi du 6 juillet 2004 qui s'écarte comme il a été relevé ci-avant de la logique de la loi-cadre du 2 août 2002.

En effet, tout en rappelant que les dispositions de la loi du 2 août 2002 sont pleinement applicables au traitement envisagé, la loi du 6 juillet 2004 y déroge en autorisant légalement le traitement de données relatives à la santé, alors qu'au regard des articles 6 et 7 (combinés à l'article 14 paragraphe 1^{er}) de la loi du 2 août 2002 une autorisation préalable de la part de la Commission nationale est en principe requise.

S'il est vrai que cette façon d'agir n'est pas contraire en tant que telle à la directive 95/46/CE, puisque l'article 20 paragraphe 3 de la directive 95/46/CE prévoit expressément que « *les États membres peuvent aussi procéder à un tel examen dans le cadre de l'élaboration soit d'une mesure du Parlement national, soit d'une mesure fondée sur une telle mesure législative, qui définisse la nature du traitement et fixe des garanties appropriées* », il n'en demeure pas moins que la Commission nationale se doit de relever que les dispositions de l'article 20 de la directive 95/46/CE n'ont pas été respectées par le législateur luxembourgeois lors de l'adoption de l'article 4 bis paragraphe 4 de la nouvelle loi du 6 juillet 2004, étant donné qu'il ne résulte aucunement des travaux parlementaires que le législateur a procédé au examen préalable exigé par l'article 20 de la directive.

En outre, il n'a ni défini les caractéristiques exactes du traitement autorisé, ni fixé des garanties appropriées au regard des droits et libertés des personnes concernées.

Conclusion ad) points 1) et 2) de la rubrique D)

Au stade actuel, la Commission nationale considère dès lors que la directive 95/46/CE n'a pas été respectée dans la mesure où le législateur n'a pas encore procédé à l'examen de proportionnalité, tel que prescrit par l'article 20 de la directive.

En effet, il ne résulte aucunement des travaux parlementaires qu'une discussion afférente a été menée par les différents intervenants au cours de la procédure législative, et plus précisément lors de l'élaboration de l'article 4 bis paragraphe 4 de la nouvelle loi du 6 juillet 2004.

Cependant, compte tenu de la marge de manoeuvre laissée aux Etats-membres par l'article 20 de la directive 95/46/CE qui permet en quelque sorte de reporter cet examen de proportionnalité jusqu'à l'élaboration d'une mesure fondée sur une mesure législative, le Grand-Duché de Luxembourg devra au plus tard lors de l'adoption du règlement grand-ducal, pris en exécution de la loi du 6 juillet 2004, procéder à l'examen prescrit par la directive en définissant la nature du traitement et en fixant des garanties appropriées.

Il semble d'ailleurs que la volonté du législateur de procéder à un tel examen ultérieur se retrouve au niveau du premier alinéa de l'article 4 bis paragraphe 4 de la loi du 6 juillet 2004 qui prévoit expressément que la mise en œuvre de la gestion des permis de conduire « *peut être déterminée par un règlement grand-ducal* », avec la restriction que le texte légal aurait dû employer le terme « doit » au lieu de « peut » pour être tout à fait conforme à la directive.

A l'occasion de l'élaboration dudit projet de règlement grand-ducal, la Commission nationale devra être utilement demandée en son avis afin de préciser les conditions de licéité dudit traitement, et ceci conformément à l'article 32 paragraphe 3, lettre (e) de la loi du 2 août 2002 aux termes duquel la Commission nationale pour la protection des données a pour mission d'*être demandée en son avis sur tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi* ».

3) Considérations additionnelles

Finalement la Commission nationale aimerait attirer l'attention sur le caractère hautement sensible des données traitées par la Société Nationale de Contrôle Technique (SNCT), agissant en qualité de sous-traitant, pour compte du Ministère des Transports.

a) En vertu du règlement ministériel du 10 mars 1983 fixant les modalités du certificat médical pour l'obtention d'un permis de conduire, le certificat médical pour l'obtention et le renouvellement d'un permis de conduire portera, outre le résultat proprement dit de l'examen médical, sur un questionnaire qui est à remplir par le médecin-examineur libellé comme suit :

1. Antécédents de l'examiné

- maladies,
- opérations,
- accidents.

2. L'examiné a-t-il été atteint de

- a) maladies cardiaques,
- b) diabète,
- c) maladies du sang,
- d) déficience rénale grave,
- e) maladies du système nerveux,
- f) vertiges, syncopes ou malaises analogues,
- g) crises convulsives ou crises équivalentes,
- h) traumatisme crânio-cérébral,
- i) l'examiné a-t-il commis des abus de soporifiques, de stupéfiants, ou de boissons éthyliques?
- j) l'examiné a-t-il subi une cure (de désintoxication ou autre) dans un établissement psychiatrique?

b) De même, l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, tel que modifié par la suite, prévoit notamment que

« C. – Les conditions médicales à remplir par les conducteurs

Art. 77. En vue de l'obtention ou du renouvellement d'un permis de conduire, l'intéressé doit se soumettre à un examen médical destiné à établir s'il ne souffre pas d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver ses aptitudes ou capacités de conduire et s'il ne présente pas de signes d'alcoolisme ou d'autres intoxications. Sur avis de la commission médicale prévue à l'article 90, le titulaire d'un permis de conduire peut de même être obligé par le ministre des Transports à se soumettre à un examen médical, s'il existe des doutes sur ses aptitudes ou capacités de conduire.

L'examen médical porte notamment sur la capacité visuelle, l'audition, les affections cardiovasculaires, les troubles endocriniens, les maladies du système nerveux, les troubles mentaux, l'alcoolisme, la consommation de drogues et de médicaments, les maladies du sang et les maladies de l'appareil génito-urinaire ainsi que sur l'état de santé général et les incapacités physiques. »

S'agissant de données sensibles, la Commission nationale rappelle que la confidentialité de ces données doit être garantie tant par le responsable du traitement que par le sous-traitant au regard des dispositions des articles 22 et 23 de la loi du 2 août 2002.

« L'ensemble des mesures de sécurité doit conférer un „niveau de sécurité approprié au regard des risques présentés par le traitement et de la nature des données à protéger“ (cf. document parlementaire 4735/13 p.37 et Directive 95/46/CE, article 17, paragraphe 2).

Ces mesures doivent également viser à prévenir tout autre risque d'atteinte aux données tel que leur vol, leur effacement, etc., ainsi que tout risque d'utilisation pour d'autres finalités (cf. avis d'initiative relatif aux traitements d'images effectués en

particulier par le biais de systèmes de vidéosurveillance, n° de rôle 34/99 du 13/12/1999 (Commission pour le protection de la vie privée, Belgique)).

En l'espèce, des mesures de sécurité particulières, telles que prescrites aux articles 22 et 23 de la loi du 2 août 2002, s'imposent.

Vu le caractère délicat des données traitées, il faut s'interroger sur l'opportunité, voire la nécessité de sous-traiter une telle activité à une société de droit privé (en l'occurrence une société à responsabilité limitée), en dépit du fait que la loi du 30 juillet 2002 (repris à l'article 4bis paragraphe 4 de la loi du 6 juillet 2004) a autorisé le Ministre des Transports à confier à la Société Nationale de Contrôle Technique (SNCT) des tâches administratives relevant de la gestion des permis de conduire.

On peut même se demander si les employés de cette société sont suffisamment qualifiés pour apprécier les renseignements médicaux fournis et si ces données ne devraient pas être conservées sous le couvert du secret médical.

En effet, contrairement à la commission médicale instituée par l'article 90 de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 précité en vue d'examiner les personnes souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver leurs aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur ou cyclomoteur, les employés de la SNCT ne sont pas soumis au respect du secret médical prévu à l'article 458 du code pénal.

Il est vrai que suivant l'article 4bis paragraphe 4 dernier alinéa de la loi du 6 juillet 2004 les employés de la Société Nationale de Contrôle Technique, qui sont chargés de la réception des examens en vue de l'obtention d'un permis de conduire, sont agréés par le Ministre des Transports et prêtent devant le Ministre des Transports ou son délégué le serment qui suit: « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ». Le projet de loi est toutefois muet sur la portée d'un tel agrément et d'une telle assermentation. L'employé de la SNCT agréé et assermenté peut-il être assimilé pour autant à une personne soumise à un secret professionnel ?

Dans la mesure où la gestion du permis de conduire requiert le traitement des données médicales et des données judiciaires dans le chef du Ministère des Transports en sa qualité de responsable du traitement, il est important en outre que l'étendue de la mission confiée en la matière au sous-traitant SNCT soit précisé et documentée conformément à l'article 22 paragraphe 3 de la loi du 2 août 2002.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 13 septembre 2004.

Pour la Commission nationale pour la protection des données

Gérard Lommel
Président

Edouard Delosch
Membre effectif

Pierre Weimerskirch
Membre effectif

