

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relativ au projet de loi n°8180 fixant les conditions relatives à l'organisation des transports sanitaires terrestres non urgents

Délibération n°8/AV3/2024 du 23 février 2024

1. Conformément à l'article 57.1.c) du 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 (règlement général sur la protection des données) (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 ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [I]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. »

2. Par courrier reçu le 22 mars 2023, Madame la Ministre de la Santé a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°8180 fixant les conditions relatives à l'organisation des transports sanitaires terrestres non urgents (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, l'objectif principal du projet de loi est d'établir un cadre légal pour les entreprises prestataires de services de transports sanitaires terrestres non urgents, en dehors des missions dévolues au Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS). Ce cadre vise à définir des normes minimales en matière d'équipement et d'hygiène des véhicules, ainsi que les formations nécessaires du personnel. À cette fin, la loi en projet envisage le traitement de données personnelles, notamment dans le cadre de la délivrance d'agréments, de la création d'un registre national contenant des données à caractère personnel, ou encore de la vérification de l'honorabilité des membres de l'équipage.

4. Le présent avis se concentrera sur les questions liées à la protection des données qui sont soulevées par le projet de loi.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de loi n°8180 fixant les conditions relatives à l'organisation des transports
sanitaires terrestres non urgents

I. Sur l'agrément délivré par le ministre ayant la Santé dans ses attributions

5. L'article 3 du projet de loi a pour objectif de préciser que quiconque souhaitant exercer l'activité de transport sanitaire terrestre, que ce soit à titre principal ou accessoire, doit obligatoirement détenir un agrément délivré par le ministre ayant la Santé dans ses attributions (ci-après le « ministre »). L'article 4 soumet la délivrance de l'agrément à deux conditions cumulatives, à savoir, d'une part, celle de disposer d'une autorisation d'établissement et, d'autre part, celle de disposer des installations matérielles et techniques prévues à l'article 12 du projet de loi.

6. L'article 5 du projet de loi sous avis énumère les informations devant figurer dans la demande d'agrément adressée au ministre, parmi lesquelles se trouvent des données à caractère personnel. Ainsi, il ressort du paragraphe premier, point 1, de l'article précité que la demande d'agrément doit indiquer « [...] les noms, prénoms, profession et domicile du demandeur, ou s'il s'agit d'une personne morale, la dénomination ou la raison sociale, la forme de la personne morale et son siège social, ainsi que les noms, prénoms, profession et domicile des directeurs, gérants ou administrateurs. »

Selon le point 2, la demande d'agrément doit être accompagnée d'une attestation signée par la personne physique ou morale qui se propose d'exercer l'activité de transport sanitaire terrestre, sans que l'objet de cette attestation soit toutefois défini.

En outre, le projet de loi sous avis prévoit dans le même paragraphe, au point 3, que les demandes d'agrément en question doivent « comporter le(s) bulletin(s) n° 3 et 5 récents du casier judiciaire datant tous les deux de moins de trois mois à partir de la date d'introduction de la demande d'agrément tant du requérant que pour les directeurs, gérants et administrateurs visés au point 1. »

7. À l'instar de la Chambre des Métiers¹, la CNPD se demande dans quelle mesure les données personnelles énumérées à l'article 5 du projet de loi seraient pertinentes afin d'évaluer le respect des conditions d'obtention de l'agrément, énoncées à l'article 4 du même projet. Plus précisément, la Commission nationale s'interroge sur la pertinence d'inclure, par exemple, la profession et le domicile du directeur, du gérant ou de l'administrateur de l'entreprise ainsi que d'examiner les bulletins n°3 et 5 du casier judiciaire du demandeur d'agrément afin de vérifier si ce dernier est en possession « d'une autorisation d'établissement ou du moins d'une décision de principe au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines

¹ Cf. avis de la Chambre des Métiers du 26 mai 2023, doc.parl. n°818/01 (ci-après l'« avis de la Chambre des Métiers »), points 1.1.2 et 2.2.



professions libérales pour le métier secondaire de loueur d'ambulances » et s'il dispose des « installations matérielles et techniques prévues à l'article 12 ».²

8. Tel que relevé dans l'avis de la Chambre des Métiers³, l'honorabilité des dirigeants est appréciée lors de l'octroi de l'autorisation d'établissement. La Commission nationale estime également que les données personnelles requises et plus spécifiquement celles liées à la personne du directeur, gérant ou administrateur dans le cadre de la demande d'agrément, ne semblent pas être en conformité avec le principe de minimisation des données énoncé à l'article 5.1.c) du RGPD selon lequel les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

II. Sur l'établissement d'un registre contenant des données à caractère personnel et de la transmission dudit registre au ministre compétent

9. La loi en projet prévoit dans son article 10 « *qu'il est établi sous l'autorité du ministre un registre qui contient des données à caractère personnel et qui a pour finalités la gestion et le suivi administratif, le contrôle des demandes d'agrément, ainsi que la gestion des dossiers d'agréments et des agréments accordés* ». La Commission nationale se félicite que le texte sous avis détermine les finalités du registre, conformément au principe de limitations des finalités consacré à l'article 5.1.b) du RGPD, ainsi que le responsable du traitement, à savoir le ministre.⁴

10. Le deuxième paragraphe de l'article 10 du projet de loi mentionne que le registre porte sur les données énumérées à l'article 5. La CNPD renvoie à ses observations sous les points 7 et 8 du présent avis et attire l'attention des auteurs du projet de loi sur l'importance du principe de minimisation des données en vertu duquel seules peuvent être traitées les données nécessaires au regard des finalités énumérées à l'article 10.1 du projet de loi.

11. La CNPD se pose également la question de savoir si les informations concernant le certificat d'immatriculation, le certificat de contrôle technique du véhicule sanitaire, ainsi que l'attestation de police d'assurance certifiant la couverture de la responsabilité civile liée au véhicule sanitaire, dont la transmission par la SNCA au ministre est prévue à l'article 11.4 du projet de loi, font également l'objet d'un enregistrement dans le registre en question. En effet, le texte du projet de loi devrait énumérer de manière exhaustive les catégories de données susceptibles d'y figurer, tout en veillant à respecter le principe de minimisation des données.

² Cf. article 4 du projet de loi.

³ Cf. avis de la Chambre des Métiers, point 2.2.a).

⁴ Cf. article 10.3 du projet de loi.



12. Le paragraphe 4 de l'article 10 du projet de loi dispose que « *[s]eules les personnes qui en ont besoin dans l'exercice de leur fonction et de leurs tâches professionnelles ont accès au registre* », ce qui est conforme au principe de sécurité et de confidentialité consacré aux articles 5.1.f) et 32 du RGPD. La CNPD regrette toutefois que le texte sous avis ne prévoit pas un système de journalisation des accès qui permettrait de contrôler le respect de ce principe. Sur ce point, la Commission nationale 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.

13. Par ailleurs, il ressort du paragraphe 5 de l'article 10 que « *les données traitées sont irrémédiablement anonymisées ou détruites au plus tard à l'issue d'une durée de cinq ans après la fin de l'agrément ou, dans l'hypothèse que la demande d'agrément a été refusée, après la décision de refus.* » La Commission nationale note favorablement que le projet de loi détermine la durée de conservation des données appelées à figurer dans le registre. Néanmoins, faute d'explications dans le commentaire de l'article quant à la nécessité de conserver les données pendant une durée de cinq ans après la fin de l'agrément ou la décision de refus, elle n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de limitation de la conservation⁵ est en l'espèce respecté.

14. L'article 10.6 du projet de loi indique que « *[l']accès des données à des tiers ne peut avoir lieu que sous une forme anonymisée* ». Concernant ce libellé, la CNPD suppose que les auteurs ont plutôt voulu viser l'accès des tiers aux données et non pas l'accès des données aux tiers. Par ailleurs, elle tient à souligner que le cadre légal posé par le RGPD ne s'applique pas aux données anonymes, voire anonymisées. Le considérant (26) du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* » Il y a toutefois lieu de s'assurer qu'il s'agit effectivement de données anonymes et non pas de données pseudonymisées qui pourraient indirectement identifier une personne physique par le recours à des informations supplémentaires et qui, quant à elles, tombent dans le champ d'application du RGPD⁶.

⁵ Cf. art. 5.1.e) du RGPD

⁶ A toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation, disponible sous : https://cnpd.public.lu/content/dam/cnpd/fr/publications/groupe-art29/wp216_en.pdf



III. Sur la transmission de données par la SNCA au ministre

15. Aux termes de l'article 11.4 du projet, « *[e]n cas d'immatriculation d'un véhicule sanitaire, la SNCA fait parvenir sans délai, par voie électronique, au ministre les informations relatives au certificat d'immatriculation, au certificat de contrôle technique du véhicule sanitaire ainsi qu'à l'attestation de police d'assurance certifiant que la responsabilité civile à laquelle le véhicule sanitaire peut donner lieu est couverte. [...]*

16. Pour autant que des données se rapportant à des personnes physiques identifiées ou identifiables soient concernées, la disposition sous examen impose à la SNCA une obligation légale de transmettre des données personnelles au ministre, sans toutefois préciser les finalités pour lesquelles les données sont transmises. Ainsi, l'article 11.4 du projet de loi risque d'être contraire à l'article 6.3 du RGPD, lu ensemble avec l'article 6.1.c), en vertu duquel une disposition légale qui crée pour le responsable du traitement une obligation rendant nécessaire un traitement de données doit définir les finalités du traitement.

17. Face au silence du texte sous avis, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si le principe de proportionnalité, tel que garanti notamment par l'article 37 de la Constitution, ou encore le principe de minimisation des données est respecté.

IV. Sur le contrôle d'honorabilité des membres de l'équipage d'un véhicule sanitaire

18. Il découle de l'article 13 du projet de loi que chaque membre de l'équipage d'un véhicule sanitaire doit remplir différentes conditions, dont notamment le respect des exigences d'honorabilité telles que prévues par l'article 17 du projet de loi sous avis. Il ressort du premier paragraphe de l'article 17 précité que l'honorabilité s'apprécie « *sur base des antécédents judiciaires qui résultent du casier judiciaire* » tandis que les paragraphes subséquents énumèrent les infractions à considérer aux fins d'évaluer l'honorabilité d'un membre de l'équipage d'un véhicule sanitaire.

19. Bien que la CNPD comprenne la nécessité de contrôler l'honorabilité des membres d'équipage, elle déplore toutefois le manque de précision du texte concernant la manière dont le contrôle d'honorabilité sera effectué. Il serait souhaitable d'obtenir des précisions quels documents spécifiques et numéros de bulletins du casier judiciaire seront pris en considération à cette fin. De plus, il est à noter que le paragraphe 2 de l'article 17 semble comporter une énumération seulement exemplative (« en particulier ») des circonstances dans lesquelles les exigences en matière d'honorabilité sont satisfaites, ce qui amplifie l'insécurité juridique quant aux documents pouvant être consultés dans le cadre du contrôle d'honorabilité.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n°8180 fixant les conditions relatives à l'organisation des transports sanitaires terrestres non urgents

20. Par ailleurs, le texte sous avis ne spécifie pas clairement quel acteur est chargé d'effectuer le contrôle d'honorabilité. Il est nécessaire de clarifier si le contrôle en question relève de la responsabilité de l'employeur dans le cadre du processus de recrutement ou si le ministre compétent est l'entité en charge de ce contrôle.

En conséquence, la CNPD regrette le manque de précision de la disposition en question et recommande vivement de clarifier, d'une part, quel acteur sera chargé d'effectuer le contrôle susmentionné et, d'autre part, sur base de quels documents l'honorabilité sera vérifiée.

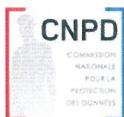
V. Sur la tenue et la transmission d'une liste des membres du personnel

21. L'article 18 du projet de loi impose aux transporteurs sanitaires l'obligation de maintenir à jour une liste des membres du personnel composant les équipages des véhicules sanitaires, en spécifiant leur niveau de formation, et de transmettre cette liste au ministre compétent de manière annuelle.

22. En l'absence d'indication de la finalité poursuivie par ce traitement, la CNPD se trouve dans l'incapacité de se prononcer sur la nécessité de cette mesure qui constitue une limitation du droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données consacré à l'article 31 de la Constitution. S'y ajoute que l'article 18 du projet de loi risque d'être contraire à l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec l'article 6.1.c). Il résulte de ces dispositions que le droit de l'Union européenne ou le droit national d'un État membre qui crée pour le responsable du traitement une obligation légale rendant nécessaire un traitement de données doit définir les finalités du traitement.

23. Il est également impératif de fournir des clarifications concernant les catégories de données devant figurer sur cette liste qui sera transmise au ministre. Il est en effet primordial de définir avec précision les informations à inclure sur cette liste, d'autant plus que le fait de ne pas tenir à jour la liste des membres du personnel est sanctionné pénalement en vertu de l'article 23. En application des articles 31 et 37 de la Constitution, les données à transmettre par les transporteurs sanitaires au ministre doivent être limitativement énoncées au niveau de la loi⁷ et respecter le principe de proportionnalité.

⁷ Cf. en ce sens : avis du Conseil d'État 60.868 du 22 décembre 2023, doc. parl. n°7932/05, p. 10.



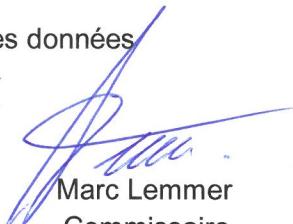
Ainsi adopté à Belvaux en date du 23 février 2024.

La Commission nationale pour la protection des données


Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Marc Lemmer
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire



Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de loi n°8180 fixant les conditions relatives à l'organisation des transports
sanitaires terrestres non urgents