Avis de la Commission nationale pour la protection des données à l'égard de l'avant-projet de loi portant organisation d'un registre électronique national des entreprises de transport par route

Délibération n° 496/2016 du 23 mai 2016

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 Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures en date du 15 février 2016, la Commission nationale entend présenter ci-après ses réflexions et commentaires au sujet de l'avant-projet de loi portant création d'un registre électronique national des entreprises de transport par route.

L'objectif général de l'avant-projet de loi sous analyse est la création d'un registre électronique des transporteurs afin de répondre notamment aux exigences des règlements CE suivants :

- Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil.
- Règlement (CE) n° 1072/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route.
- Règlement (CE) n° 1073/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006.
- Règlement (CE) n° 1213/2010 du 16 décembre 2010 établissant les règles communes concernant l'interconnexion des registres électroniques nationaux des entreprises de transport routier.

Ce registre électronique servira d'une part à gérer les entreprises de transports routiers ainsi que les autorisations de transports et d'autre part, à vérifier l'honorabilité ainsi que les capacités financières et professionnelles des gestionnaires de transport tel que requis par les dispositions des règlements CE précités. Le législateur européen a par ailleurs établi, au moyen des règlements précités, une liste uniformisée des catégories, types et niveaux de gravité des infractions aboutissant à une perte d'honorabilité des gestionnaires de transport. Les autorités compétentes de chaque Etat membre sont obligées de procéder à divers contrôles afin de vérifier si les entreprises de transport satisfont effectivement aux exigences posées par les règlements précités et surtout à l'obligation d'honorabilité. Une interconnexion des différents registres nationaux au niveau européen permet un échange d'informations rapide et efficace entre Etats membres et permet ainsi une application uniforme des dispositions précitées. Grâce à ce système, des infractions, des condamnations ou des sanctions prises à l'encontre d'une

entreprise de transport seront également suivies d'effet (notamment par la perte de l'honorabilité) dans les autres Etat membres.

1. Article 2

Selon les dispositions de l'article 2 de l'avant-projet de loi sous analyse, le ministre ayant les transports dans ses attributions met en œuvre les traitements relatifs aux missions lui dévolues par les textes nationaux relatifs à la gestion des entreprises de transports routiers et par les règlements européens précités.

Dans sa rédaction actuelle, il ne ressort pas clairement du texte que le registre créé sert effectivement à traiter toutes les données nécessaires pour ces objectifs. En effet, ledit registre ne doit pas uniquement servir à satisfaire toutes les obligations imposées par les règlements européens précités, il doit également permettre au ministre d'effectuer toutes les missions lui imposées par la législation nationale[1].

Dès lors, l'article 2 pourrait prendre la teneur suivante : « *Art.2. (1) Le ministre ayant les transports dans ses attributions, désigné ci-après le « Ministre » tient un registre électronique des entreprises de transport par route aux fins de la gestion des entreprises de transports routiers et la délivrance et la gestion des autorisations de transports par route, ainsi que pour la mise en place et l'exploitation du registre électronique national des entreprises de transport par route prévu à l'article 16 du règlement (CE) n° 1071/2009 précité.*

(2) Dans ce registre figurent toutes les données nécessaires pour les finalités suivantes :

1. *délivrance et gestion des licences communautaires et des copies conformes telle que prévue à l'article 4 du règlement (CE) n° 1072/2009 précité et à l'article 4 du règlement (CE) n° 1073/2009 précité ;*
2. *délivrance et gestion des attestations de conducteur telle que prévue à l'article 5 du règlement (CE) n° 1072/2009 précité ;*
3. *inscriptions des infractions et des retraits de licence communautaire ou de copies conformes telles que prévues à l'article 14 du règlement (CE) n° 1072/2009 et l'article 24 du règlement (CE) n° 1073/2009 ;*
4. *délivrance et gestion d'autorisations de transports bilatérales ou multilatérales ;*
5. *contrôles des entreprises de transports routiers ;*
6. *vérification de la capacité professionnelle et de l'honorabilité des gestionnaires de transport des entreprises de transports routiers ;*
7. *interconnexion avec les registres électroniques nationaux des autres Etats membres de l'Union européenne telle que prévue à l'article 16, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1071/2009 précité ;*
8. *échange d'informations sur les infractions visées à l'article 6, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1071/2009 précité.* »

[1] cf. notamment les missions imposées par les dispositions de la loi du 30 juillet 2002 concernant l'établissement de transporteur de voyageurs et de transporteur de marchandises par route et portant transposition de la directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998.

2. Article 3

L'article 3 désigne le ministre ayant les transports dans ses attributions en tant que responsable du traitement. Or, pour des raisons terminologiques, la CNPD propose de modifier cet article. En effet, l'on pourrait comprendre que le ministre obtiendrait la qualité de responsable en vertu des dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002, alors que cette loi ne fait que définir la notion de responsable du traitement[2].

Dès lors, la Commission nationale suggère la modification suivante : « *Art. 3. Le Ministre a la qualité de responsable du traitement au sens de l'article 2, lettre (n) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel* ».

3. Article 4

L'article 4 de la loi organise la publicité de certaines données, tel que prévu par l'article 16, paragraphe 2, alinéa 3 du règlement CE n°1071/2009 précité. Les quatre catégories de données reprises à l'article 4 de l'avant-projet de loi font partie des données à minima qui doivent figurer dans les registres électroniques nationaux.

Selon les dispositions de l'article 16 du règlement CE précité, font également partie des données qui doivent figurer dans les registres nationaux le « *nombre, catégorie et type d'infractions graves telles que visées à l'article 6, paragraphe 1, point b) qui ont donné lieu à une condamnation ou à une sanction durant les deux dernières années* » ainsi que le « *nom des personnes déclarées inaptes à assurer la gestion des activités de transport d'une entreprise aussi longtemps que leur honorabilité n'a pas été rétablie, conformément à l'article 6, paragraphe 3, ainsi que les mesures de réhabilitation applicables* ».

Le règlement CE n°1071/2009 prévoit la possibilité pour les Etats membres de choisir de conserver ces deux dernières catégories de données dans des registres distincts. Cette faculté expresse s'explique au vu de la sensibilité des données judiciaires.

Il ressort de l'avant-projet de loi sous analyse que le Luxembourg va opter pour un registre unique, dans le cadre duquel toutes ces données se trouveront dans un même fichier. Dès lors, des mesures de sécurité technique et d'organisation suffisantes doivent être prises par le responsable du traitement ainsi que par son sous-traitant afin de garantir qu'uniquement les données de l'article 4 ne soient rendues publiques, à l'exclusion des données relatives aux infractions et des données relatives aux inaptitudes.

4. Article 5

4.1 L'énumération des données devant figurer dans le registre

L'article 5 précité établit une liste limitative des finalités pour lesquelles l'accès à certains fichiers tenus auprès d'autres entités étatiques doit être autorisé au responsable du traitement dans le cadre des missions lui dévolues en ce qui concerne le registre des entreprises de transports. La Commission nationale salue le degré de détail avec lequel les auteurs de l'avant-projet de loi précisent les données qui peuvent être accédées.

[2] Loi modifiée du 2 août 2002 précitée, article 2, lettre (n).

4.2 Nécessité d'identifier concrètement les fichiers visés par les accès

Le deuxième paragraphe de l'article 5 semble vouloir introduire un régime d'accès différent pour les données contenues dans le registre des entreprises ainsi que pour les données issues du casier et des fichiers exploités par la Police Grand-Ducale et l'Administration des Douanes et Accises, par rapport aux données visées au 1er paragraphe de l'article 5, points 1, 2 et 3.

La CNPD s'interroge sur la nécessité d'établir une différenciation du régime des accès entre les différents fichiers concernés. En effet, les modalités des accès doivent toujours être configurées de manière à permettre uniquement un accès si un dossier a été introduit auprès du ministère précité ou si l'on se trouve dans le cadre de contrôles effectués par les autorités compétentes dans le domaine des transports routiers. A ce titre, la Commission nationale renvoie à son argumentation développée sous le point 4.3 ci-après.

La CNPD propose dès lors de biffer la première phrase du paragraphe 2 de l'article 5 « *De même, le registre...* » et de renuméroter les points 1. et 2. du deuxième paragraphe en conséquence.

Le point 2 du deuxième paragraphe fait état de plusieurs fichiers auxquels le responsable du traitement peut accéder, à savoir le fichier du casier judiciaire ainsi que les fichiers exploités par la Police Grand-Ducale et l'Administration des Douanes et Accises. Le casier judiciaire est réglementé dans la 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 fait, par ailleurs, actuellement l'objet d'une modification (projet de loi n°6820). Par contre, la simple indication « *des fichiers exploités par la Police Grand-Ducale et l'Administration des Douanes et Accises* » n'est pas précise et ne permet pas de savoir quels fichiers sont concrètement visés par un tel accès. S'agit-il du seul règlement grand-ducal du 21 décembre 2004 « *portant autorisation de la création d'un fichier des personnes ayant subi un avertissement taxé en matière de circulation routière et modification du règlement grand-ducal modifié du 7 juin 1979 déterminant les actes, documents et fichiers autorisés à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques et morales* » ? Quels fichiers sont visés en ce qui concerne l'administration des Douanes et Accises ? La Commission nationale recommande dès lors d'énumérer séparément et individuellement tous les fichiers visés.

Par ailleurs, dans l'énumération des données accédées par les autorités précitées, qu'est-ce qu'il faut exactement comprendre par la catégorie « infractions » ? De quelles infractions s'agirait-il exactement? La CNPD propose que des précisions quant aux infractions concrètement visées soient intégrées dans le texte.

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

Il ressort de ce qui précède que le ministre ayant les transports dans ses attributions aura accès à une multitude de fichiers étatiques dans le cadre de la gestion des entreprises de transports routiers ainsi que des autres missions lui incombant en vertu des règlements CE précités.

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 des entreprises de transports routiers et de vérification de l'honorabilité, de la capacité financière et de la capacité professionnelle des gestionnaires de transport 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 par l'administration via un accès direct 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 aux gestionnaires de transport, aux conducteurs et au personnel de bureau indiqué sur les demandes ou aux personnes dont les données seront constatées lors d'un contrôle, donc un nombre assez limité de personnes. L'article 5 de l'avant-projet de loi, dans sa rédaction actuelle, permettrait cependant un accès aux données contenues dans des fichiers ou registres concernant l'ensemble ou la quasi-totalité de la population luxembourgeoise. En effet, tel serait par exemple le cas du registre national des personnes physiques, du fichier renseignant sur les véhicules immatriculés et du fichier du casier judiciaire.

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

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

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 soit introduit une demande auprès du ministère précité, soit qui font l'objet d'un contrôle dans le cadre de la gestion des entreprises de transports routiers ou des obligations découlant des règlement européens précités.

Certes, l'article 10 contient certaines précisions à cet effet, mais il n'instaure qu'une limitation des accès pour certaines finalités. En effet, pour les finalités d'inscription des infractions et des retraits de licence communautaire ou dans le cadre d'échange d'informations sur les infractions, l'accès au fichier « *véhicules immatriculés au Luxembourg* », au registre des entreprises ainsi qu'au casier sera possible sans qu'un dossier lié à la personne concernée ne soit ouvert. Ceci permettrait en pratique au responsable du traitement de consulter l'intégralité des données de ces fichiers touchant, pour la plupart, la totalité de la population luxembourgeoise.

Or, il doit être exclu que des données de personnes non-concernées soient consultées. A ce titre, la CNPD rappelle qu'elle n'est pas convaincue de l'argument du contrôle *a posteriori* qui ne prévient pas les abus. En effet, un contrôle des « *logs d'accès* » ne permet que de détecter des abus, à condition bien entendu que de tels contrôles réguliers soient effectués.

Dans une optique de « *data protection by design* » qui, par ailleurs, est expressément prévue à l'article 25 du nouveau règlement général sur la protection des données[5] du 27 avril 2016, la Commission nationale estime que le texte de l'avant-projet sous analyse devrait être modifié de manière à limiter les accès de telle façon que les données des personnes non-concernées ne puissent pas être consultées.

4.4 Modifications terminologiques

La Commission nationale recommande de modifier la première phrase de l'article 5 de la manière suivante : « *Dans la poursuite des finalités décrites à l'article 2, paragraphe 2,* ***le responsable du traitement*** *peut accéder...* ». En effet, ce n'est pas le registre qui accède à des traitements de données à caractère personnel, mais le responsable du traitement, tel que défini à l'article 2, lettre (n) de la loi modifiée du 2 août 2002.

Par ailleurs, les points 1 à 3 du premier paragraphe ainsi que les points 1 à 2 du deuxième paragraphe de l'article 5 renvoient à des fichiers de données à caractère personnel au sens de l'article 2, lettre (h) de la loi modifiée du 2 août 2002. Pour des raisons de cohérence, il serait dès lors utile d'utiliser une même terminologie. L'article 5 précité pourrait donc prendre la teneur suivante : « *Dans la poursuite des finalités décrites à l'article 2, paragraphe 2, le responsable du traitement peut accéder* ***aux données issues des fichiers suivants : ...*** ».

- 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.
- Délibération n°37/2015 du 6 février 2015 précitée.

[5] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

5. Article 6

La Commission nationale recommande de modifier l'article 6 d'un point de vue terminologique de la manière suivante : « *Le responsable du traitement reçoit en outre communication des données relatives aux infractions ... Ces données sont enregistrées dans le registre dans le cadre des finalités décrites à l'article 5.* ».

6. Article 7

A l'instar de ce qui a été précisé ci-avant à l'endroit de l'article 5, la CNPD propose de remplacer les termes de « *registre* » par « *le responsable du traitement* », de manière à ce que l'article 7 pourrait prendre la teneur suivante : « *Le responsable du traitement peut communiquer les données contenues dans le registre aux registres électroniques nationaux ...* ».

7. Article 9

L'article 9 précise les différents droits[6] des articles 10 à 12 et 14 issus de la directive 95/46/CE[7] et qui ont été transposés en droit national aux articles 26 et suivants de la loi modifiée du 2 août 2002. L'avant-projet de loi aurait simplement pu renvoyer à ces dispositions nationales. Or, il s'avère que pour ce qui est du droit d'opposition, le règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil utilise une terminologie différente de celle de la directive 95/46/CE et de la loi modifiée du 2 août 2002.

8. Article 10

En ce qui concerne l'article 10, il est renvoyé aux arguments développés ci-avant, dans le cadre de l'analyse de l'article 5 (cf. point 4.4 ci-dessus).

9. Article 11

L'article 11 instaure le droit pour le responsable du traitement de communiquer certaines données à caractère personnel au Centre Commun de la Sécurité Sociale ainsi qu'à l'Inspection du Travail et des Mines, notamment afin de faire vérifier l'affiliation à la sécurité sociale ou de faire vérifier l'emploi légal des personnes contrôlées.

La Commission nationale ne s'oppose pas à une telle communication de données, mais considère cependant que les simples références à « *des données à caractère personnel* » relatives aux gestionnaires ou aux conducteurs sont trop vagues. En effet, cette terminologie ne permet pas de savoir quelles données sont effectivement visées par une telle communication.

La CNPD estime dès lors que ces dispositions ne respectent pas les exigences de précision et de prévisibilité auxquelles doit répondre un texte légal et ne peut pas être considérée comme conforme à l'article 4 de la loi modifiée du 2 août 2002. Elle estime dès lors nécessaire de préciser quelles données peuvent être communiquées.

---

[6] Droit à l'information, droit d'accès, droit de rectification et d'effacement, droit d'opposition.
[7] Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil 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 du 24 octobre 1995

10. Articles 12 et 13

La CNPD constate avec satisfaction que les auteurs de l'avant-projet de loi sous analyse ont intégré des dispositions relatives à la sécurité et à la confidentialité des données ainsi que d'avoir prévu des dispositions expresses quant à la mise en place d'un système de gestion des droits d'accès.

11. Article 14

L'article 14 traite du traçage des accès aux données. La Commission nationale tient à féliciter les auteurs d'avoir intégré ces dispositions très importantes, mais propose néanmoins une légère modification du texte proposé. Ainsi, l'article 14 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 avec** l'identifiant numérique personnel de la personne qui y a procédé. **Le motif, 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.* »

12. Durée de conservation des données

Le projet de loi est muet sur la question de la durée de conservation des données enregistrées dans le registre électronique des entreprises de transport par route.

Selon l'article 16 paragraphe (3) du règlement 1071/2009 précité, « *Les données concernant une entreprise dont l'autorisation a été suspendue ou retirée sont conservées dans le registre électronique national pendant deux ans à compter de l'expiration de la suspension ou du retrait de la licence et sont ensuite immédiatement supprimées* ».

La CNPD estime dès lors utile de prévoir une disposition réglant la ou les durée(s) de conservation des données à caractère personnel dans le corps du texte national.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 23 mai 2016.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemang
Membre effectif

Georges Wantz
Membre effectif