

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les permis de conduire qui intègrent les fonctionnalités d'une carte de conducteur

(2012/C 139/01)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 7 et 8,

vu 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 ⁽¹⁾,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données ⁽²⁾, et notamment son article 28, paragraphe 2,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

I. INTRODUCTION

1. Le 11 novembre 2011, la Commission a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les permis de conduire qui intègrent les fonctionnalités d'une carte de conducteur (ci-après, la «proposition») ⁽³⁾.
2. La proposition fait partie des mesures proposées par la Commission pour renforcer le déploiement des tachygraphes numériques dans l'Union européenne, comme annoncé dans la communication intitulée «Tachygraphe numérique: feuille de route des futures activités» ⁽⁴⁾. Ce texte complète la proposition de règlement concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route modifiant le règlement (CE) n° 3821/85, adoptée par la Commission le 19 juillet 2011 (ci-après, la «proposition de règlement concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route») ⁽⁵⁾, au sujet duquel le CEPD a rendu un avis le 5 octobre 2011 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 710 final.

⁽⁴⁾ COM(2011) 454 final.

⁽⁵⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil, COM(2011) 451 final.

⁽⁶⁾ Disponible à la page suivante du site web du CEPD: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_FR.pdf

I.1. Consultation du CEPD

3. La Commission a communiqué la proposition au CEPD pour consultation le 11 novembre 2011, conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001.
4. Le CEPD regrette de ne pas avoir eu la possibilité d'adresser des observations informelles à la Commission avant l'adoption de la proposition. Le CEPD recommande de faire référence à la présente consultation dans le préambule de la proposition.

I.2. Contexte général

5. La proposition énonce la base juridique et les modalités de la fusion de la carte de conducteur professionnel et du permis de conduire, concrétisant par là l'article 27 de la proposition de règlement concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route, qui édictait le principe de cette fusion. L'article 27 de cette proposition prévoit qu'à partir du 19 janvier 2018, la carte de conducteur sera intégrée au permis de conduire et sa délivrance, son renouvellement, son échange et son remplacement devront être effectués conformément aux dispositions de la directive 2006/126/CE.
6. La carte de conducteur ⁽⁷⁾ est un élément du système de tachygraphe mis en place par le règlement (CE) n° 3821/85. La carte de conducteur est attribuée au conducteur professionnel et permet au titulaire de la carte d'être identifié par l'appareil de contrôle. Elle permet également de stocker dans la carte les données relatives aux activités du conducteur en vue de contrôles ultérieurs éventuels. Elle contient un certain nombre de données, énoncées à l'annexe I B du règlement (CEE) n° 3821/85, notamment les informations relatives au permis de conduire. Cette annexe sera toutefois revue afin d'être actualisée en fonction des progrès technologiques après l'adoption de la proposition de règlement concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route.
7. À l'issue d'une consultation des parties prenantes et d'une évaluation d'impact ⁽⁸⁾, la fusion de la carte de conducteur professionnel et du permis de conduire a été présentée par la Commission comme une solution permettant de réduire la fraude et de simplifier la charge administrative et les coûts de délivrance de ces documents. La proposition vise à permettre la «coexistence des deux fonctions sur un seul et même document, à savoir le permis de conduire, sur lequel sont intégrées les fonctionnalités de la carte de conducteur» ⁽⁹⁾.

I.3. Questions de protection des données soulevées par la proposition

8. Comme le CEPD l'a déjà souligné dans son avis sur la proposition de règlement concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route ⁽¹⁰⁾, la fusion envisagée de la carte de conducteur et du permis de conduire pourrait affecter la protection actuelle dont font l'objet les données des conducteurs.
9. Vu le volume potentiel d'informations enregistrées en ce qui concerne les activités du conducteur et ses allées et venues (comme la date, l'heure, la distance, la géolocalisation, la vitesse, etc.), la carte de conducteur est plus qu'une simple carte d'identité attestant que la personne concernée est un conducteur professionnel. Elle est par conséquent plus intrusive du point de vue de la protection des données puisqu'elle vise à contrôler le respect de la législation sociale par la personne concernée dans le domaine des transports par route.
10. Il est dès lors essentiel que le traitement de données effectué dans le contexte des permis de conduire intégrant les cartes de conducteur respecte le cadre de l'UE en matière de protection des données tel qu'énoncé par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que la directive 95/46/CE ⁽¹¹⁾.
11. Dans le présent avis, le CEPD analysera plus particulièrement deux questions principales: i) est-il suffisamment démontré que la fusion du permis de conduire et de la carte de conducteur est nécessaire pour réaliser les finalités poursuivies étant donné les implications de cette fusion pour la vie privée? et ii) est-il suffisamment garanti que le traitement des données des conducteurs dans une carte unique respecte le principe de proportionnalité?

⁽⁷⁾ Aux termes de l'article premier, point t), de l'annexe I B du règlement (CEE) n° 3821/85, une carte de conducteur est «une carte tachygraphique délivrée par les autorités d'un État membre à un conducteur, qui permet l'identification du conducteur et le stockage des données relatives à son activité».

⁽⁸⁾ Bien qu'aucune évaluation des éléments relatifs à la vie privée n'ait été effectuée.

⁽⁹⁾ Voir l'exposé des motifs, COM(2011) 710 final, page 3.

⁽¹⁰⁾ Cf. note 6.

⁽¹¹⁾ 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 (JO L 281 du 23.11.1995, p. 31).

II. ANALYSE DE LA PROPOSITION

II.1. Nécessité de l'intégration de la carte de conducteur au permis de conduire

12. L'intégration de la carte de conducteur professionnel au permis de conduire soulève une série de problèmes dans la perspective de la protection de la vie privée et des données. Tout d'abord, le CEPD note que la nécessité de l'intégration de la carte de conducteur au permis de conduire n'a pas été démontrée à suffisance. La Commission indique dans l'exposé des motifs de la proposition qu'il s'agit là d'«une solution» pour contribuer à la lutte contre la fraude et l'utilisation abusive de la carte de conducteur. Du point de vue de la protection des données, cette affirmation ne démontre cependant pas qu'une telle fusion constituerait la meilleure manière de procéder et ne répond pas à la question de savoir si d'autres moyens, moins intrusifs, pourraient être envisagés.
13. Il convient également de tenir compte du fait que la fusion de ces deux documents, qui poursuivent deux finalités totalement différentes, irait à l'encontre du principe de limitation des finalités énoncé à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 95/46/CE. La carte de conducteur est plus qu'une simple carte d'identité attestant que la personne concernée est un conducteur professionnel, car elle sert à contrôler que ce dernier respecte la législation sociale dans le domaine des transports par route. La Commission indique elle-même qu'il y aurait «deux fonctions sur un seul et même document, à savoir le permis de conduire, sur lequel sont intégrées les fonctionnalités de la carte de conducteur»⁽¹²⁾.
14. Les modalités de la fusion présentent, elles aussi, des risques spécifiques sur le plan de la protection de la vie privée et des données, qui n'ont pas encore été traités. L'obligation que l'article 1^{er} de la proposition fait aux États membres d'incorporer une puce dans tous les nouveaux permis de conduire intégrés qui seront délivrés aux conducteurs soulève la question de savoir si une telle mesure est nécessaire et proportionnée au regard des finalités du traitement. L'incidence que la fusion des deux cartes et l'utilisation d'une puce dans le nouveau permis de conduire intégré auront sur le traitement doit faire l'objet d'une évaluation approfondie. Par conséquent, le CEPD recommande de n'envisager l'intégration de la carte de conducteur au permis de conduire qu'après la réalisation d'une analyse d'impact sur la vie privée et la sécurité, et de l'indiquer clairement à l'article 1^{er} de la proposition.
15. On ne comprend pas encore très bien comment la fusion de tous les documents de conduite qui se rapportent aux conducteurs professionnels aura lieu, et si le nouveau permis de conduire intégré contiendra aussi des données relatives à leur aptitude à conduire d'autres types de véhicule à des fins privées. Si tel est le cas, des mécanismes clairs doivent être mis en place pour garantir que chaque partie de la carte n'est accessible qu'aux personnes autorisées à la consulter. Le CEPD craint également que cette possibilité incite les États membres à généraliser l'utilisation de la puce à tous les permis de conduire, y compris ceux destinés à un usage privé. La décision d'utiliser cette technologie dans les documents d'identité concernant l'aptitude de conduite a une incidence sur la protection de la vie privée et des données des individus, eu égard notamment au type et au volume d'informations qu'ils sont susceptibles de contenir. Tout choix en la matière ne peut être motivé par des considérations techniques. Cette décision doit donner lieu à un débat public transparent et à l'adoption de garanties appropriées dans la loi assurant la protection de la vie privée et des données des individus.
16. Le CEPD souligne en outre que l'utilisation des données des conducteurs doit être soigneusement évaluée dans le contexte plus large des systèmes de transport intelligents ainsi d'ailleurs que la mesure dans laquelle les données des conducteurs sont susceptibles d'être utilisées ultérieurement et combinées à d'autres données collectées par d'autres systèmes incorporés au véhicule (comme eCall, eToll, etc). Le CEPD appelle le législateur à tenir dûment compte des principes de limitation des finalités, de nécessité et de proportionnalité lorsqu'il s'agit d'élaborer les propositions législatives futures concernant l'utilisation et le traitement ultérieur des données des conducteurs dans le contexte des systèmes de transport intelligents.

II.2. Proportionnalité du traitement des données des conducteurs professionnels

17. Même s'il est prouvé que la fusion des deux cartes est nécessaire, le traitement de données à caractère personnel dans cette carte unique devrait néanmoins être conforme à tous les principes et règles en matière de protection des données énoncés dans la directive 95/46/CE, et notamment le principe de proportionnalité.

⁽¹²⁾ Voir l'exposé des motifs, COM(2011) 710 final, page 3.

18. Le CEPD note que la directive 2006/126/CE ne comprend qu'une simple référence aux «règles relatives à la protection des données» à son article 1^{er}, paragraphe 2, sans les définir clairement. Il recommande de préciser, dans un article distinct de la proposition, que le traitement des données effectué en ce qui concerne les permis de conduire respecte la législation nationale transposant la directive 95/46/CE. Il y a lieu de souligner que le traitement effectué dans les permis de conduire comprend non seulement les données traitées dans la puce, mais aussi tous les autres types de traitement de données effectués autour de la carte, comme la délivrance du permis de conduire, le contrôle de sa validité et les contrôles effectués par les autorités compétentes chargées de veiller au respect de la législation sociale dans le domaine des transports par route.
19. En ce qui concerne les modalités du traitement, le considérant (2) de la proposition prévoit que «le permis de conduire et la carte de conducteur sont, par leur conception et les données qu'ils contiennent, presque identiques». Cette affirmation est fallacieuse pour deux raisons: premièrement, les champs de données exacts qui seront traités dans la carte de conducteur ne sont pas encore connus; deuxièmement, on peut supposer qu'ils iront forcément au-delà de ceux qui ont été définis pour le permis de conduire, puisque la carte de conducteur a pour finalité de surveiller le comportement d'un conducteur afin de s'assurer du respect de la législation sociale dans le domaine des transports par route.
20. Alors que les catégories de données contenues dans le permis de conduire sont définies clairement et de manière détaillée à l'annexe I de la directive 2006/126/CE ⁽¹³⁾, les spécifications des données à enregistrer dans la puce du permis de conduire n'ont pas encore été définies par la Commission. Par exemple, on ne sait pas encore si la puce pourra contenir des données biométriques (comme les empreintes digitales ou la reconnaissance de l'iris). En outre, comme le CEPD l'a souligné dans son avis sur la proposition de règlement concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route ⁽¹⁴⁾, les modalités du traitement dans la carte de conducteur n'ont pas encore été définies avec certitude et elles dépendent de la révision des annexes du règlement (CEE) n° 3821/85 sur les tachygraphes, qui ne débutera qu'après l'adoption de la proposition modifiant le règlement sur les tachygraphes. Il est dès lors difficile à ce stade de déterminer avec une certitude suffisante si le traitement de données envisagé sera conforme au principe de proportionnalité.
21. Quant à l'étendue prévisible des données qui seront traitées dans la puce concernant les données des conducteurs, l'article 1^{er} de la proposition fait uniquement mention des données d'identification de la carte de conducteur telles que mentionnées à la section IV, point 5.2, de l'annexe I B du règlement (CEE) n° 3821/85, alors que, d'un autre côté, l'article 7 bis de la proposition prévoit que le permis de conduire «intègre les fonctionnalités nécessaires pour permettre également son utilisation comme carte de conducteur». Pour que le permis de conduire puisse être utilisé comme carte de conducteur, il devra incorporer tous les champs de données définis pour cette dernière, et non uniquement les données d'identification de la carte. Ces données contiendront beaucoup plus d'informations que dans le permis de conduire, par exemple des données relatives aux activités du conducteur (comme la date, le début et la fin d'un trajet, la distance, la géolocalisation, l'heure, la vitesse, etc.).
22. Le CEPD insiste sur la nécessité d'adopter une approche cohérente lors de l'élaboration des mesures en deux instruments juridiques distincts concernant les permis de conduire intégrant les cartes de conducteur — d'un côté, la proposition de règlement concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et, de l'autre, la proposition modifiant la directive sur le permis de conduire — afin de garantir que la conception globale du traitement est respectueuse de la vie privée, qu'elle respecte tous les principes de la protection des données, et notamment celui de la proportionnalité, et qu'elle apporte des garanties suffisantes en matière de protection des données ainsi qu'une prise en considération adéquate des droits des personnes concernées.
23. Le CEPD recommande en particulier d'établir, sur la base du critère de nécessité, une liste claire des données pouvant être traitées dans la carte intégrée. La proposition doit préciser la manière dont les personnes concernées peuvent exercer effectivement, dans le contexte d'un tel traitement, leurs droits à être informées du traitement, à accéder à leurs données et à s'opposer au traitement, tels qu'énoncés aux articles 10, 11, 12 et 14 de la directive 95/46/CE. Il souligne également que le traitement devra être soumis à un examen approprié par les autorités compétentes en matière de protection des données, conformément à la législation nationale.

⁽¹³⁾ Elles ont principalement trait à l'identité du conducteur, à sa date de naissance, au lieu et à l'autorité de délivrance, au type de véhicule pour lequel le permis est accordé et si certaines restrictions s'appliquent.

⁽¹⁴⁾ Cf. note 6, page 1.

24. Le CEPD souligne en outre que les finalités et les circonstances dans lesquelles des données peuvent être consultées, et les personnes habilitées à les consulter, doivent être clarifiées. Il y a lieu de préciser que l'accès aux données contenues dans la puce n'est autorisé que pour des finalités officielles et clairement définies, et non pour d'autres (commerciales ou non). En outre, la proposition doit indiquer clairement qui est autorisé à accéder à quelles données contenues dans la puce (par exemple, le permis de conduire professionnel, les données du conducteur, le permis de conduire privé), et dans quelles circonstances (par exemple, quel type d'accès aux données d'un conducteur qui ne travaille pas pour raisons de congé ou de maladie?), étant donné que les deux instruments juridiques combinés créent l'incertitude à cet égard.
25. Enfin, en ce qui concerne les registres de permis de conduire intégrant une carte de conducteur perdus, volés ou défectueux (article 7 *quater* de la proposition), les données ou catégories de données à conserver doivent être clarifiées. Il convient d'appliquer les principes de proportionnalité et de minimisation des données lors de la définition de ces données. En outre, il y a lieu d'indiquer clairement la ou les autorité(s) compétente(s) chargée(s) de tenir un registre de ces données.

III. CONCLUSION

26. Le CEPD nourrit des doutes quant à la nécessité et à la proportionnalité de la fusion de la carte de conducteur dans le permis de conduire envisagée dans la proposition, qui restent encore à démontrer. Par conséquent, il convient d'évaluer si d'autres moyens, moins intrusifs, peuvent être utilisés pour atteindre le même objectif, qui consiste à lutter contre la fraude et à réduire les coûts pour les conducteurs professionnels dans le domaine des transports par route.
27. Le CEPD recommande en particulier:
- d'ajouter une référence à la législation en matière de protection des données, et notamment à la directive 95/46/CE, dans un article distinct de la proposition;
 - de prévoir, à l'article 1^{er} de la proposition, que la fusion de la carte de conducteur et du permis de conduire et l'utilisation de la puce ne doivent être envisagées qu'après la réalisation d'une analyse d'impact sur la vie privée et la sécurité;
 - d'adopter une approche cohérente lors de l'élaboration de mesures concernant les permis de conduire intégrant les cartes de conducteur en deux instruments juridiques distincts, à savoir le règlement concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et la directive sur le permis de conduire, afin de garantir que la conception globale du traitement est respectueuse de la vie privée, qu'elle respecte tous les principes de la protection des données, et notamment celui de proportionnalité, et qu'elle apporte des garanties suffisantes en matière de protection des données, notamment l'exercice effectif des droits des personnes concernées;
 - de préciser de manière plus claire et plus détaillée, sur la base du critère de nécessité, les données ou catégories de données devant être contenues dans la puce, qui comprendraient toutes les données définies dans l'annexe I B actualisée du règlement (CEE) n° 3821/85 ainsi que les données qui seront précisées par la Commission concernant la puce dans les permis de conduire. La définition des données traitées et stockées dans la puce doit respecter en particulier les principes de proportionnalité et de minimisation des données;
 - de clarifier les circonstances dans lesquelles certaines catégories de données peuvent être consultées, et les personnes habilitées à les consulter;
 - d'indiquer clairement à l'article 7 *quater* qui tiendra le registre des permis de conduire intégrant une carte de conducteur volés, perdus ou défectueux et que seules les données strictement nécessaires à cette fin peuvent être conservées, conformément aux principes de la proportionnalité et de la minimisation des données.

Fait à Bruxelles, le 17 février 2012.

Giovanni BUTTARELLI
Contrôleur adjoint européen de la protection
des données