

N° 422583

Fédération des transports et de la logistique FO-UNCP

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 14 octobre 2019

Lecture du 24 octobre 2019

CONCLUSIONS

M. Alexandre Lallet, rapporteur public

Le comble d'un chauffeur routier ou d'un conducteur d'autocar, c'est probablement de ne pas avoir son permis de conduire. Et pourtant : parmi les dizaines de milliers de personnes dont le permis est invalidé chaque année – près de 68 000 en 2018 et, par voie de conséquence, parmi les quelques 600 000 conducteurs¹ qui sillonnaient les routes de France sans y être habilités, on compterait un nombre non négligeable de professionnels de la route qui ont présenté un faux permis ou un permis non valide lors de leur embauche, ou, plus souvent, dont le permis a été depuis lors annulé, invalidé ou suspendu. Les intéressés doivent certes restituer le titre physique à l'administration, à peine de sanction pénale², alors qu'ils sont susceptibles, dans certaines conditions, de se voir réclamer le document à l'embauche et lors de l'exécution du contrat de travail par leur employeur. Mais ce dernier ne disposait jusqu'à récemment d'aucun moyen de s'assurer de la validité du titre présenté.

C'est pour remédier à cette difficulté, identifiée lors du comité interministériel de la sécurité routière du 2 octobre 2015³, que la loi du 22 mars 2016 a permis aux entreprises exerçant une activité de transport public routier de voyageurs ou de marchandises de s'assurer que les personnes qu'elles emploient comme conducteur de véhicule à moteur sont bien titulaires d'un permis de conduire valide. Précisons que, par « transport public routier », il faut entendre, conformément aux dispositions du code des transports, le transport pour compte de tiers, qu'il soit collectif ou individuel et qu'il s'agisse d'un transport relevant ou non du service public, par opposition au transport privé ou pour compte propre qui est celui qu'une personne peut organiser pour ses propres besoins. La mesure intéresse donc aussi bien les conducteurs de camionnettes de livraison et de poids lourds que ceux des autocars dits « Macron » ou les taxis et VTC.

Ces entreprises de transport font ainsi partie des onze catégories de personnes énumérées à l'article L. 225-5 du code de la route qui peuvent obtenir communication des informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire des conducteurs

¹ Observatoire national interministériel de la sécurité routière

² Art. L. 224-17 du code de la route

³ « *Mesure n° 21 : Permettre à certains employeurs, en particulier les transporteurs, de connaître la validité ou l'invalidité du permis de conduire de leurs employés affectés à la conduite (à l'exclusion du solde de points et de toute autre donnée personnelle)* ».

qu'elles emploient figurant dans le système national des permis de conduire, le SNPC. Elles se distinguent des catégories de personnes énumérées à l'article L. 225-4 du même code, parmi lesquelles on trouve les autorités judiciaires et les officiers de police judiciaire, qui disposent d'un droit d'accès à l'ensemble des informations figurant dans ce fichier, y compris par exemple aux infractions commises, aux sanctions infligées et au solde de points.

Jusqu'en 2016, la loi elle-même fixait des modalités d'accès au fichier distinctes pour ces deux groupes de destinataires. Les bénéficiaires du droit d'accès complet pouvaient, selon les termes de l'article L. 225-4⁴, y accéder « *directement* », c'est-à-dire consulter le fichier. En revanche, les titulaires du droit restreint ne pouvaient obtenir communication des informations que « *sur leur demande* » présentée auprès du préfet dans les conditions prévues à l'article 7 de l'arrêté du 29 juin 1992 portant création du SNPC. Dans un élan de rigueur législative, la même loi du 22 mars 2016 a supprimé ces références aux modalités d'accès qu'elle a estimé relever du pouvoir réglementaire.

La distinction entre les personnes disposant d'un accès direct au fichier, d'une part, et celles qui doivent formuler une demande, d'autre part, résulte désormais exclusivement des articles R. 225-4 à R. 225-6 du code de la route, issus du décret n° 2018-387 du 24 mai 2018, veille de l'entrée en application du RGPD. Les entreprises de transport sont classées dans la 1^{ère} catégorie par le 4^o du I de l'article R. 225-5 du code de la route. Il n'y a donc plus coïncidence entre la portée de l'accès et les modalités d'accès.

La fédération requérante est contrariée par cette facilité offerte aux entreprises de transport. Mais curieusement, son moyen d'incompétence est étranger à cette question. Il cible l'article R. 225-4 du code de la route, qui traite uniquement du droit d'accès direct au SNPC reconnu à certaines autorités publiques. Outre que son intérêt pour agir est douteux à cet égard, le pouvoir réglementaire pouvait parfaitement reproduire la liste législative des catégories de bénéficiaires d'un droit d'accès et préciser que cet accès serait direct.

En principe, l'acte de création d'un traitement automatisé de données personnelles dans le cadre des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 ne fixe pas de règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques au sens de l'article 34 de la Constitution (CE, 11 mars 2013, Association SOS Racisme, n° 348613 ; CE, 4 octobre 2019, Association CRPA et autres, n° 421329-422497-424818). Ces règles sont celles que prévoit la loi de 1978, à laquelle renvoie explicitement le II de l'article L. 225-1 du code de la route pour ce qui concerne le FNPC. Il doit en aller de même d'un texte réglementaire fixant, comme le décret litigieux, certaines caractéristiques essentielles d'un traitement, sans en être l'acte de création proprement dit – en l'occurrence, l'acte de création du SNPC est un arrêté du 29 juin 1992. Il nous semble d'ailleurs que le traitement aurait pu résulter de ce seul arrêté, pris sur le fondement de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978⁵, sans qu'il soit besoin d'une assise législative et réglementaire spécifique.

⁴ Dans sa rédaction résultant de l'article 10 de la loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines.

⁵ On peut même se demander si un décret en Conseil d'Etat était requis : si l'article L. 225-9 du code de la route renvoie à de tels décrets le soin de fixer les conditions d'application de ce chapitre, l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 alors en vigueur autorisait la création par arrêté des traitements mis en oeuvre pour le compte de l'Etat et intéressant la sécurité publique ou ayant pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite d'infractions pénales.

On trouve, il est vrai, un certain nombre de fichiers dont le principe et les caractéristiques essentielles sont fixés par la loi. Mais c'est soit parce qu'il a fallu déroger au droit commun des fichiers, soit parce que le législateur a estimé devoir encadrer lui-même ces fichiers eu égard à leur sensibilité⁶. La décision du Conseil constitutionnel n° 2018-765 DC du 12 juin 2018 citée par la requête n'y change rien : elle se borne à reprocher au législateur d'avoir prévu dans la loi de 1978 que des traitements de données relatives aux condamnations pénales, aux infractions ou aux autres mesures de sûreté connexes pourraient être mises en œuvre, notamment, par des personnes indéterminées « sous le contrôle des autorités publiques », sans préciser les catégories de destinataires et les finalités envisagées. L'article L. 225-4 du code de la route, comme du reste, l'article L. 225-5, est d'une facture très différente.

La règle du tiers texte n'a, quant à elle, pas été méconnue, le décret publié correspondant à la version adoptée par la section des travaux publics du Conseil d'Etat. La consultation de la CNIL, qui s'imposait⁷, a été régulière : comme elle l'a d'ailleurs confirmé à l'Etat, elle a rendu, faute de s'être prononcée dans le délai de deux mois imparti par le II de l'article 6-1 du décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005, un avis implicite sur le projet qui lui a été soumis, sur la base d'une saisine qui lui permettait de se prononcer en connaissance de cause ; et la version finalement adoptée ne soulevait aucune question nouvelle qui aurait nécessité une nouvelle consultation.

Il est ensuite reproché au décret de confier au ministre de l'intérieur le soin de fixer ses modalités d'application, sans le moindre encadrement. La formulation très générale du renvoi figurant au III de l'article R. 225-5 du code de la route n'est pas des plus heureuses mais la délégation à laquelle il est procédé ne traduit aucune erreur de droit, pour deux raisons :

- La première est qu'elle est en réalité très circonscrite. Le décret est lui-même assez précis, notamment en ce qu'il prévoit que seuls des personnels individuellement désignés et habilités au sein de l'entreprise de transport peuvent consulter le fichier. Il ne laisse guère à l'arrêté que la fixation de modalités techniques et pratiques d'accès. En l'occurrence, l'arrêté du ministre de l'intérieur du 24 mai 2018 censé apporter ces précisions s'est d'ailleurs borné à préciser que la désignation des personnels habilités devrait être faite par leur « responsable hiérarchique ».
- La seconde raison est que le ministre de l'intérieur tirait de toute façon de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 alors en vigueur la compétence pour créer le traitement, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires qui lui sont applicables. Le renvoi à l'arrêté auquel procède le décret attaqué est donc superfétatoire. De fait, l'arrêté de 1992 créant le SNPC a été modifié par l'arrêté du 24 mai 2018 que nous évoquions.

⁶ V. pour une référence à l'article 34 de la Constitution à propos de la loi qui entendait créer le fichier national des titres d'identité biométriques (n° 2012-652 DC du 22 mars 2012). L'article 15 de la loi du 6 janvier 1978 réservait expressément les « cas où [les traitements] doivent être autorisés par la loi ».

⁷ La CNIL doit être consultée sur les projets de décret qui déterminent, dans certaines de ses caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel (CE, 20 juin 2018, Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral et autres, n° 408185-408192, aux T.).

Avant d'aborder les autres moyens de légalité interne, il n'est pas superflu d'indiquer que la notion de « communication » qui figure à l'article L. 225-5 du code de la route ne préjuge pas des modalités précises d'obtention des informations. L'article 3 de la loi du 6 janvier 1978 alors en vigueur définissait le destinataire des données comme « *toute personne habilitée à recevoir communication de ces données autre que la personne concernée, le responsable du traitement, le sous-traitant et les personnes qui, en raison de leurs fonctions, sont chargées de traiter les données* »⁸. Cette « communication » des données personnelles peut aussi bien emprunter la voie d'une consultation de fichier que celle d'une transmission sur requête. La sémantique du droit des données personnelles est ainsi différente de celle du droit d'accès aux documents administratifs, dans lequel la « communication » signifie l'accès sur demande. Conformément aux intentions de ses auteurs, la loi laisse donc bien toute latitude au décret pour conférer aux entreprises de transport un droit de consultation du fichier, plutôt qu'un accès sur demande.

La requête ne s'y trompe pas et fonde l'essentiel de ses espoirs sur le moyen tiré de ce que le décret méconnaîtrait non la loi, mais le droit à la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Vous jugez que l'ingérence dans l'exercice du droit de toute personne au respect de sa vie privée que constituent la collecte, la conservation et le traitement ultérieur, par une autorité publique, de données à caractère personnel ne peut être légalement autorisée, au regard de ces stipulations, que si elle répond à des **finalités légitimes** et que ces traitements sont effectués de manière **adéquate** et **proportionnée** au regard de ces finalités⁹. Cette jurisprudence, dégagée pour un acte de création de traitement, peut tout à fait être transposée à des dispositions réglementaires qui en fixent certaines caractéristiques.

La requête met d'abord en cause le principe même de l'accès des entreprises de transport aux informations litigieuses, indépendamment de ses modalités. Celui-ci ne résulte toutefois pas du décret, mais de la loi, qui n'est pas critiquée. En tout état de cause, on peut difficilement contester la légitimité de cette finalité ajoutée par la loi en 2016 à travers l'adjonction des entreprises de transport à la liste des destinataires de certaines informations, finalité qui se rattache à l'objectif de lutte contre l'insécurité routière assigné au SNPC depuis l'origine¹⁰, en sus de la finalité de gestion administrative des permis de conduire. Entre 2016 et 2018, 7 % des accidents mortels en métropole ont impliqué un conducteur sans permis, ce taux grim pant à 24 % en outre-mer¹¹. La sauvegarde de l'ordre public et, plus précisément, de la sécurité et de la santé publiques, justifie à l'évidence que l'employeur puisse s'assurer que les conducteurs qu'il embauche sont titulaires d'un permis de conduire valide et tirer toutes les

⁸ L'article 3 excluait du champ des destinataires « *les autorités légalement habilitées, dans le cadre d'une mission particulière ou de l'exercice d'un droit de communication, à demander à un responsable de traitement la communication de données à caractère personnel* ». Les entreprises de transport ne paraissent pas entrer dans ce cadre faute de constituer des « autorités ». La directive 95/46 n'excluait que les autorités susceptibles de recevoir communication de données « dans le cadre d'une mission d'enquête particulière », et le RGPD évoque désormais les autorités « publiques ».

⁹ CE, Ass., 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres, n° 317827 et a., au Rec.).

¹⁰ L'article L. 35 du code de la route issu de la loi n° 90-1131 du 19 décembre 1990 faisait à ce titre figurer parmi les destinataires des données relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis les gendarmes et policiers habilités à effectuer des contrôles routiers.

¹¹ Observatoire national interministériel de la sécurité routière, La sécurité routière en France – Bilan de l'accidentalité de l'année 2018, p. 99.

conséquences de son invalidation, afin d'éviter la mise en danger du conducteur et des autres usagers de la route, ainsi que celle des passagers s'agissant du transport de voyageurs. En pratique, et sous réserve d'un éventuel reclassement au sein de l'entreprise, il peut s'agir d'une suspension du contrat de travail le temps de celle du permis, ou d'un licenciement lorsque le salarié se trouve dans l'impossibilité d'exécuter sa prestation de travail et que l'entreprise s'en trouve excessivement désorganisée (V. CE, 15 décembre 2010, Renault, n° 316856, au Rec. ; Cass. Soc., 28 février 2018, n° 17-11334).

Le fait, mis en avant par la requête, que l'employeur puisse exiger de ses salariés, à peine de sanctions disciplinaires¹², qu'ils justifient être titulaires d'un permis valide, n'offre évidemment pas la même garantie, l'employeur n'étant pas à même de contrôler lui-même la véracité des déclarations de ses salariés en l'absence d'accès aux informations pertinentes du SNPC. On peut aussi signaler que, dès l'origine, en 1990, les administrations se sont vu reconnaître le droit d'accéder aux mêmes informations pour les personnes qu'elles emploient ou sont susceptibles d'employer comme conducteurs. Du point de vue de l'enjeu de sécurité routière, l'accès des entreprises de transport n'est pas moins légitime.

La critique de la nécessité et de la proportionnalité du droit de consultation, qui, lui, résulte du décret, est un peu plus substantielle. Vous vous êtes déjà appuyé sur l'absence d'accès direct à un fichier, entre autres considérations, pour écarter un moyen tiré de la violation de l'article 8 de la Convention, ce qui montre l'importance que vous attachez à cette distinction entre la consultation d'une part, et l'accès intermédié, de l'autre (CE, 6 avril 2018, Association nationale des supporters et autres, n° 406664-407112-407200-407244, aux T.).

La défense du ministre ne vous aide guère. Elle souffre d'une incohérence radicale puisqu'il y est tour à tour indiqué que les entreprises de transport bénéficieraient d'un accès direct et que leur accès s'effectuerait sur demande formulée auprès d'un agent de l'Etat. La lettre et l'économie générale du décret attaqué s'opposent absolument à la seconde lecture. Il distingue très clairement les catégories de personnes disposant d'un droit de consultation et ceux qui doivent s'adresser à une autorité tierce, qu'il s'agisse du responsable de traitement, du préfet ou des services de police ou de gendarmerie. Cette dichotomie est reprise, moyennant quelques approximations sémantiques, par l'arrêté de 1992 modifié, qui distingue les personnes qui « peuvent avoir accès aux données » et celles qui en sont « destinataires ».

Il est vrai que le décret, pas plus d'ailleurs que l'arrêté du même jour, ne limite la portée du droit de consultation et, en particulier, la fréquence des consultations. En pratique, on peut penser que l'entreprise de transport ne se contente pas d'un contrôle à l'embauche, mais met en place un « *screening* » régulier. C'est d'autant plus vraisemblable que le droit de consultation qui lui est reconnu est susceptible d'affecter l'étendue de sa responsabilité : dès lors que l'employeur dispose des moyens techniques de savoir qu'un chauffeur n'a plus le droit de prendre le volant, la victime d'un accident causé par ce dernier pourrait s'aviser qu'il est, à tout le moins, co-responsable du dommage. Cette issue a été parfaitement assumée par le législateur. Selon l'exposé des motifs de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale

¹² La réponse ministérielle à la question n° 46272 du député Alain Moyne-Bressand (réponse publiée au JO AN le 3 mai 2011, p. 4511) indique que l'employeur peut insérer dans le contrat de travail et le règlement intérieur de l'entreprise l'obligation pour le salarié de présenter régulièrement son permis.

en 1^{ère} lecture du projet de loi de 2016, la disposition vise à permettre aux entreprises de transport de bénéficier « *à tout moment* » des informations relatives à la validité du permis.

Quoique le ministre ne vous apporte aucun élément en ce sens, il nous paraît tout simplement impossible d'atteindre l'objectif ainsi fixé par un simple droit d'accès **sur demande**. On parle de plusieurs dizaines de milliers d'entreprises de transports employant plusieurs centaines de milliers de salariés conducteurs¹³. On imagine mal ces entreprises remplir un formulaire de demande¹⁴ pour chacun d'eux, même une fois par an, et l'administration mobiliser des dizaines d'équivalents temps plein pour répondre à ces sollicitations récurrentes. De surcroît, le transport routier, en particulier de marchandises, recourt très abondamment à des salariés intérimaires ou en contrats à durée déterminée. Le *turn over* y est ainsi particulièrement important, donc le besoin de consultation du fichier à l'embauche, pour s'assurer que le papier rose, devenu la carte plastifiée, qui est présenté à ce moment critique a une quelconque valeur. Rappelons que le nombre de faux permis de conduire en circulation était évalué à 3 millions, soit un sur 10, en 2013¹⁵, et on peut douter que ce chiffre ait chuté, alors que l'Etat a renoncé à y insérer la puce électronique censée le sécuriser.

La nécessité d'un accès direct ne nous paraît donc pas discutable¹⁶. Nous observons à cet égard qu'un dispositif d'accès sur demande ou un dispositif automatisé envoyant des notifications aux employeurs concernés en cas d'invalidation du permis d'un salarié conducteur, ne serait guère moins attentatoire à la vie privée, puisque les agents de l'autorité administrative sollicitée ou ayant accès au traitement seraient dans ce cas informés de la profession de ces personnes et de l'éventualité qu'elles soient licenciées ou suspendues par leur employeur si le fichier fait apparaître l'invalidité du permis.

La **proportionnalité** du dispositif n'est pas plus contestable. Les données accessibles sont circonscrites à ce qui est absolument nécessaire au regard de la finalité poursuivie et elles ne sont pas d'une très grande sensibilité, d'autant que le salarié est censé les fournir à l'entreprise dès l'embauche et que certains salariés, comme les chauffeurs routiers en vertu de la convention collective qui leur est applicable, sont en principe tenus d'informer l'employeur de l'invalidation de leur permis. Enfin, la consultation est entourée de plusieurs garanties :

- En premier lieu, on l'a dit, seuls des personnels individuellement désignés et habilités des entreprises de transport public routier peuvent accéder au fichier. On comprend qu'elles doivent l'être par l'entreprise elle-même, ce que confirme d'ailleurs l'arrêté du même jour.

¹³ V. les bilans sociaux annuels du transport routier de marchandises et du transport routier de voyageurs publiés par le CGEDD, Edition 2018.

¹⁴ Curieusement, l'arrêté du 29 juin 1992 portant création du SNPC, dans sa rédaction résultant de l'arrêté du 24 mai 2018, ne comporte plus aucune précision sur les modalités de communication sur demande, hormis dans le cas des personnes résidant à l'étranger (art. 7). Dans sa rédaction antérieure, le II de cet article 7 exigeait, pour les personnes résidant en France, une demande écrite, par voie postale ou messagerie électronique, comportant l'état civil complet du conducteur, le numéro et la date de délivrance du permis, l'indication de l'autorité de délivrance, le tout accompagné d'une photocopie de la pièce d'identité du conducteur et de son permis de conduire. Il est vraisemblable que ces informations soient toujours requises.

¹⁵ Selon des déclarations du ministre de l'intérieur de l'époque (M. Valls).

¹⁶ On ne comprend pas, en revanche, pourquoi l'accès sur demande a été maintenu pour les « *autorités administratives civiles ou militaires pour les personnes employées ou susceptibles d'être employées comme conducteur de véhicule à moteur* » (a du 2° du II de l'article R. 225-5 du code de la route).

- En deuxième lieu, même si le décret ne le rappelle pas - et il n'avait pas à le faire, la loi du 6 janvier 1978, et plus encore le RGPD désormais, implique nécessairement que ces accès soient sécurisés et tracés, de manière à ce que l'employeur, l'Etat responsable du traitement et, le cas échéant, la CNIL puissent s'assurer qu'aucun tiers ne s'est introduit abusivement dans l'application et que les personnes dont les données ont été consultées sont bien des employés de l'entreprise et non le beau-frère, le voisin ou le pire ennemi de celui qui les consulte.
- En troisième lieu, si aucun texte à notre connaissance ne fixe une durée de conservation des données par l'entreprise, il résulte des règles de droit commun que celle-ci ne saurait excéder la durée nécessaire au regard de la finalité poursuivie. Cette durée est quasi-nulle lorsque le salarié est titulaire d'un permis valide. Dans le cas contraire, elle correspond à la durée de la procédure engagée par l'employeur pour suspendre ou licencier le salarié.
- En quatrième et dernier lieu, outre les sanctions pénales de droit commun – 5 ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende en cas de défaut de sécurisation du traitement, de détournement de finalité ou encore de conservation des données au-delà de la durée nécessaire, l'article L. 225-8 du code de la route punit de 7500 euros d'amende le simple fait d'obtenir directement ou indirectement la communication d'informations nominatives issues du SNPC hors les cas prévus par la loi.

Nous n'avons donc aucune hésitation à qualifier la mesure litigieuse d'adéquate et de proportionnée.

Pour les mêmes raisons, il est enfin exclu de censurer une erreur manifeste d'appréciation, alors surtout que le rapport devant le Sénat du projet de loi de 2016, tout en rappelant la compétence réglementaire pour fixer les modalités d'accès, évoquait lui-même une « consultation » du fichier par les entreprises concernées. Le décret n'a fait que répondre à cette invitation du législateur.

PCMNC au rejet de la requête.