Avis de la Commission nationale pour la protection des données à l'égard du projet de loi n° 6588 portant a) organisation du secteur des services de taxis et b) modification du Code de la consommation

Délibération n° 37/2015 du 6 février 2015

Conformément à l'article 32 paragraphe (3) lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après désignée « la loi modifiée du 2 août 2002 »), la Commission nationale pour la protection des données a notamment pour mission d'aviser *« 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 »*.

Faisant suite à la demande lui adressée par l'ancien Ministre du Développement durable et des Infrastructures en date du 19 avril 2013, la Commission nationale entend présenter ci-après ses réflexions et commentaires au sujet du projet de loi n° 6588 portant a) organisation du secteur des services de taxis et b) modification du Code de la consommation, déposé à la Chambre des Députés en date du 21 juillet 2013.

La Commission nationale limite ses observations aux questions traitant des aspects portant sur la protection des données, soulevées plus particulièrement par l'article 20 du projet de loi sous examen.

L'objectif principal du projet de loi est de réformer le secteur des services de taxis au Luxembourg, et ce notamment en instaurant un régime d'autorisation centralisé, en renforçant les conditions d'accès aux activités d'exploitant et de conducteur de taxi, en diversifiant les contrôles et en facilitant les sanctions applicables. Entre autres, il est prévu de créer un registre des exploitants et des conducteurs de taxi, tenu auprès du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, dans lequel figureraient notamment les données nécessaires à la gestion administrative et au suivi des licences d'exploitation de taxi et des cartes de conducteur de taxi. Ce registre servirait en outre aux membres de la police grand-ducale et aux agents de l'administration des douanes et accises dans l'exercice des missions leurs conférées en vertu du projet de loi sous analyse, notamment en ce qui concerne les contrôles susmentionnés.

1. Détermination du responsable du traitement

Il ressort des dispositions de l'article 20, paragraphe (1) du projet de loi sous analyse que le ministre ayant les transports dans ses attributions tient le registre pré-mentionné. Dans sa version actuelle, il ne résulte cependant pas clairement du texte en projet qui est le responsable du traitement. En matière de protection des données, le concept de responsable du traitement constitue une notion-clé pour tout traitement de données à caractère personnel. En effet, le responsable du traitement ne détermine pas uniquement les finalités et les moyens des traitements effectués, mais également toutes les questions de responsabilité dépendent directement de cette désignation. Il a ainsi notamment l'obligation de veiller à la confidentialité et à la sécurité des données et il doit mettre en place l'organisation appropriée des mesures techniques.

A la lecture des dispositions pré-mentionnées, la Commission nationale comprend qu'il est dans l'intention des auteurs du texte d'attribuer la responsabilité du traitement au ministre ayant les transports dans ses attributions. Elle suggère dès lors de préciser que ledit ministre est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 2, lettre (n) de la loi modifiée du 2 août 2002.

2. Finalités du traitement de données à caractère personnel et catégories de données collectées et traitées

L'alinéa 2 du paragraphe (1) de l'article 20 prévoit que le registre contient les données (i) des exploitants de taxis, (ii) des intéressés figurant sur la liste d'attente telle que précisée à l'article 8, paragraphe (3) et (iii) des conducteurs. L'alinéa deux du même article précise en détail toutes les opérations de traitement qui peuvent être effectuées sur ces données.

Conformément à l'article 4, paragraphe (1), lettre (a) de la loi modifiée du 2 août 2002, les données traitées par un responsable du traitement doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités* ». Par ailleurs, les données doivent être « *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;* [1]».

Le texte sous analyse ne précise cependant ni le contenu exact du registre, ni n'explique comment ledit registre est alimenté concrètement en données. En effet, le texte sous analyse se limite à énoncer que figurent dans le registre « *toutes les données nécessaires…* » (art. 20 para. (1)), et précise dans son paragraphe 2 que le ministre peut «*…s'entourer de toutes les informations requises…* ». Ces formulations sont cependant trop vagues car elles permettraient au responsable du traitement de collecter d'autres données supplémentaires que celles strictement nécessaires au traitement envisagé. Aux yeux de la CNPD, ces dispositions ne respectent pas les exigences de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal, et ne sont par ailleurs pas conformes à l'article 4 précité.

Dans cet ordre d'idées, le texte ne mentionne pas non plus l'origine des données collectées et traitées dans le registre. En effet, il faudrait préciser et énumérer (i) quelles données proviennent d'autres fichiers, ou autrement dit, à quelles données précises, contenues dans d'autres fichiers étatiques, le ministre peut avoir accès et (ii) quelles données proviennent directement des demandeurs et intéressés. En l'état actuel, il ne ressort qu'implicitement du texte sous analyse que le nouveau fichier du « registre des exploitants de taxi, des conducteurs et des inscrits sur la liste d'attente » sera constitué, d'une part, de données transmises par les administrés au ministère et, d'autre part, de données provenant des bases de données telles que décrites dans le paragraphe (2) de l'article 20[2].

La Commission nationale recommande dès lors de restructurer l'article 20, en précisant :

- le responsable du traitement,
- les finalités claires et précises du traitement, telles que l'octroi et le suivi des licences d'exploitation de taxi, la gestion de la liste d'attente, etc.,
- une énumération exhaustive des catégories de données concernées, avec indication de leur origine.

[1] Article 4, paragraphe (1), lettre (b) de la loi.
[2] Voir aussi la partie ci-après sur la prolifération des accès aux fichiers étatiques.

Tant que les finalités ainsi que les catégories de données destinées à être collectées et traitées n'ont pas été clairement précisées, la Commission nationale se voit dans l'impossibilité d'évaluer le respect des principes de nécessité et de proportionnalité des données au regard des finalités poursuivies.

3. Prolifération des accès à divers fichiers étatiques et mise en place d'une solution technique

Dans le cadre de l'instruction des procédures administratives prévues par le projet de loi, le paragraphe (2) de l'article 20 prévoit que le ministre ayant les transports dans ses attributions « *peut s'entourer de toutes les informations requises…* » et qu'il « …*peut notamment accéder* …» à différents autres fichiers étatiques.

Selon le principe de proportionnalité et de nécessité, tout traitement de données à caractère personnel doit être proportionné aux finalités à atteindre, compte tenu du risque que le traitement fait peser pour la vie privée des personnes concernées. Dans le cadre de l'analyse des principes de la nécessité et de la proportionnalité d'un traitement de données, la Commission nationale se doit de vérifier s'il n'existe pas de moyens alternatifs, moins intrusifs et moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées, mais permettant d'arriver aux mêmes finalités. Cette vérification des moyens alternatifs résulte notamment de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne qui exige que *« les moyens mis en œuvre* (…) *soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre »*[3].

Il s'agit en effet d'éviter une prolifération des accès d'une administration aux fichiers d'une autre administration, si ces accès n'apparaissent pas comme proportionnés et nécessaires par rapport aux intérêts publics distincts qu'elles poursuivent.

Les objectifs de gestion administrative des conducteurs et exploitants de services de taxis, le suivi afférent des licences et autorisations, ainsi que la vérification du respect des conditions posées par la loi dans le cadre des contrôles opérés par la police grand-ducale et les douanes doivent être mis en balance avec le droit pour les personnes concernées à la protection de leur vie privée. Ce dernier constitue un droit fondamental consacré notamment par l'article 11 (3) de la Constitution, par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'agit donc de vérifier si cette balance des intérêts penche en faveur du droit fondamental au respect de la vie privée, qui protège l'intérêt des citoyens, ou en faveur de l'intérêt légitime de l'administration, en tenant compte du critère de proportionnalité et de nécessité.

Un accès à un fichier d'une administration par une administration tierce laisse toujours courir un risque pour la vie privée des personnes concernées. Dans un souci de confidentialité et de sécurité des données au sens des articles 21 à 23 de la loi du 2 août 2002, il convient d'éviter tout risque d'abus ou de détournement de finalité.

Un des critères à prendre en compte en outre dans l'analyse du principe de proportionnalité et de nécessité est la proportion du nombre de personnes concernées par ces accès par rapport au nombre de personnes non concernées, mais dont les données seraient consultables

[3] Arrêt du 9 novembre 2010, *Schecke et al.*, C-92/09 et C-93/09, point 74 et jurisprudence citée.

par l'administration via un accès aux fichiers d'autres administration en cas d'un réexamen du dossier.

En l'espèce, le nombre de personnes concernées par le dispositif envisagé est limité au nombre des conducteurs de taxis, d'exploitants de taxi ainsi qu'aux gens inscrits sur la liste d'attente de l'article 8 paragraphe (3), donc un nombre assez limité de personnes. L'article 20 paragraphe (2) du projet de loi sous objet, dans sa rédaction actuelle, permettrait cependant un accès aux données contenues dans des fichiers ou registres concernant l'ensemble de la population luxembourgeoise (dans le cas du registre national des personnes physiques).

La Commission nationale considère dès lors, pour ce qui concerne la version actuelle du texte sous examen, que le principe de proportionnalité et de nécessité n'est pas respecté au regard de la finalité envisagée.

Au vu de ce qui précède, la Commission nationale estime nécessaire, comme elle l'a déjà soulevé dans ses avis antérieurs relatifs à des textes de loi similaires[4], que soit prévue la mise en place d'une solution technique permettant de garantir, d'un point de vue informatique, que les agents du ministère du Développement durable et des Infrastructures puissent seulement accéder aux données concernant les personnes qui ont introduit une demande auprès du ministère précité dans le cadre d'une demande en obtention d'une licence d'exploitation de taxi ou demande en obtention d'une carte de conducteur de taxi, à l'exclusion des données relatives au reste de la population. En d'autres termes, seule l'ouverture d'un dossier administratif à l'occasion de l'introduction de telles demandes ouvrirait aussi le droit pour ledit ministère d'accéder aux fichiers visés à l'article 20 paragraphe (2) et auxquels il n'aurait pas accès en l'absence de dossier. Le texte du projet de loi devrait être adapté en ce sens.

Ce n'est que sous cette condition que la Commission nationale estime que le principe de proportionnalité et de nécessité serait respecté, et qu'elle ne verrait pas d'objection à ce que le ministère précité puisse accéder aux fichiers d'autres administrations.

4. Accès direct au nouveau registre par les forces de l'ordre

Le troisième alinéa du paragraphe (1) de l'article 20 du projet sous analyse accorde un accès direct aux données du registre, au moyen d'un système informatique, aux membres de la police grand-ducale et aux fonctionnaires de l'administration des douanes et accises dans l'exercice des missions qui leur sont conférées par le présent projet de loi. En effet, le nouveau registre ne servira pas uniquement de base pour la gestion des demandes de licences d'exploitation de taxi ou de cartes de conducteur de taxi ainsi qu'à leur confection, mais permettra aussi aux forces de l'ordre de diversifier et de faciliter leurs contrôles par rapport aux potentielles infractions commises par les conducteurs ou les exploitants de taxis. Le registre contiendrait donc un nombre important de données nécessaires aux forces de l'ordre pour vérifier la conformité ou non aux dispositions érigées en infraction pénale.

[4] Voir entre autres :
- Délibération n° 69/2014 du 24 mars 2014 relative au projet de loi n°6612 relatif 1) au titre d'artiste, 2) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle, 3) à la promotion de la création artistique ;
- Délibération n°339/2014 du 21 juillet 2014 relative au projet de loi n°6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

La CNPD ne s'oppose pas au principe d'un tel accès par les forces de l'ordre aux données contenues dans le registre pour la finalité indiquée. Elle se demande cependant si cette disposition ne devrait pas être intégrée dans le corps de l'article 34-1 la loi modifiée du 22 juillet 2008 qui précise notamment les fichiers auxquels les forces de l'ordre peuvent avoir accès, ainsi que les conditions dans lesquelles de tels accès peuvent être opérés.

Se pose par ailleurs la question si les membres de la police doivent avoir accès à l'intégralité des données du registre ou s'il ne faudrait pas limiter cet accès aux données effectivement nécessaires.

Si ces dispositions relatives aux accès par les forces de l'ordre aux données contenues dans le registre ne seraient pas intégrées dans le corps de la loi du 22 juillet 2008 précitée, la Commission nationale estime néanmoins nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès et de rajouter une disposition en ce sens (voir point 6 du présent avis).

5. <u>La problématique supplémentaire de l'accès au fichier du casier judiciaire</u>

Même s'il est envisagé d'obtenir l'accord de la personne concernée pour accéder à son casier judiciaire, la CNPD estime néanmoins qu'un accès direct au fichier du casier judiciaire au moyen d'un système informatique tel qu'envisagé par le ministère est difficilement envisageable, alors que les dispositions de l'article 8 de la loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire[5] prévoient limitativement tous les cas dans lesquels un extrait du casier peut être délivré. Considérant que l'on ne se trouve pas dans l'une de ces hypothèses et que la notion de délivrance du bulletin n°2 du casier judiciaire est à interpréter de manière stricte, notamment au vu de la sensibilité des données qu'il comporte, la Commission nationale recommande de biffer le point e) de l'article 20, paragraphe (2) du projet de loi.

Etant donné que le ministère de la justice travaille actuellement sur un projet de réforme de ladite loi du 29 mars 2013, la CNPD suggère de régler cette problématique dans le cadre de ce projet de réforme.

A toutes fins utiles, la Commission nationale voudrait relever une erreur matérielle à la fin de l'énumération des différents fichiers auxquels le ministère envisage d'accéder. En effet, elle devrait lire « *L'accès au fichier visé au point e) est conditionné à l'accord préalable de l'administré* » et non pas « *…visé au point d) …* ».

6. <u>Traçage des accès aux données</u>

Dans le contexte des mesures de sécurité et de confidentialité des traitements dont question aux articles 22 et 23 de la loi modifiée du 2 août 2002, la CNPD estime également nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès aux données. Ainsi, à l'instar

[5] Loi du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et aux échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne et modifiant:
1) le code d'instruction criminelle;
2) le code pénal;
3) la loi modifiée du 13 juillet 1949 ayant pour objet de majorer certains droits d'enregistrement et de timbre et des taxes diverses;
4) la loi modifiée du 12 janvier 1955 portant amnistie de certains faits punissables et commutation de certaines peines en matière d'attentat contre la sûreté extérieure de l'état ou de concours à des mesures de dépossession prises par l'ennemi et instituant des mesures de clémence en matière d'épuration administrative ;
5) la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

d'autres textes légaux, il conviendrait de remplacer le paragraphe (3) de l'article 20 par une disposition qui pourrait avoir la teneur suivante :

« *Le système informatique par lequel l'accès ou le traitement des données à caractère personnel sont opérés doit être aménagé de la manière suivante :*

- *L'accès aux fichiers est sécurisé moyennant une authentification forte ;*

- *Tout traitement des données reprises dans les banques et fichiers de données à caractère personnel qui sont gérés par le ministre ayant les transports dans ses attributions ou auxquels le ministre a accès, ainsi que toute consultation de ces données, ne peut avoir lieu que pour un motif précis qui doit être indiqué pour chaque traitement ou consultation avec l'identifiant numérique personnel de la personne qui y a procédé. La date et l'heure de tout traitement ou consultation ainsi que l'identité de la personne qui y a procédé doivent pouvoir être retracées dans le système informatique mis en place ;*

- *Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de trois ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.* »

7. Durée de conservation des données

Le projet de loi est muet sur la question de la durée de conservation des données.

Selon l'article 4 paragraphe (1) lettre (d) de la loi du 2 août 2002, celles-ci peuvent en effet seulement être "*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 (...)*".

La CNPD estime dès lors nécessaire de prévoir une disposition réglant la durée de conservation des données à caractère personnel.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 6 février 2015.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen Présidente	Thierry Lallemang Membre effectif	Georges Wantz Membre effectif