



**AVIS N° 12 /2005 du 7 septembre 2005**

N. Réf. : SA2 / A / 2005 / 013

**OBJET : Proposition de loi visant à encadrer la surveillance des travailleurs par l'utilisation du système de monitoring associé au système de navigation GPS sur les véhicules de service, dans le respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.**

---

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de la Présidente du Sénat du 16 juin 2005 ;

Vu le rapport de Madame F. D'Hautcourt ;

Emet, le 7 septembre 2005, l'avis suivant :

## A. INTRODUCTION

---

1. Il ressort de la lettre de la Présidente du Sénat qui accompagne la proposition de loi que, par cette demande d'avis, la Commission des Affaires sociales du Sénat souhaite non seulement connaître le point de vue de la Commission concernant la proposition de loi visant à encadrer la surveillance des travailleurs par l'utilisation du système de monitoring associé au système de navigation GPS sur les véhicules de service, dans le respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, mais souhaite également, par extension, connaître l'opinion de la Commission sur l'impact des nouvelles technologies (GSM, courriel, ...) sur la vie privée (voir ci-après le point 4 à la rubrique C).

2. La Commission des Affaires sociales souhaite également savoir s'il est préférable de régler ces questions par une loi spécifique ou par une adaptation de la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (voir ci-après le point 5 à la rubrique C).

## B. OBJET DE LA DEMANDE

---

3. La proposition de loi visant à encadrer la surveillance des travailleurs par l'utilisation du système de monitoring associé au système de navigation GPS sur les véhicules de service, dans le respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, précédée par des Développements, comporte 4 articles :

« - La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution (article premier).

- Les dispositions de la présente loi sont applicables au secteur privé, aux entreprises publiques autonomes et au secteur public (article 2).

- La surveillance par un système de monitoring associé à un système de navigation GPS dans un véhicule de service utilisé par les travailleurs, ne peut être mise en œuvre qu'après accord des commissions paritaires ad hoc, du comité commun à l'ensemble des services publics, ou des organes compétents en vertu du régime des relations collectives de travail (article 3).

- Les infractions à la présente loi seront sanctionnées conformément aux dispositions pénales prévues au chapitre VIII de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée (article 4). »

## C. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

---

### I. Généralités

4. En ce qui concerne le point 1 de l'introduction à la rubrique A, la Commission estime qu'il n'est pas possible d'émettre un seul grand avis sur l'impact des nouvelles technologies (GSM, courriel, ...) sur la vie privée car la problématique lui semble trop étendue. La Commission souligne qu'elle s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur l'utilisation de certaines nouvelles technologies dans des secteurs bien délimités et qu'elle reste évidemment à disposition pour continuer à le faire à l'avenir. A cet égard, on peut signaler l'avis 34/2000 du 22 novembre 2000, émis d'initiative, *relatif à la protection de la vie privée dans le cadre du commerce électronique*, l'avis 10/2000 du 3 avril 2000, émis d'initiative, *relatif à la surveillance par l'employeur de l'utilisation du système informatique sur le lieu de travail*, l'avis 39/2001 du 8 octobre 2001, émis d'initiative, *concernant la proposition de loi 2891/1 du 29 août 2001 visant à réglementer l'utilisation des moyens de*

*télécommunication sur le lieu de travail, l'avis 07/2003 du 27 février 2003 relatif à l'utilisation des moyens de communication électroniques à des fins de propagande électorale, ...*

Le fait que, comme le montre l'énumération, la Commission se soit déjà prononcée, sans avoir été saisie officiellement à cet effet, indique en tout cas que la Commission est et reste vigilante à l'impact des nouvelles technologies sur la vie privée.

5. Quant au point 2 de l'introduction à la rubrique A, la Commission, tout comme le Conseil d'Etat<sup>1</sup>, estime que la loi du 8 décembre 1992 *revêt une portée générale dans le domaine de la protection de la vie privée lors du traitement de données relatives à une personne physique et, à l'instar d'une loi générale, formule des principes applicables à tous les fichiers de données à caractère personnel au sens de cette loi.*

6. Pour cette raison, il ne serait pas opportun d'aller modifier cette loi générale, qui constitue les fondations de tous les traitements manuels et automatisés de données à caractère personnel, pour y régler des traitements spécifiques de données. Par contre, rien n'empêche le législateur ou même le Roi (voir article 44 de la loi du 8 décembre 1992) de promulguer des règles plus précises pour la mise en oeuvre des dispositions de la loi du 8 décembre 1992, en vue de tenir compte de la spécificité d'un certain nombre de secteurs, dans la mesure où la réglementation complémentaire ne déroge pas à la loi générale.

## II. La proposition de loi

7. Dans les Développements, qui précèdent la proposition de loi, il est fait référence à un 'avis' que la Commission aurait déjà rendu en la matière. Il ne s'agit toutefois pas d'un avis au sens de l'article 29 de la loi du 8 décembre 1992 mais d'explications qui ont été communiquées par lettre lors d'une demande d'information émanant de travailleurs ou d'employeurs. Néanmoins, les considérations qui y sont formulées, qui se rapportent à deux principes de base de la loi du 8 décembre 1992, à savoir le principe de finalité et le principe de proportionnalité (article 4 de la loi du 8 décembre 1992), sont pertinentes et seront retenues dans le présent avis (voir plus loin).

8. Selon les Développements, la proposition de loi entend fixer les bases d'une utilisation appropriée des systèmes de monitoring associés aux systèmes de navigation GPS installés sur les véhicules de service, dans le secteur public et dans le secteur privé. En vertu de l'article 3 de la proposition de loi, « *la surveillance par un système de monitoring associé à un système de navigation GPS dans un véhicule de service utilisé par les travailleurs, ne peut être mise en oeuvre qu'après accord des commissions paritaires ad hoc, du comité commun à l'ensemble des services publics, ou des organes compétents en vertu du régime des relations collectives de travail* ».

9. En utilisant des systèmes de monitoring faisant partie de systèmes de navigation GPS sur des véhicules de service, l'employeur traite non seulement des données à caractère personnel relatives à ses employés, au sens de la loi du 8 décembre 1992, mais il peut également être admis qu'il prend ainsi délibérément connaissance de données de localisation concernant ses employés, au sens de la loi du 13 juin 2005 *relative aux communications électroniques*.

10. Pour cette raison, l'accord entre les partenaires sociaux devrait au moins concerner les points suivants :

### **Finalité (article 4 de la loi du 8 décembre 1992)**

11. Tout traitement de données à caractère personnel, tel qu'un système permettant de rechercher la localisation précise des membres du personnel, doit répondre à des finalités déterminées, explicites et légitimes qui en justifient l'installation et l'utilisation.

---

<sup>1</sup> Avis du 19 juillet 1994 du Conseil d'Etat, section de législation, première chambre des vacances, sur un projet d'arrêté royal « organisant la communication de données sociales à caractère personnel entre institutions de sécurité sociale ».

12. L'accord entre les partenaires sociaux devrait explicitement définir la finalité de la surveillance :

- en fonction de la sécurité du travailleur ? Des agents de surveillance par exemple qui, pour leur propre sécurité, dans l'exécution de leurs tâches, (doivent être) sont en liaison avec une centrale d'appel d'une société de gardiennage ou du service interne de surveillance de l'endroit où ils sont occupés.
- en fonction de la protection du véhicule de service afin, par exemple, de pouvoir fournir aux services de police ou de secours des informations utiles à une éventuelle intervention, en cas de vol du véhicule ?
- pour répondre à des besoins professionnels bien définis concernant le transport et la logistique (gestion du parc automobile) ?
- pour pouvoir exercer un contrôle sur le travail de l'employé ?

13. Selon les Développements, qui précèdent la proposition de loi, il s'agirait (uniquement) de surveiller le personnel, afin de contrôler l'utilisation professionnelle du véhicule de service et l'application honnête du régime de travail.

14. Il serait certainement utile que la (les) finalité(s) poursuivie(s) soi(en)t explicitement reprise(s) dans l'accord lui-même, et ce conformément à ce qui est précisé à l'article 4 de la loi du 8 décembre 1992.

#### **Admissibilité (article 5 de la loi du 8 décembre 1992)**

15. Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans un nombre limité de cas, parmi lesquels notamment le cas où le consentement ressort à l'intéressé, en l'occurrence le travailleur.

16. Selon la proposition de loi, le traitement visé de données à caractère personnel ne pourrait encore être effectué qu'après accord des commissions paritaires *ad hoc*, du comité commun à l'ensemble des services publics ou des organes compétents en vertu du régime des relations collectives du travail, en d'autres termes, moyennant l'accord des syndicats.

17. Il doit être clair que l'exigence de l'accord des syndicats, telle que prévue dans la proposition de loi, va au-delà de ce que l'instrument légal exige actuellement si l'employeur procède à une surveillance électronique de ses employés. Ainsi, les dispositions de la Recommandation R(89) 2 du Conseil de l'Europe, le Code de conduite de l'Organisation internationale du Travail en matière de protection des données à caractère personnel des travailleurs de 1996 (plan international) et la loi du 20 septembre 1948 *portant organisation de l'économie*, la loi *instituant les règlements de travail* du 8 avril 1965, la convention collective de travail n° 9 du 9 mars 1972 *coordonnant les accords nationaux et les conventions collectives de travail relatifs aux conseils d'entreprise conclus au sein du Conseil national du travail, rendue obligatoire par arrêté royal du 12 septembre 1972* et la convention collective de travail n° 39 du 13 décembre 1983 *concernant l'information et la coopération sur les conséquences sociales de l'introduction des nouvelles technologies*, rendue obligatoire par arrêté royal du 25 janvier 1984 (plan national), se rapportent uniquement à des procédures d'information et de coopération entre l'employeur et les travailleurs (leurs représentants) et ne peuvent donc être considérées que comme des compléments à l'obligation reprise à l'article 9 de la loi du 8 décembre 1992.

18. Bien que l'accord des syndicats, dans ce cas, signifie sans aucun doute un pas en avant, cet accord peut quand même difficilement passer pour un consentement des personnes concernées. Un accord entre l'employeur et les représentants des travailleurs sur le traitement visé contribuera, il est vrai, à la transparence du traitement, à un meilleur équilibre entre les droits des travailleurs et

l'employeur et au caractère libre de l'accord du travailleur individuel<sup>2</sup>, mais ne peut pas remplacer le consentement de ce dernier en tant que tel. En d'autres termes, l'accord des syndicats en la matière est un fondement légal nécessaire mais pas suffisant pour le traitement visé. A cet effet, il faut que l'accord du syndicat soit enrichi du consentement individuel des travailleurs.

19. Un tel accord individuel complémentaire des travailleurs semble nécessaire aux yeux de la Commission, également à la lumière des dispositions légales en matière de protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques. A cet égard, on peut faire référence à la Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 *concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques)* et à la loi de transposition du 13 juin 2005 *relative aux communications électroniques* (voir article 123 de la loi du 13 juin 2005).

20. Enfin, il faut remarquer, relativement aux sanctions (article 4 de la proposition de loi), que cette disposition est trop générale, puisqu'elle renvoie au chapitre VIII de la loi du 8 décembre 1992, qui prévoit différentes peines en fonction du délit commis. Or, il y a trois amendes différentes (200 – 2000 euros, 100 – 20.000 euros, 100 – 100.000 euros), de sorte que le juge, par le renvoi général envisagé, ne peut savoir quelle peine peut ou doit être infligée ; en outre, la loi précitée prévoit encore la possibilité d'ordonner la publication du jugement, de prononcer une confiscation ou une interdiction professionnelle, ainsi qu'un mécanisme d'aggravation de certaines peines en cas de récidive. Il s'impose dès lors, sur le plan des sanctions pénales, de faire référence, de façon spécifique, aux dispositions de l'article 39 et, éventuellement, des article 40 ou 41, § 1, de la loi du 8 décembre 1992, que l'auteur de la proposition entendrait rendre applicables par référence.

#### **Proportionnalité (article 4 de la loi du 8 décembre 1992)**

21. Ce principe implique qu'au regard des finalités, le traitement en lui-même, ainsi que les données traitées doivent être adéquats, pertinents et non excessifs. La proportionnalité ne peut toutefois être jugée qu'au regard des finalités, de telle sorte que ces dernières doivent d'abord être clairement définies, après quoi, la proportionnalité du traitement en lui-même ainsi que de chaque donnée traitée peut être évaluée.

22. En supposant que le système est installé en vue de contrôler l'exécution des missions confiées aux travailleurs, pareil contrôle devrait être ponctuel et justifié par des indices faisant soupçonner des abus de la part de certains employés.

23. Outre les cas d'abus, le contrôle exercé par l'employeur au moyen d'un tel système est également permis s'il est effectué dans l'intérêt de la sécurité du travailleur.

24. Un contrôle permanent, avec lecture systématique des données enregistrées par le système de localisation, doit en principe<sup>3</sup> être considéré comme disproportionné.

25. Il existe néanmoins certaines hypothèses dans lesquelles un contrôle plus régulier pourrait être justifié s'il est directement lié à la nature des tâches à accomplir par l'employé, et plus précisément afin d'optimiser la gestion des déplacements de véhicules professionnels (vendeurs, techniciens de terrain). Dans cette hypothèse, des contrôles tout au long de la journée de travail pourraient être envisagés, mais sans que le suivi des véhicules soit continu. Dans les cas où cela s'avère faisable, la solution optimale consisterait à permettre à l'employé d'activer et de désactiver le système de façon ponctuelle, selon les nécessités de sa localisation (par exemple, à l'arrivée et au

---

<sup>2</sup> L'article 1, § 8 de la loi du 8 décembre 1992 : « Par 'consentement de la personne concernée', on entend toute manifestation de volonté, libre, spécifique et informée par laquelle la personne concernée ou son représentant légal accepte que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement ». C'est la raison pour laquelle, dans la relation entre le travailleur et l'employeur, caractérisée par la subordination, des garanties supplémentaires doivent toujours être prises pour préserver le caractère libre du consentement.

<sup>3</sup> Un tel contrôle peut toutefois être envisagé, pour des raisons de sécurité, dans un contexte spécifique, comme par exemple un transport nucléaire ou un transport de fonds.

départ de chaque lieu où il doit se rendre). Le système devrait en tout état de cause pouvoir être désactivé lors de l'utilisation du véhicule en dehors des heures de travail.

### **Transparence et information (article 9 de la loi du 8 décembre 1992)**

26. Le principe de transparence peut se traduire en prévoyant une information détaillée au profit des personnes dont les données sont traitées, en particulier qui est soumis à un contrôle, dans quelle mesure un contrôle est effectué, la nature des abus qui peuvent donner lieu à un contrôle, la durée des contrôles, la procédure qui sera suivie après le contrôle.

### **Autres exigences de la loi du 8 décembre 1992**

27. L'employeur qui procède à l'installation et à l'utilisation d'un tel système de surveillance doit en outre veiller à toute une série d'autres mesures qui découlent de la loi générale du 8 décembre 1992 et particulièrement effectuer la déclaration du traitement, garantir la sécurité et la confidentialité du traitement, respecter les droits des personnes concernées en matière d'accès et, le cas échéant, de rectification de leurs données à caractère personnel.

### **PAR CES MOTIFS,**

la Commission de la protection de la vie privée émet un avis favorable, à condition que l'accord entre les partenaires sociaux, dont il est question dans la proposition de loi, détaille spécialement les principes de finalité, de proportionnalité et de transparence de la loi du 8 décembre 1992 vis-à-vis de l'installation et de l'utilisation du système de monitoring visé.

L'administrateur,

Le président,

(sé) Jo BARET

(sé) Michel PARISSÉ