



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 89/2021 du 14 juin 2021

Objet : Avant-projet de loi portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports et modifiant le Code pénal social (CO-A-2021-079)

L'Autorité de protection des données (ci-après l' "Autorité") ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le 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") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Georges Gilkinet, Vice-premier Ministre et Ministre de la Mobilité, reçue le 06/04/2021 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 14 juin 2021, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Vice-premier Ministre et Ministre de la Mobilité (ci-après le demandeur) sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports et modifiant le Code pénal social* (ci-après l'avant-projet).

Contexte et antécédents

2. Afin d'augmenter la rapidité, la qualité et l'efficacité de leur fonctionnement, l'avant-projet entend introduire le procès-verbal électronique (ou e-PV) auprès des services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du SPF Mobilité et Transports (ci-après les services d'inspection du SPF Mobilité).

Le document de base de leur travail de recherche (tout comme pour les services de police et d'autres services d'inspection) est le procès-verbal. Bien qu'ils soient également enregistrés dans des banques de données administratives, les PV sont traditionnellement rédigés, conservés et envoyés au format papier. Cette méthode de rédaction et de gestion est peu efficace et permet à peine d'exploiter les données¹.

3. Afin de remédier à cette situation, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale a développé l'e-PV (et la banque de données e-PV), une application déjà actuellement utilisée par les services d'inspection du secteur social² et par les services d'inspection du SPF Économie³.

Le but de l'avant-projet est d'également permettre aux différents services d'inspection du SPF Mobilité de travailler à l'avenir avec l'e-PV en se connectant à la même application existante du *Code pénal social*. Le choix d'utiliser une application existante permet de valoriser les frais déjà encourus pour l'analyse et le développement et de ne devoir investir

¹ Voir la p. 1 de l'Exposé des motifs de l'avant-projet.

² Voir le Titre 7, Section 8 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012 qui insère un nouveau Chapitre 5 dans le Titre 5 du Livre 1^{er} du *Code pénal social* portant la 'Réglementation de certains aspects de l'échange électronique d'information entre les acteurs de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale'.

Cette partie de l'avant-projet de cette loi a fait l'objet de l'avis n° 05/2012 du 8 février 2012 de la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité.

³ Voir la loi du 17 mars 2019 *portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie et modifiant le Code pénal social*.

L'avant-projet de cette loi a fait l'objet de l'avis n° 12/2018 du 7 février 2018 de la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité.

que dans le développement de modifications nécessaires afin de permettre l'accès. En outre, l'échange de données est facilité.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

Remarque préliminaire

4. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données. En application de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme légale doit décrire les éléments essentiels du traitement allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique⁴. Il s'agit ici au minimum :

- des finalités déterminées, explicites et légitimes des traitements de données à caractère personnel ;
- de la désignation du responsable du traitement.

Si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées⁵, la disposition légale doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants :

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- les catégories de destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
- le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées.

⁴ Voir DEGRAVE, E., "*L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000) ; voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

⁵ Il sera généralement question d'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées lorsqu'un traitement de données présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel (sensibles) au sens des articles 9 ou 10 du RGPD, le traitement concerne des personnes vulnérables, le traitement est réalisé à des fins de surveillance ou de contrôle (avec d'éventuelles conséquences négatives pour les personnes concernées), le traitement implique un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources, il s'agit d'un traitement à grande échelle en raison de la grande quantité de données et/ou de personnes concernées, les données traitées sont communiquées à des tiers ou accessibles à ces derniers, ...

Comme indiqué par le demandeur dans le formulaire de demande d'avis, les traitements de données qui font l'objet du présent avis présentent bon nombre des caractéristiques susmentionnées et constituent donc une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées.

5. Cela n'empêche évidemment pas que des détails et des modalités supplémentaires puissent être élaborés par le Roi, dans la mesure où les éléments les plus essentiels du (des) traitement(s) de données envisagé(s) sont décrits dans la loi.

Le pouvoir exécutif ne peut certes être habilité que dans le cadre et en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été définis préalablement par le législateur.

Extension de l'e-PV (et de la banque de données e-PV) aux services d'inspection de la DG Transport routier et Sécurité routière du SPF Mobilité et Transports

6. L'avant-projet pose la base légale de l'utilisation de l'e-PV dans le cadre des recherches et de la constatation par les différents services d'inspection du SPF Mobilité, telles que prévues dans les législations pertinentes⁶.
7. La base légale pour l'e-PV tel qu'il est utilisé par les services d'inspection sociale est reprise dans le *Code pénal social* (articles 100/1 à 100/13). L'avant-projet modifie dès lors plusieurs dispositions de ce code en vue de⁷ :
- l'insertion des services d'inspection du SPF Mobilité dans la structure de gestion de l'e-PV (et de la banque de données e-PV) ;
 - la création d'un régime propre en matière d'accès aux données du PV en ce qui concerne les services d'inspection du SPF Mobilité.
8. L'avant-projet régit l'utilisation de l'e-PV pour les services d'inspection du SPF Mobilité susmentionnés de manière tout à fait analogue (presque mot pour mot) à la manière dont la loi du 17 mars 2019 *portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les*

⁶ Dans le formulaire de demande d'avis, le demandeur mentionne les réglementations pertinentes suivantes : l'arrêté royal du 17 octobre 2016 *relatif au tachygraphe et aux temps de conduite et de repos* ; l'arrêté royal du 18 septembre 2016 *relatif au transport routier international de denrées périssables et à l'utilisation de moyens spéciaux pour ce transport et modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2000 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation de certaines infractions en matière de transport par route* ; la loi du 15 juillet 2013 *relative au transport de marchandises par route et portant exécution du 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 et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route* (et ses arrêtés d'exécution) ; la loi du 15 juillet 2013 *relative au transport de voyageurs par route et portant exécution du 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, et portant exécution du Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 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* (et ses arrêtés d'exécution) ; l'arrêté royal du 23 mars 1998 *relatif au permis de conduire* ; l'arrêté royal du 4 mai 2007 *relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E* ; l'arrêté royal du 20 juillet 2001 *relatif à l'immatriculation de véhicules* ; la loi du 26 juin 1967 *relative au statut des auxiliaires de transport de marchandises* et la loi relative à la police de la circulation routière et à l'usage de la voie publique.

⁷ Voir la p. 2 de l'Exposé des motifs de l'avant-projet.

services d'inspection du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie et modifiant le Code pénal social régit l'utilisation de l'e-PV pour les services d'inspection du SPF Économie.

9. Le 7 février 2018, la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, a émis l'avis favorable n° 12/2018 concernant l'avant-projet de la loi susmentionnée du 17 mars 2019 (e-PV pour les services d'inspection économique), dans lequel elle attire notamment l'attention, dans le dispositif, sur :
- un accès différencié aux e-PV d'autres services d'inspection économique⁸ ;
 - une définition plus précise de la délégation au Roi pour l'accès à des tiers⁹ ;
 - une journalisation des accès¹⁰ ;
 - une utilisation (autorisée) du numéro de Registre national¹¹.
10. L'Autorité constate que - conformément au principe de légalité (voir le point 4) - les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'utilisation de l'e-PV par les services d'inspection du SPF Mobilité précités sont définis dans l'avant-projet et dans les dispositions du *Code pénal social* qui doivent être complétées en conséquence (finalité¹², responsable du traitement¹³, catégories de données¹⁴, personnes concernées¹⁵ et catégories de destinataires¹⁶), à l'exception toutefois du délai de conservation¹⁷.
- Étant donné que les traitements de données allant de pair avec l'utilisation de l'e-PV constituent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées

⁸ Par analogie avec ce qui était déjà prévu dans le *Code pénal social* pour les services d'inspection sociale, l'article 4 de la loi du 17 mars 2019 prévoit à présent également pour les services d'inspection économique une distinction entre l'accès aux e-PV établis par le service d'inspection propre et ceux établis par d'autres services d'inspection économique. Un accès limité à quelques données de référence doit permettre d'évaluer l'intérêt fonctionnel (dans l'exercice du contrôle de la réglementation dont est chargé le service d'inspection en question) pour un accès à l'e-PV d'un autre service d'inspection économique.

Pour les services d'inspection du SPF Mobilité aussi, l'avant-projet (article 4) instaure une même distinction en matière d'accès aux e-PV établis par le service d'inspection propre et ceux établis par un autre service d'inspection du SPF Mobilité.

⁹ La possibilité pour le Roi d'autoriser l'accès aux données de l'e-PV pour d'autres services (d'inspection) que ceux mentionnés dans la loi (le *Code pénal social* et la loi du 17 mars 2019) a été supprimée. Cette possibilité n'est pas non plus prévue dans l'avant-projet.

¹⁰ L'attention demandée dans l'avis n° 12/2018 pour un enregistrement de qualité des accès (qui, quoi et pourquoi) reste évidemment d'actualité.

¹¹ En référence à l'article 100/1 du *Code pénal social*, le prédécesseur en droit de l'Autorité a rappelé que l'utilisation du numéro de Registre national n'était pas libre (voir l'article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*). Cela ne vaut évidemment pas uniquement pour les services d'inspection économique mais également pour les services d'inspection du SPF Mobilité.

¹² Voir l'article 100/6, troisième alinéa du *Code pénal social*, tel que complété par l'article 6 de l'avant-projet, et l'article 3, § 2 de l'avant-projet.

¹³ Voir l'article 100/6, deuxième alinéa du *Code pénal social*, tel que complété par l'article 6 de l'avant-projet.

¹⁴ Voir l'article 3, § 1^{er} et l'article 4, § 2 de l'avant-projet.

¹⁵ Voir l'article 100/6, quatrième alinéa du *Code pénal social*.

¹⁶ Voir l'article 4 de l'avant-projet et l'article 100/10 du *Code pénal social* tel que complété par l'article 9 de l'avant-projet.

¹⁷ En la matière, l'article 100/5 du *Code pénal social* prévoit uniquement que le Roi peut déterminer les modalités pour l'archivage de l'e-PV pour autant que la réglementation prise dans la loi du 24 juin 1955 *relative aux archives* est insuffisante.

(voir le point 4 et la note de bas de page 5), l'Autorité recommande de compléter l'avant-projet sur ce point et de prévoir un délai de conservation (maximal) des données à caractère personnel traitées à la suite de l'utilisation de l'e-PV (et de la banque de données e-PV), ou au moins des critères permettant de déterminer ce délai de conservation (maximal).

11. En vertu de l'article 9, 1^o de l'avant-projet (qui complète l'article 100/10, § 5 du *Code pénal social*), les services d'inspection du SPF Mobilité ont la possibilité d'accéder à des données de la banque de données e-PV (exclusivement concernant les e-PV de l'inspection sociale)¹⁸, et ce après avis du Comité de gestion et délibération de la chambre sécurité sociale et santé du comité de sécurité de l'information.

Cette possibilité d'accès doit être explicitement limitée dans la loi aux cas dans lesquels cet accès est nécessaire à l'exercice de la mission légale dont est chargé le service d'inspection (du SPF Mobilité) en question, et ce conformément à l'article 5.1.b) et c) du RGPD. La chambre sécurité sociale et santé du comité de sécurité de l'information peut par conséquent déterminer les conditions et les modalités de cet accès dans ce cadre légal, en particulier au niveau de la sécurité de l'information.

12. En ce qui concerne l'accès prévu en vertu de l'article 4, § 3 de l'avant-projet par les autorités judiciaires aux e-PV des services d'inspection du SPF Mobilité, l'Autorité rappelle la formalité d'un protocole dont il est question à l'article 20 de la LTD et la compétence éventuelle de la chambre autorité fédérale du comité de sécurité de l'information, telle que décrite à l'article 35/1 de la loi du 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral*.

13. Par analogie avec ce que son prédécesseur en droit a précisé dans son avis n^o 12/2018, l'Autorité fait également référence au fait que l'utilisation du numéro de Registre national n'est pas libre¹⁹. Le numéro de Registre national ne peut donc être utilisé par les services d'inspection du SPF Mobilité dans leurs e-PV que dans la mesure où ils disposent d'une autorisation conformément à l'article 8 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*.

¹⁸ En vertu de l'article 100/10, § 7 du *Code pénal social* et de l'article 9, 2^o de l'avant-projet (qui complète l'article 100/10 du *Code pénal social* avec un § 8), les e-PV respectivement des services d'inspection économique et des services d'inspection du SPF Mobilité ne sont pas accessibles à d'autres acteurs.

¹⁹ L'article 100/1, dernier alinéa du *Code pénal social* prescrit en effet que lors du traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'utilisation notamment de l'e-PV et de la banque de données e-PV, il est fait usage des numéros d'identification visés à l'article 8, § 1^{er}, de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-Carrefour de la Sécurité sociale*.

14. L'Autorité recommande également au demandeur de profiter de l'avant-projet pour :
- supprimer les renvois à la loi du 8 décembre 1992, suite à son abrogation depuis 2018²⁰ et, le cas échéant, les remplacer par un renvoi au RGPD²¹ et/ou à la LTD ;
 - remplacer les renvois à la Commission de la protection de la vie privée par un renvoi à son successeur en droit : l'Autorité²².

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité,**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans l'avant-projet :

- prévoir un délai de conservation des données à caractère personnel traitées suite à l'utilisation de l'e-PV (et de la banque de données e-PV) (voir le point 10) ;
- limiter l'accès éventuel par les services d'inspection du SPF Mobilité aux données de la banque de données e-PV (voir le point 11) ;

estime qu'il faut également profiter de l'avant-projet pour :

- supprimer les renvois à la loi abrogée du 8 décembre 1992 et au prédécesseur en droit de l'Autorité (voir le point 14) ;

²⁰ Voir l'article 280 de la LTD.

²¹ Et ce évidemment sans violer l'interdiction de retranscription du RGPD : pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "*créer une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur*" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

²² Dans ce cadre, il faut naturellement tenir compte de l'ensemble de tâches remanié de l'Autorité suite au RGPD et à la LCA, et en particulier de sa totale indépendance (renforcée) dans l'exécution des missions et l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés conformément au RGPD (art. 52 du RGPD).

attire l'attention du demandeur sur l'importance des éléments suivants :

- la formalité d'un protocole de l'article 20 de la LTD et l'éventuelle compétence de la chambre autorité fédérale du comité de sécurité de l'information (voir le point 12) ;
- une éventuelle autorisation pour l'utilisation du numéro de Registre national (voir le point 13).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances