



Projet de règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur

Avis du 7 octobre 2022

Mots clés : veille réglementaire, taxis, voitures de transport avec chauffeur, géolocalisation, données personnelles, traitement, accès

Contexte : Le 30 septembre 2022, le Département de l'économie et de l'emploi (DEE) a sollicité un avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après le Préposé cantonal) au sujet du projet de règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur. Les dispositions du projet concernant la protection des données ont trait aux obligations relatives aux voitures (art. 27), aux obligations de saisie et de conservation des données numériques (art. 28), aux contrôles au moyen de données numériques (art. 49), au traitement des données personnelles (art. 51) et à l'information et l'accès aux données de géolocalisation (art. 52). La détermination du Préposé cantonal est souhaitée pour le 10 octobre 2022, le projet de règlement étant à l'ordre du jour du Conseil d'Etat du 19 octobre 2022.

Bases juridiques : art. 56 al. 3 litt. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

1. Caractéristiques de la demande

La loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, du 13 octobre 2016 (LTVTC; RSGe H 1 31), est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Elle régit le cadre des activités des taxis et des véhicules de transport avec chauffeur dans le canton. Le règlement d'exécution de la loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, du 21 juin 2017 (RTVTC; RSGe H 1 31.01), est également entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Il vise à désigner les autorités cantonales compétentes pour l'exécution de la loi, régler les modalités d'exécution de celle-ci, fixer le montant de la taxe annuelle pour usage accru du domaine public et le montant des émoluments (art. 1).

Le 8 janvier 2020, les Préposés ont rendu un avis sur le projet de nouvelle LTVTC: <https://www.ge.ch/document/26235/telecharger>. Ce projet de refonte entend conserver l'essentiel du dispositif de la LTVTC tout en le renforçant, ainsi que les orientations de la loi actuellement en vigueur. Si son champ d'application n'a pas été modifié, la structure de la loi a été revue, entraînant le déplacement de nombreuses clauses. Le Grand Conseil a procédé à une première modification de la LTVTC le 23 mars 2018, en adoptant le PL 12213 relatif à l'usage des voies de bus par les chauffeurs de taxi. Il a ensuite adopté la nouvelle LTVTC (PL 12649) en date du 28 janvier 2022. Ce texte entrera prochainement en vigueur. Il est concrétisé par le présent projet de règlement.

Il est précisé aux Préposés que les nouveautés introduites dans le dispositif constituent des renforcements rendus nécessaires au vu de l'évolution d'un secteur aujourd'hui dominé par les voitures de transport avec chauffeur et caractérisé par l'importance croissante du travail par les plateformes du type UBER. Les nouveautés concernent principalement le dispositif de contrôle au sens large en vue d'empêcher les distorsions de concurrence entre taxis et voitures de transport avec chauffeur, notamment en améliorant l'entraide administrative, en

prévoyant des contrôles au moyen de données numériques et en introduisant un régime d'autorisation pour tous les acteurs soumis à la loi. Il a enfin été indiqué aux Préposés que les détenteurs de véhicules soumis au RTVTC auront une formation sur le maniement du système de géolocalisation, sanctionnée par une épreuve lors de l'examen de diplôme de chauffeur.

Les dispositions du projet de règlement soumis pour avis aux Préposés et qui ont trait à la protection des données personnelles sont les suivantes:

Art. 27 Obligations relatives aux voitures (art. 18 de la loi)

Transition énergétique

¹ Les voitures utilisées pour le transport professionnel de personnes doivent répondre aux exigences visées à l'article 18, alinéa 2 de la loi permettant de limiter progressivement les émissions de CO₂.

² Sur demande du service, l'autorité compétente en matière d'admission à la circulation routière communique la liste des voitures utilisées par les chauffeurs et les entreprises de transport assortie de la mention des étiquettes-énergie correspondantes.

³ Pour promouvoir la transition énergétique, le département veille à ce que le canton soit équipé, en suffisance, des bornes de recharge pour véhicules électriques.

Systèmes de géolocalisation et d'émission de quittances

⁴ Les détenteurs des voitures destinées au transport professionnels sont tenus d'équiper les véhicules d'un système de géolocalisation et d'un système d'émission de quittances physiques ou électroniques.

⁵ Le système de géolocalisation doit avoir les spécificités techniques pour permettre les contrôles visés à l'article 49 alinéa 1, lettres b et c du présent règlement. Le service publie sur le site Internet de l'Etat de Genève les spécificités techniques requises.

Art. 28 Obligation de saisie et de conservation des données numériques

Entreprises de transport et de diffusion de courses

¹ Pour les données visées à l'article 37, al. 3 de la loi, les entreprises de transport et de diffusion de courses doivent saisir :

- a) les périodes d'attente, d'approche et de course des chauffeurs, ainsi que la vitesse et la distance parcourue par le véhicule. Ces données doivent être au moins équivalentes à celles collectées au moyen d'un tachygraphe utilisé conformément à l'ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes et de voitures de tourisme lourdes, du 6 mai 1981;
- b) les données de géolocalisation relatives aux chauffeurs et aux voitures permettant les contrôles visés à l'article 49, alinéa 1, lettres b et c du présent règlement.

² Les entreprises de transport et de diffusion de courses doivent conserver les données visées à l'alinéa 1 pendant une durée de 10 ans.

Chauffeurs indépendants

³ Les détenteurs des voitures utilisées pour le transport professionnel de personnes doivent collecter les données de géolocalisation permettant les contrôles visés à l'article 49, alinéa 1, lettres b et c du présent règlement et les conserver pendant une durée d'une année.

Art. 49 Contrôles au moyen de données numériques

¹ Les contrôles au moyen de données numériques, dont celles de géolocalisation, sont destinés à vérifier le respect des prescriptions:

- a) visées à l'article 28 de la loi ainsi que les périodes d'attente, d'approche et de course des chauffeurs;
- b) en matière d'utilisation accrue du domaine public et d'accès aux zones restreintes à la circulation;
- c) visées aux articles 20, alinéa 3, 2^e phrase et 24, alinéa 1 et 2 de la loi.

² Sur demande du service, les entreprises de transport ou de diffusion de courses, respectivement les détenteurs des voitures destinées au transport professionnel sont tenus, dans les 10 jours, de livrer au service les données numériques requises ou de les rendre directement accessibles au service.

Art. 51 Traitement des données personnelles

¹ Les données personnelles sont traitées conformément à la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données, du 5 octobre 2001 (ci-après : LIPAD).

² Elles sont conservées dans le système de traitement du service aussi longtemps que le but poursuivi l'exige, mais trente ans au plus.

³ La durée de conservation des données de géolocalisation collectées dans le cadre des contrôles visés à l'article 49, alinéa 1, let. b et c du présent règlement est de 6 mois, sous réserve des alinéas 4 et 5.

⁴ En cas de contentieux, la durée de conservation des données de géolocalisation est déterminée par la durée de la procédure contentieuse.

⁵ Pour les données personnelles traitées à des fins générales de statistiques au sens de l'article 41 LIPAD, la durée de conservation est déterminée à l'alinéa 2. Les alinéas 6 à 8 sont applicables pour les surplus.

⁶ Le service prend des dispositions spécifiques relatives à la collecte et à l'analyse des données. Ces mesures sont explicitées dans le rapport visé à l'article 52, alinéa 1 du présent règlement.

⁷ Le service peut préalablement consulter les entreprises de transport ou de diffusion de courses. Ces dernières sont tenues de collaborer dans le cadre de la consultation.

⁸ L'analyse des données peut être déléguée.

Art. 52 Information et accès aux données de géolocalisation

¹ Le service établit un rapport annuel qui renseigne notamment sur la finalité des données de géolocalisation traitées.

² Le droit d'accès aux données collectées par le service est régi par la LIPAD. Les chauffeurs ont un droit d'accès aux données les concernant.

2. Les règles de protection des données personnelles à Genève

La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGE A 2 08), a fait l'objet d'une révision importante en 2008, par laquelle la protection des données personnelles a été ajoutée au champ d'application matériel de la loi en sus de son volet relatif à la transparence.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, date de l'entrée en vigueur de cette modification législative, un autre objectif figure désormais dans le texte légal à son art. 1 al. 2 litt. b : "*protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant*".

Par données personnelles, il faut comprendre "*toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable*" (art. 4 litt. a LIPAD). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve bien face à des questions relatives à la protection de données personnelles.

Les données personnelles sensibles comprennent les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles; la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique; des mesures d'aide sociale; des poursuites ou sanctions pénales ou administratives (art. 4 litt. b LIPAD).

Par profil de la personnalité, l'on entend "*un assemblage de données qui permet d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne physique*" (art. 4 litt. c LIPAD).

La LIPAD énonce un certain nombre de principes généraux régissant la collecte et le traitement des données personnelles (art. 35 à 40 LIPAD).

- Base légale (art. 35 al. 1 et 2 LIPAD)

Le traitement de données personnelles ne peut se faire que si l'accomplissement des tâches légales de l'institution publique le rend nécessaire. En outre, la loi stipule que lorsqu'il s'agit de traiter de données personnelles sensibles ou de profils de la personnalité, la tâche considérée doit soit être définie clairement par la loi, soit être absolument indispensable à l'accomplissement de la tâche en cause soit encore être nécessaire et, si c'est le cas, intervenir avec le consentement – libre et éclairé – de la personne concernée.

- Bonne foi (art. 38 LIPAD)

Il n'est pas permis de collecter des données personnelles sans que la personne concernée en ait connaissance, ni contre son gré. Quiconque trompe la personne concernée lors de la collecte des données – par exemple en collectant les données sous une fausse identité ou en donnant de fausses indications sur le but du traitement – viole le principe de la bonne foi. Il agit également contrairement à ce principe s'il collecte des données personnelles de manière cachée.

- Proportionnalité (art. 36 LIPAD)

En vertu du principe de la proportionnalité, seules les données qui sont nécessaires et qui sont aptes à atteindre l'objectif fixé peuvent être traitées. Il convient donc toujours de peser les intérêts en jeu entre le but du traitement et l'atteinte à la vie privée de la personne concernée en se demandant s'il n'existe pas un moyen moins invasif permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

- Finalité (art. 35 al. 1 LIPAD)

Conformément au principe de finalité, les données collectées ne peuvent être traitées que pour atteindre un but légitime qui a été communiqué lors de leur collecte, qui découle des circonstances ou qui est prévu par la loi. Les données collectées n'ont ensuite pas à être utilisées à d'autres fins, par exemple commerciales.

- Reconnaissabilité de la collecte (art. 38 LIPAD)

La collecte de données personnelles, et en particulier les finalités du traitement, doivent être reconnaissables pour la personne concernée. Cette exigence de reconnaissabilité constitue une concrétisation du principe de la bonne foi et augmente la transparence d'un traitement de données. Cette disposition implique que, selon le cours ordinaire des choses, la personne concernée doit pouvoir percevoir que des données la concernant sont ou vont éventuellement être collectées (principe de prévisibilité). Elle doit pouvoir connaître ou identifier la ou les finalités du traitement, soit que celles-ci lui sont indiquées à la collecte ou qu'elles découlent des circonstances.

- Exactitude (art. 36 LIPAD)

Quiconque traite des données personnelles doit s'assurer de l'exactitude de ces dernières. Ce terme signifie également que les données doivent être complètes et aussi actuelles que les circonstances le permettent. La personne concernée peut demander la rectification de données inexacts.

- Sécurité des données (art. 37 LIPAD)

Le principe de sécurité exige non seulement que les données personnelles soient protégées contre tout traitement illicite et tenues confidentielles, mais également que l'institution en charge de leur traitement s'assure que les données personnelles ne soient pas perdues ou détruites par erreur.

- Destruction des données (art. 40 LIPAD)

Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

3. Appréciation

A titre liminaire, les Préposés rappellent que, s'agissant de géolocalisation, tout individu est en droit d'attendre que les responsables des systèmes d'informations géographiques (SIG) traitent les données conformément aux exigences légales et en respectant ses droits. Les conditions formulées à cet égard par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence doivent être respectées (<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/dokumentation/le-pfpdt-dans-les-medias/la-protection-des-donnees-et-les-systemes-dinformati-ns-geograph.html>).

En particulier:

- Il est important de veiller à la transparence des traitements. A cet effet, il faut que les personnes concernées puissent être informées sur les finalités du système, les catégories de données traitées, les utilisateurs du système et les destinataires des informations et qu'elles puissent faire valoir leurs droits, notamment par le biais du droit d'accès.
- La finalité du SIG doit être déterminée, spécifique et légitime et les données traitées conformément à cette finalité. Ainsi par exemple, un SIG conçu pour des applications ne se référant pas à des personnes déterminées ou prévu pour être accessible à tout un chacun devrait intégrer des mécanismes limitant ou interdisant la mise en relation avec des données personnelles, notamment pour garantir l'anonymat des personnes lors de la publication ou de la diffusion.
- Le catalogue des données traitées doit être défini. Seules les données nécessaires à la finalité du SIG doivent être collectées et traitées. On évitera dans toute la mesure du possible d'intégrer des données sur des personnes identifiées ou permettant d'identifier les personnes.
- La qualité des données doit être garantie (exactitude, mise à jour, conservation limitée dans le temps).
- La communication de données personnelles et en particulier leur diffusion ou publication par procédure d'appel doivent être clairement réglées.
- Le cadre juridique doit également être accompagné de mesures techniques et organisationnelles pour éviter des accès non autorisés ou limiter les risques d'identification non justifiée des personnes. Il conviendrait en particulier de recourir aux technologies dites de la vie privée afin de limiter le traitement de données personnelles et l'accès à ces données (recours à des pseudonymes ou à des procédures garantissant l'anonymat).
- Les droits des personnes doivent être garantis. En particulier, le droit à l'information préalable, le droit d'accès aux données qui les concernent et notamment le droit de s'opposer à la collecte systématique et au traitement à des fins commerciales des données sous forme d'images de leur environnement d'habitation.
- Les principes de base de la protection des données doivent être intégrés dans le développement des SIG. Il faut utiliser les technologies pour donner une plus grande effectivité aux exigences légales. Cela implique que les responsables de traitement acquièrent les connaissances nécessaires pour intégrer dès le début les aspects de la protection des données dans la réalisation de ces projets. Cela nécessite en particulier la mise en place d'un concept de protection des données à réaliser lors du développement d'un SIG.
- Pour vérifier le niveau de protection des données atteint, il est recommandé de soumettre de tels systèmes à une procédure de certification (audit en protection des données).

Il convient donc d'examiner la conformité des dispositions du projet aux principes contenus aux art. 35 ss LIPAD.

L'art. 27 du projet a trait aux obligations relatives aux voitures (art. 18 de la loi). L'al. 4 concerne l'obligation des détenteurs des voitures destinées au transport professionnel d'équiper les véhicules d'un système de géolocalisation et d'un système d'émission de quittances physiques ou électroniques. Il concrétise la faculté du Conseil d'Etat d'exiger que tout véhicule destiné au transport professionnel de personnes soit ainsi (art. 18 al. 5 de la nouvelle loi), sans donner plus de détails. L'al. 5 prévoit que le service publie sur le site Internet de l'Etat les spécificités techniques requises. Dans ce cadre, les Préposés recommandent que les données qui seront communiquées soient listées et que cette liste soit élaborée dans le respect du principe de proportionnalité.

L'art. 28 du projet traite de l'obligation de saisie et de conservation des données numériques. Les entreprises de transport et de diffusion de courses doivent conserver pendant une durée de 10 ans les données numériques relatives aux périodes d'attentes, d'approche et de course, de même que les données de géolocalisation (al. 1 et 2). Les détenteurs des voitures utilisées pour le transport professionnel de personnes doivent, quant à eux, collecter et conserver pendant un an les seules données de géolocalisation (al. 3). Pour les entreprises, la durée de conservation des données de 10 ans correspond à la durée des autres données devant figurer dans le registre des entreprises. Pour les indépendants, la durée de conservation des données de géolocalisation a été portée à une année. Il est précisé aux Préposés que « *Cela permettra notamment de croiser des informations figurant dans le registre de diffuseurs de courses, lequel doit être communiqué spontanément à la PCTN à intervalle annuel* ». Les Préposés n'ont pas de remarques particulières à formuler s'agissant de cette norme.

L'art. 49 traite des contrôles au moyen de données numériques. Il concrétise l'art. 37 de la loi (obligation de collaborer et de fournir les données de géolocalisation), qui constitue donc une base légale formelle à l'exigence de géolocalisation, et indique la finalité des contrôles effectués au moyen des données numériques, dont celles de géolocalisation, soit vérifier le respect des prescriptions. De la sorte, « *Grâce aux données numériques fournies par les entreprises de transport ou de diffusion de courses, il sera possible d'obtenir les informations équivalentes de disques de tachygraphes (al. 1, let. a), cela permettra notamment de croiser des informations, de rationaliser les contrôles et de procéder à des contrôles du travail par les plateformes. Grâce aux données de géolocalisation, il sera possible de vérifier si un VTC emprunte une voie de bus ou une voie restreinte à la circulation au transport professionnel (al. 1, let. b). Ces données permettront également de vérifier si un taxi ou un VTC enfreint l'article 20, al. 3, 2^e phrase, respectivement 24, al. 1, circule dans le dessein de rechercher un client ou dans l'attente de recevoir une course ou encore si un VTC ne respecte pas l'obligation visée à l'article 24, al. 2 de n'intervenir que sur commande ou réservation préalable (al. 1, let. c)* ». Les Préposés saluent la détermination de la finalité pour traiter les données personnelles nécessaires, laquelle apparaît par ailleurs spécifique et légitime. En informant les personnes concernées sur les finalités du système, cette disposition permet aussi de veiller à la transparence des traitements.

Le traitement des données personnelles est réglé à l'art. 51 du projet. L'al. 1 rappelle l'application de la LIPAD. L'al. 2 précise que les données sont conservées dans le système de traitement du service aussi longtemps que le but poursuivi l'exige, mais trente ans au plus. Pour les Préposés, la limite temporelle de 30 ans semble incompatible avec l'art. 40 LIPAD. Ce délai maximum apparaît en effet trop long, de sorte qu'il conviendrait de le fixer à 10 ans. L'al. 3 régit le traitement des données de géolocalisation et prévoit une durée de conservation de 6 mois, sous réserve de contentieux (al. 4) ou de traitement de données de géolocalisation à des fins générales, notamment de recherche ou de statistiques (al. 5). Ce dernier alinéa renvoie à l'art. 41 LIPAD, tout comme les al. 6 et 8, ce qui mériterait d'être clarifié à propos de ces deux alinéas. L'al. 6 oblige la PCTN à prendre des dispositions relatives à la collecte et à l'analyse des données, ces mesures étant explicitées dans le rapport annuel mentionné à l'art. 52 (Information et accès aux données de géolocalisation). L'al. 1 de

cette norme prévoit ainsi que la PCTN établit un rapport annuel qui renseigne notamment sur la finalité des données de géolocalisation traitées (al. 1). Finalement, l'art. 52 al. 2 du projet renvoie aux art. 44 ss LIPAD s'agissant du droit d'accès des personnes aux données collectées par la PCTN. Les Préposés observent que les art. 51 et 52 mélangent les données anonymisées (statistiques) et les données encore nominatives. Ils considèrent en conséquence qu'il conviendrait de rédiger une norme spécifique sur les données personnelles (reprenant les art. 51 al. 1-4 et 52 al. 2), dont le titre pourrait être « Traitement des données personnelles et accès » et une autre sur les données statistiques (reprenant les art. 51 al. 5, 6 et 8 et 52 al. 1) qui pourrait s'intituler « Traitement des données à des fins générales ». De surcroît, les Préposés estiment que la rédaction de l'art. 51 al. 3, qui renvoie à l'al. 5, mériterait d'être précisée, en ce sens qu'il s'agit de données déjà anonymisées traitées à des fins générales.

* * * * *

Les Préposés remercient le DEE de les avoir consultés et se tiennent à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Joséphine Boillat
Préposée adjointe