



Avis n° 52/2013 du 6 novembre 2013

Objet : demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement flamand relatif à l'interdiction d'accès aux véhicules de la Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (Société des Transports flamande De Lijn) (CO-A-2013-052)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

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* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Madame Hilde Crevits, Ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics, reçue le 26/09/2013 ;

Vu le rapport de Monsieur Dirk Van Der Kelen ;

Émet, le 6 novembre 2013, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Il est demandé à la Commission d'émettre un avis sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement flamand (ci-après "l'arrêté") relatif à l'interdiction d'accès aux véhicules de la Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (Société des Transports flamande De Lijn ; ci-après la VVM).
2. L'arrêté est pris en exécution du décret flamand du 8 mai 2009 *relatif à l'interdiction d'accès aux véhicules de la "Vlaamse Vervoermaatschappij (VVM)" (Société des Transports flamande)* (ci-après "le décret Interdiction d'accès"¹).
3. Le décret Interdiction d'accès instaure une interdiction d'accès aux véhicules de la VVM. L'utilisateur de la VVM qui adopte certains comportements énumérés en des termes généraux dans le décret Interdiction d'accès peut se voir interdire l'accès à un véhicule de la VVM, à plusieurs de ceux-ci ou à leur ensemble : le Gouvernement flamand détermine les obligations du public et des voyageurs, dont la contravention peut entraîner une interdiction d'accès en guise de mesure de sécurité et une sanction administrative. Ces contraventions concernent au moins un des comportements suivants dans les véhicules, aux arrêts ou dans les espaces publics de la VVM ou à l'encontre des biens de la VVM :
 - 1° *les contacts physiques indésirables ;*
 - 2° *les déclarations ou actes offensants, immoraux ou menaçants ;*
 - 3° *la souillure, la détérioration ou le dérèglement de biens de la VVM ;*
 - 4° *le contact avec ou l'obstruction de signaux, de conduites électriques ou installations ;*
 - 5° *le port d'arme illicite ;*
 - 6° *les voyages réitérés sans titre de transport valable endéans le même an ;*
 - 7° *les voyages avec des titres de transport falsifiés ou émis au nom d'un autre usager*².
 L'interdiction d'accès peut donc être infligée en tant que mesure de sécurité ou de sanction administrative. Le décret Interdiction d'accès doit permettre à la VVM et à l'autorité flamande de lutter contre les infractions entraînant des nuisances et d'intervenir ainsi efficacement afin d'accroître la sécurité des transports publics.
4. L'arrêté crée, en exécution du décret Interdiction d'accès et pour le contrôle de son respect, une nouvelle banque de données/un nouveau traitement de données à caractère personnel. L'arrêté vise à définir et à spécifier :

¹ À ce jour, ce décret n'est pas encore entré en vigueur.

² Article 4 du décret Interdiction d'accès.

- les obligations du public et des voyageurs, dont la contravention peut entraîner une interdiction d'accès en guise de mesure de sécurité mentionnée aux articles 5 et 6, et une sanction administrative, mentionnée à l'article 7 du décret Interdiction d'accès ;
- le responsable du traitement du fichier de données relatif à l'interdiction d'accès ;
- les finalités visées par cette banque de données/ce traitement ;
- les données qui y sont enregistrées ;
- le délai de conservation de ces données ;
- les catégories de personnes habilitées à accéder à cette banque de données ;
- les mesures de protection et de sécurité prises à la lumière de la LVP pour une utilisation licite de ce fichier.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

5. Une interdiction d'accès à un ou plusieurs véhicules de la VVM, dont il est question dans le décret Interdiction d'accès, constitue une restriction de la mobilité de la personne concernée. La Commission constate que même si le projet de décret Interdiction d'accès ne lui avait à l'époque pas été soumis pour avis, le décret Interdiction d'accès comporte déjà plusieurs garanties fondamentales pour parvenir à un bon équilibre entre une sécurité suffisante dans les transports publics d'une part, et le droit à la mobilité et à la vie privée d'autre part, dont une énumération générale des comportements dans les véhicules, aux arrêts ou dans les espaces publics de la VVM ou à l'encontre des biens de la VVM, pour lesquels une interdiction d'accès peut être infligée, la distinction entre l'interdiction d'accès en guise de mesure de sécurité et en guise de sanction administrative³, avec systématiquement la possibilité de défense, la détermination de délais maximaux d'une interdiction, des garanties supplémentaires à l'égard de mineurs et le fait que quiconque entre en contact avec les données d'un contrevenant en application de ce décret Interdiction d'accès est tenu au secret, conformément à l'article 458 du Code pénal.
6. L'arrêté crée, en vue d'infliger et de contrôler le respect de l'interdiction d'accès dont il est question dans le décret Interdiction d'accès, une banque de données à caractère personnel (le fichier de données relatif à l'interdiction d'accès) et précise les modalités, règles et mesures qui doivent être respectées dans le cadre de l'exploitation de ce fichier, à la lumière des exigences de la protection des données.

³ L'interdiction d'accès en tant que mesure de sécurité vaut pour un délai de maximum trois mois à compter de la date des faits et cesse en tout cas d'exister si une interdiction d'accès est prononcée en tant que sanction administrative ou mesure judiciaire. Une interdiction d'accès en tant que sanction administrative n'est possible qu'en l'absence de poursuites judiciaires.

7. En ce qui concerne les dispositions de l'arrêté, la Commission formule les remarques suivantes.

L'enregistrement dans le fichier de données 'interdiction d'accès' proprement dit

8. Conformément à la LVP, le responsable du traitement doit opter, lors du choix des conditions du traitement devant permettre la réalisation de la finalité envisagée, pour celles qui portent le moins atteinte à la vie privée des personnes concernées.
9. Étant donné que les transports publics constituent un bien important, la Commission se réjouit de constater que la VVM est consciente du caractère radical d'une interdiction d'accès. Il ressort des documents que : "*L'interdiction d'accès constitue une mesure qui est infligée lorsqu'il apparaît que toutes les autres mesures des autres maillons de la chaîne de sécurité se sont révélées insuffisantes*" [Traduction libre réalisée par le Secrétariat de la Commission, en l'absence de traduction officielle]. La Commission constate également, d'après les documents, que la VVM établira des directives claires au niveau de la demande et de l'imposition de l'interdiction d'accès et veillera à l'application objective de l'interdiction d'accès via une confrontation avec les articles 64 à 68 inclus de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 mai 2004 *relatif à l'exploitation et aux tarifs de la VVM* (ci-après l'arrêté Exploitation et Tarifs). La Commission se réjouit de cela, vu la description assez large, à l'article 4 du décret Interdiction d'accès, des comportements pour lesquels une interdiction d'accès peut être infligée.

Le responsable du traitement de la banque de données/traitement

10. À l'article 6, troisième alinéa de l'arrêté, la VVM est désignée en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel enregistrées dans le fichier de données relatif à l'interdiction d'accès.
11. Il s'agit ici d'une application de l'article 1, § 4, deuxième alinéa de la LVP.

Finalité

12. L'article 6, deuxième alinéa de l'arrêté dispose que les données sont collectées et traitées en vue d'infliger l'interdiction d'accès et de contrôler son respect.
13. Il s'agit ici d'une application de l'article 4, § 1, 2° de la LVP.

Admissibilité

14. L'article 6 de l'arrêté énumère de manière limitative les données à caractère personnel qui sont enregistrées dans la banque de données 'interdiction d'accès'. Outre plusieurs données d'identification du Registre national, la photo du Registre des cartes d'identité et du Registre des cartes d'étranger, il est également question de données relatives à l'interdiction d'accès infligée au contrevenant.
15. Conformément à la LVP, les données à caractère personnel ne peuvent être traitées que dans un des cas prévus à l'article 5 de la LVP.
16. En l'espèce, la VVM peut se fonder sur l'article 5, c) de la LVP ou sur l'article 5, e) de la LVP.
17. Conformément à l'article 8, § 1 de la LVP, le traitement de données à caractère personnel judiciaires – en l'occurrence des sanctions administratives ou des mesures de sécurité – est en principe interdit. Cette interdiction ne s'applique toutefois pas dans les cas prévus à l'article 8, § 2 de la LVP.
18. En l'espèce, la VVM peut se fonder sur l'article 8, § 2, b) de la LVP ou sur l'article 8, § 2, c) de la LVP.
19. Pour pouvoir consulter et traiter certaines données de l'article 6 de l'arrêté en vue d'infliger et de contrôler le respect de l'interdiction d'accès, la VVM doit en outre disposer des autorisations de principe requises du Comité sectoriel du Registre national. Conformément aux articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983⁴, l'accès aux données du Registre national (dont le numéro de ce dernier) est ainsi soumis à l'obligation de principe d'obtenir une autorisation de ce comité. Conformément à l'article 6*bis* de la loi du 19 juillet 1991⁵, l'accès à la photo du titulaire de la carte dans le Registre des cartes d'identité et le Registre des cartes d'étranger est également soumis à l'obligation de principe d'obtenir une autorisation de ce comité.
20. La Commission constate que la VVM dispose déjà de plusieurs autorisations, à savoir l'arrêté royal du 5 septembre 1994 et les délibérations RN n° 04/2006, 39/2007 et 33/2011.

⁴ Loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*.

⁵ Loi du 19 juillet 1991 *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques*.

21. La VVM devra donc vérifier si de telles autorisations légitiment en soi le traitement des données du Registre national, du Registre des cartes d'identité et du Registre des cartes d'étranger mentionnées à l'article 6, 1° à 7° de l'arrêté ou si d'éventuelles extensions (autres finalités, autres données, ...) des autorisations existantes doivent être demandées en vue d'infliger et de faire contrôler le respect de l'interdiction d'accès.
22. La Commission constate quoi qu'il en soit que les données de la banque de données 'interdiction d'accès', mentionnées à l'article 6, 1° à 7° de l'arrêté, seront consultées directement⁶ auprès des sources authentiques de données, ce que la Commission apprécie, étant donné que l'utilisation de sources authentiques constitue un élément clé d'un e-government intégré.

Proportionnalité

23. L'article 6 de l'arrêté énumère de façon limitative les données à caractère personnel qui seront reprises dans la banque de données 'interdiction d'accès'. Il s'agit du nom et du prénom du contrevenant, du numéro de Registre national, de la date de naissance, du lieu de naissance, du sexe du contrevenant, de l'adresse, d'une photo, de la date de début et de fin de l'interdiction d'accès, du fait que l'interdiction d'accès est infligée pour l'ensemble du réseau de la VVM ou pour une ligne, un trajet ou une zone déterminés, le cas échéant de la mention que l'interdiction d'accès a ou non été confirmée par le fonctionnaire en charge de l'interdiction d'accès et des violations de l'interdiction d'accès.
24. Il s'agit ici d'une application de l'article 4, § 1, 3° de la LVP.
25. La Commission répète et souligne en outre l'importance de l'engagement de la VVM de n'appliquer l'interdiction d'accès que lorsqu'il apparaît que toutes les autres mesures des autres maillons de la chaîne de sécurité se sont révélés insuffisantes.

Délai de conservation

26. L'arrêté dispose que les données sont conservées dans la banque de données pendant 6 ans à compter de la date de fin de l'interdiction d'accès infligée. Cette durée est égale à deux

⁶ La demande d'avis précise en effet que : "*Cela n'a dès lors aucun sens d'obtenir les données personnalisées et les photos via les services de police comme décrit à l'article 20, premier alinéa et à l'article 21, premier alinéa du décret Interdiction d'accès. Le Conseil d'État a émis des critiques sur cette disposition dans son avis 45.923/3 sur l'avant-projet de décret. Ces données seront donc consultées directement auprès de la source authentique de données*" [Traduction libre réalisée par le Secrétariat de la Commission, en l'absence de traduction officielle]. Bien que la Commission n'ait été saisie que pour se prononcer sur le présent arrêté, elle se demande s'il n'est pas préférable de supprimer ces dispositions du décret Interdiction d'accès, d'autant plus que ce dernier n'est pas encore entré en vigueur.

fois la durée maximale qui peut être prononcée pour une interdiction d'accès en tant que sanction administrative, conformément à l'article 7, premier alinéa du décret Interdiction d'accès. Les contrôleurs de De Lijn et les fonctionnaires en charge de l'interdiction d'accès ont ainsi un aperçu des interdictions d'accès infligées en cas de récidive. La Commission regrette que les données mentionnées à l'article 6 de l'arrêté (à l'exception de la photo) soient conservées si longtemps (jusqu'à 6 ans après la date de fin de l'interdiction d'accès infligée) dans la banque de données. Elle renvoie à la durée de conservation mentionnée dans la loi relative aux sanctions administratives communales.

27. Les photos ne sont toutefois conservées que durant la période dans laquelle l'interdiction d'accès s'applique, comme le précise l'article 21, premier alinéa du décret Interdiction d'accès.
28. Il s'agit ici d'une application de l'article 4, § 1, 5° de la LVP.

Mise à jour des données

29. Si le fonctionnaire en charge de l'interdiction d'accès n'a pas confirmé l'interdiction d'accès infligée par un contrôleur de De Lijn dans les deux semaines, conformément à l'article 5, deuxième alinéa du décret Interdiction d'accès, on le mentionne en tant que tel dans la banque de données (article 6, 10° de l'arrêté). La Commission aurait préféré dans un tel cas que l'interdiction d'accès infligée soit supprimée de la banque de données.
30. Il s'agit ici d'une application de l'article 4, § 1, 4° de la LVP.

Accès aux données

31. La Commission constate que l'objectif est que seuls les fonctionnaires en charge de l'interdiction d'accès de la Région flamande, le coordinateur de la sûreté sociale et les experts de la sûreté sociale de la VVM se voient attribuer aussi bien des droits de lecture que d'écriture dans la banque de données 'interdiction d'accès' et que seuls les contrôleurs de De Lijn⁷ de la VVM ainsi que le service Contrôle Central de la VVM chargé d'infliger les amendes administratives en exécution de l'arrêté Exploitation et Tarifs, n'aient que des droits de lecture dans la banque de données 'interdiction d'accès'.

⁷ Il s'agit des contrôleurs de De Lijn désignés pour contrôler l'arrêté Exploitation et Tarifs et qui ont la qualité d'agent de sécurité au sens de la loi du 10 avril 1990 *réglementant la sécurité privée et particulière*.

32. La Commission apprécie que l'accès au fichier soit limité aux membres du personnel et fonctionnaires en question de la VVM et de la Région flamande et ne soit par exemple pas ouvert à d'autres groupes de personnel de la VVM, comme les chauffeurs, les collaborateurs de la centrale "belbus", les agents de boutiques De Lijn ou encore aux gardiens de la paix⁸.
33. Il s'agit ici d'une application de l'article 16, § 2, 2° de la LVP.

Mesures de sécurité

34. La Commission constate que le décret Interdiction d'accès dispose déjà que quiconque entre en contact avec les données d'un contrevenant est tenu au secret, conformément à l'article 458 du Code pénal.
35. Vu la nature des données (données à caractère personnel judiciaires au sens de l'article 8 de la LVP), les personnes habilitées à les traiter sont en effet tenues au secret en application de l'article 8, § 3 de la LVP.
36. La Commission rappelle qu'en vertu de l'article 25 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la LVP, le responsable du traitement doit en outre prendre les mesures suivantes lors du traitement de telles données à caractère personnel :
- 1° les catégories de personnes, ayant accès aux données à caractère personnel, doivent être désignées par le responsable du traitement, avec une description précise de leur fonction par rapport au traitement des données visées ;
 - 2° la liste des catégories des personnes ainsi désignées doit être tenue à la disposition de la Commission par le responsable du traitement ;
 - 3° il doit veiller à ce que les personnes désignées soient tenues, par une obligation légale ou statutaire, ou par une disposition contractuelle équivalente, au respect du caractère confidentiel des données visées ;
 - 4° lorsque l'information, due en vertu de l'article 9 de la LVP, est communiquée à la personne concernée ou lors de la déclaration visée à l'article 17, § 1^{er} de la LVP, le responsable du traitement doit mentionner la base légale ou réglementaire autorisant le traitement de données à caractère personnel visées aux articles 6 à 8 de la LVP.
37. Pour vérifier et garantir que les mesures de sécurité nécessaires relatives à la banque de données 'interdiction d'accès' ont été prises, la VVM fera en outre appel à un conseiller en

⁸ Bien que l'article 21 du décret Interdiction d'accès offre toutefois cette possibilité.

sécurité. La Commission prend acte de la délibération RN n° 04/2006 du 1^{er} mars 2006 et de la délibération RN n° 33/2011 du 18 mai 2011, dont il ressort que la VVM dispose d'un conseiller en sécurité de l'information et d'une politique de sécurité de l'information.

38. En vertu de l'article 6, dernier alinéa de l'arrêté, l'accès aux données fait l'objet d'une journalisation. Les loggings sont conservés pendant 10 ans.
39. Il s'agit ici d'une application de l'article 16, § 4 de la LVP. La journalisation permet de contrôler l'utilisation concrète du fichier de données (afin de pouvoir retracer un éventuel usage abusif *a posteriori*). Cette durée de conservation est conforme au délai de conservation habituel des loggings que le Comité sectoriel du Registre national impose dans ses autorisations.
40. En ce qui concerne la disposition de l'article 3, deuxième alinéa de l'arrêté ("*Ils (les contrôleurs de De Lijn, ndlr.) peuvent arrêter celui qui refuse de montrer ses documents d'identité ou qui n'en a pas, jusqu'à l'arrivée de la police*" [Traduction libre réalisée par le Secrétariat de la Commission, en l'absence de traduction officielle]), la Commission souligne qu'elle n'est peut-être pas suffisamment nuancée à la lumière des conditions de rétention et de la durée maximale de rétention dont il est question à l'article 13.12 de la loi du 10 avril 1990 *réglementant la sécurité privée et particulière*.
41. Enfin, l'arrêté ministériel du 7 septembre 2005 *fixant le modèle de la carte de légitimation des membres du personnel de la Société flamande des Transports - " De Lijn " chargés de la détection et de la constatation de contraventions relatives aux transports réguliers* doit encore être adapté aux nouvelles compétences que le présent arrêté confère aux contrôleurs de De Lijn.

PAR CES MOTIFS,

la Commission

émet un avis **favorable** quant à l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement flamand relatif à l'interdiction d'accès aux véhicules de la Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn, moyennant la prise en compte des remarques formulées, en particulier les suivantes :

- l'article 25 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la LVP doit être respecté (point 36) ;

- vérifier si les autorisations déjà octroyées à la VVM suffisent pour légitimer le traitement des données du Registre national, du Registre des cartes d'identité et du Registre des cartes d'étranger mentionnées à l'article 6, 1° à 7° de l'arrêté ou si d'éventuelles extensions (autres finalités, autres données, ...) des autorisations existantes doivent être demandées en vue d'infliger et de faire contrôler le respect de l'interdiction d'accès (point 21) ;

- vérifier si la disposition de l'arrêté relative à la rétention du contrevenant par les contrôleurs de De Lijn est suffisamment harmonisée avec celle de la loi du 10 avril 1990 *réglementant la sécurité privée et particulière* (point 40).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere