



Avis n° 06/2014 du 5 février 2014

Objet : projet d'arrêté royal relatif à l'eRegistre des entreprises de transport par route (CO-A-2014-004)

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 du Secrétaire d'État à la Mobilité, reçue le 16/01/2014 ;

Vu le rapport de Monsieur I. Vandermeersch ;

Émet, le 5 février 2014, l'avis suivant :

I. CONTEXTES EUROPÉEN ET NATIONAL ET PRÉCÉDENTS

1. En vertu de l'article 16 du Règlement européen (CE) n° 1071/2009¹, "*chaque État membre tient un registre électronique national des entreprises de transport par route qui ont été autorisées par une autorité compétente qu'il a désignée à exercer la profession de transporteur par route. Les données contenues dans ce registre sont traitées sous le contrôle de l'autorité publique désignée à cet effet. Les données pertinentes qui figurent dans le registre électronique national sont accessibles à toutes les autorités compétentes de l'État membre concerné.*"

2. Le considérant 14 du Règlement européen susmentionné indique que "*Certaines des données qui sont contenues dans ces registres électroniques nationaux et qui concernent les infractions et les sanctions revêtent un caractère personnel. Les États membres devraient donc prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect de la directive 95/46/CE (...), notamment en ce qui concerne le contrôle du traitement des données à caractère personnel par des autorités publiques, le droit d'information des personnes concernées, leur droit d'accès et leur droit d'opposition. Aux fins du présent règlement, il apparaît nécessaire de conserver ce type de données pendant au moins deux ans pour éviter que des entreprises disqualifiées s'établissent dans d'autres États membres.*"

3. Dans son avis n° 14/2011 du 6 juillet 2011², la Commission avait initialement émis un avis négatif sur un avant-projet de loi relative à l'eRegistre des entreprises de transport par route. L'avant-projet a été retravaillé afin d'intégrer les remarques formulées dans cet avis et a à nouveau été soumis à la Commission le 31 août 2011, ce qui a débouché le 7 septembre 2011 sur un avis n° 17/2011 favorable.

4. Le Secrétaire d'État à la Mobilité (ci-après "le demandeur") se réfère à la loi du 15 juillet 2013 *relative à l'eRegistre des entreprises de transport par route* (ci-après "la loi eRegistre")³. La loi eRegistre n'est pas encore entrée en vigueur et doit encore être publiée au Moniteur belge. Selon le demandeur, la date prévue pour l'entrée en vigueur est le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours à compter du jour qui suit la publication au Moniteur belge des projets relatifs à l'accès à la profession et au marché du transport de marchandises par route et du transport de voyageurs par route.

¹ 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*, Journal officiel n° L 300 du 14/11/2009 p. 0051 – 0071, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:300:0051:01:FR:HTML>.

² Avis sur l'avant-projet de loi relative à l'eRegistre des entreprises de transport par route.

³ La Chambre, Projet de loi relatif à l'eRegistre des entreprises de transport par route, DOC 53 2614/004, publié sur <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/2614/53K2614004.pdf>.

5. La loi eRegistre crée un registre électronique des entreprises de transport par route au sein du SPF Mobilité et Transports. Cette loi désigne en outre l'administration responsable du traitement de données à caractère personnel (article 7 de la loi eRegistre) et contient plusieurs dispositions générales relatives aux données de l'eRegistre, dont la mention des finalités d'utilisation (article 5), des données traitées (article 6), de l'organisation de la source authentique et du lieu de conservation des données à caractère personnel (article 8) ainsi que des modalités de l'obligation d'autorisation par le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (ci-après le "CSAF") (article 12).

II. CONTENU DU PROJET

6. Le présent projet d'arrêté royal relatif à l'eRegistre des entreprises de transport par route (ci-après "le Projet ") vise à exécuter les articles suivants de la loi eRegistre :

- l'article 6, § 2 de la loi eRegistre (*"Le Roi peut, respectant la réglementation communautaire et après l'avis de la Commission, préciser, modifier et compléter les données visées au paragraphe 1^{er}"*) est exécuté à l'article 2, § 1^{er} du Projet ;
- l'article 8, alinéa 1^{er} de la loi eRegistre (*"Le Roi désigne, après l'avis de la Commission, pour chacune des données visées à l'article 6, les services qui agiront comme sources authentiques de ces données."*) est exécuté à l'article 2, §§ 2 à 11 inclus du Projet ;
- l'article 12, § 2, 2^o de la loi eRegistre (*"§ 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, l'autorisation du comité sectoriel n'est pas nécessaire pour: (...) 2^o la consultation de l'eRegistre dans les cas déterminés par le Roi après l'avis de la Commission."*).

III. QUANT AU FOND

A. Définition des (catégories de) données

7. En vertu de l'article 6, § 2 susmentionné de la loi eRegistre, *"Le Roi peut, respectant la réglementation communautaire et après l'avis de la Commission, préciser, modifier et compléter les données visées au paragraphe 1^{er}"*.

8. Tant l'article 6, § 1^{er} de la loi eRegistre que l'article 2 du Projet mentionnent les (catégories de) données qui sont reprises dans l'eRegistre. L'article 6 décrit sommairement neuf catégories de données, tandis que l'article 2 du Projet complète ces catégories point par point. Le Rapport au Roi précise que l'article 6 reprend les données minimales qui doivent être reprises conformément à

l'article 16 précité du Règlement européen (CE) n° 1071/2009 et à l'article 1^{er} de la Décision de la Commission européenne du 17 décembre 2009⁴.

9. La Commission constate que cela répond à sa jurisprudence constante⁵ selon laquelle il convient de prévoir un ancrage légal des catégories de données traitées.

10. Elle propose toutefois, comme c'est le cas dans la décision susmentionnée de la Commission européenne du 17 décembre 2009, de travailler avec un tableau joint en annexe du Projet, qui établirait une distinction entre les colonnes "catégorie de données", "objet des données", "description complémentaire du champ des données " et "longueur". L'indication de la "source authentique" peut également être ajoutée à ce tableau. Cette méthode de travail claire permettra aux utilisateurs et aux personnes concernées, lors d'applications concrètes (p. ex. l'exercice du droit d'accès à certaines catégories de données), de comprendre et d'accéder plus facilement à la réglementation de l'accès aux données traitées répartie sur les trois textes (législation, Projet et Rapport au Roi).

B. Obligation particulière d'information à l'article 3 du Projet et à l'article 7 de la loi eRegistre par rapport à l'article 9 de la LVP

11. L'article 7, alinéa 2 de la loi eRegistre reprend des éléments de l'article 9, §§ 1 et 2, a) et b) de la LVP : *"Toute personne doit être informée par le responsable du traitement lorsque des données la concernant sont enregistrées ou qu'il est envisagé de les transmettre à des tiers. Les informations fournies précisent l'identité du responsable du traitement, le type des données traitées et les motifs d'une telle action."*

12. La Commission constate qu'une telle réglementation fragmentée de l'obligation d'information du responsable peut aussi compromettre, outre l'applicabilité de l'article 9 de la LVP, l'application de l'obligation d'information. La Commission se voit contrainte de continuer à rappeler que le responsable est également tenu de fournir d'autres informations mentionnées à l'article 9 de la LVP.

13. L'article 3 du Projet contient un renvoi général à l'obligation d'information et régit les modalités de communication des informations par le SPF Mobilité et Transports. Cet article est libellé comme suit :

⁴ Décision de la Commission du 17 décembre 2009 *concernant les exigences minimales relatives aux données qui doivent figurer dans le registre électronique national des entreprises de transport routier*, Journal officiel n° L 339/36 du 22/12/2009, consultable sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:339:0036:0039:FR:PDF>.

⁵ Voir le point 16 de l'avis n° 45/2013 du 2 octobre 2013 *concernant une demande d'avis concernant le projet de Code wallon de l'Agriculture*, publié sur http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_45_2013.pdf.

"Le responsable du traitement visé à l'article 7 de la loi communique au demandeur ou détenteur d'une licence de transport le traitement des données qui le concernent :

1° au moyen de formulaires émanant du service administratif compétent pour le transport de marchandises ou de transport par route⁶ ;

2° via le site web du Service public fédéral Mobilité et Transports ;

3° au moyen d'une lettre, d'un fax ou d'un courrier électronique."

14. Par souci de clarté et de transparence à l'égard des personnes concernées, la Commission estime que le Rapport au Roi peut souligner plus explicitement que l'obligation d'information est régie tant par l'article 7, alinéa 2 de la loi eRegistre que par l'article 3 du Projet et que les deux articles s'appliquent sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi du 8 décembre 1992.

C. Droit d'accès et publication de données provenant de l'eRegistre

15. La Commission constate que la réglementation sur l'eRegistre prévoit plusieurs formes de diffusion d'informations provenant du registre.

C.1. Droit d'accès de la personne concernée (article 10 de la LVP par rapport à l'article 13 de la loi eRegistre)

16. L'article 13 de la loi eRegistre règlemente l'accès à des données à caractère personnel par la personne concernée ("*§ 1^{er}. Toute personne a le droit d'obtenir gratuitement du responsable du traitement la communication des données la concernant qui sont reprises dans l'eRegistre.*").

17. La Commission constate que cette disposition n'est pas conforme à l'article 10 de la LVP car ce dernier octroie un droit d'accès plus large à la personne concernée. En tout état de cause, le législateur ne peut pas déroger aux dispositions de l'article 12 de la Directive 95/46/CE sans motivation particulière.

18. La Commission recommande de remédier à ce problème dans le Projet en exécutant, dans un article supplémentaire du Projet, l'article 13 de la loi eRegistre, au moyen d'une disposition explicative formulée dans un article distinct au Chapitre 4 du Projet ("Accès et utilisation des données de l'eRegistre").

⁶ Ndt : Il s'agit manifestement ici d'une erreur de traduction dans le projet et il convient de lire "le transport de voyageurs".

19. La Commission préconise d'ajouter au Chapitre 4 du Projet *"En exécution de l'article 13 de la loi eRegistre, la personne concernée qui prouve son identité a le droit d'obtenir du responsable du traitement les informations mentionnées à l'article 10 de la loi du 8 décembre 1992"*.

C.2. Publication de certaines données provenant de l'eRegistre

20. En vertu de l'article 5 du Projet, *"toute personne qui souhaite avoir accès aux données rendues anonymes en fait la demande au responsable du traitement"*. D'après le Rapport au Roi, l'accès à des données anonymisées, et qui ne sont dès lors plus des données à caractère personnel, peut être octroyé pour des finalités statistiques par le responsable du traitement. La Commission en prend acte.

D. Délai de conservation (Article 4 § 1, 5° de la LVP)

21. Le considérant 14 du Règlement européen (CE) n° 1071/2009 prévoit que : *"Aux fins du présent règlement, il apparaît nécessaire de conserver ce type de données pendant au moins deux ans pour éviter que des entreprises disqualifiées s'établissent dans d'autres États membres"*.

22. L'article 4 du Projet prévoit un délai de conservation de 10 ans maximum à partir de la date à laquelle, d'après les informations de la Banque-carrefour des Entreprises, l'entreprise de transport par route met fin à ses activités (de transport) (*"Sans préjudice des dispositions de l'article 16, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1071/2009 et de l'article 14 du règlement (CE) n° 1072/2009, les données sont conservées pendant une durée de 10 ans à partir de la date à laquelle l'entreprise de transport par route met fin à ces⁷ activités"*). Cette disposition fixe un délai de conservation maximum, ce qui est conforme à l'article 4, § 1, 5° de la LVP.

23. La Commission prend acte de la motivation du délai de conservation dans le Rapport au Roi.

E. Autorisation préalable du CSAF (article 36 bis de la LVP)

24. En vertu de l'article 12 de la loi eRegistre, l'accès à l'eRegistre nécessite une autorisation préalable du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (ci-après le "CSAF"), voir l'article 36 bis de la LVP). Plusieurs cas sont exemptés de cette obligation.

⁷ Ndt : Erreur de traduction dans le Projet, il convient ici de lire "ses activités".

E.1. Garanties pour les données qui doivent être rendues accessibles au public

25. Selon l'article 16, point 2, alinéa 3 du Règlement européen (CE) n° 1071/2009, les données suivantes sont *"accessibles au public conformément aux dispositions applicables en matière de protection des données à caractère personnel"* :

- a) le nom et la forme juridique de l'entreprise ;
- b) l'adresse de son établissement ;
- c) le nom des gestionnaires de transport désignés pour remplir les conditions d'honorabilité et de capacité professionnelle ou, le cas échéant, le nom d'un représentant légal ;
- d) le type d'autorisation, le nombre de véhicules qu'elle couvre et, le cas échéant, le numéro de série de la licence communautaire et des copies certifiées conformes.

26. Le Règlement européen susmentionné énonce la finalité de cette publication dans son considérant 15 : *"Aux fins d'une plus grande transparence et pour que le client d'une entreprise de transport puisse vérifier si cette entreprise est en possession de l'autorisation voulue, certaines données figurant dans le registre électronique national devraient être rendues accessibles au public, sous réserve du respect des dispositions applicables en matière de protection des données."*

27. L'article 12, § 2, 1° de la loi eRegistre n'a pas repris littéralement ce passage du Règlement mais l'a interprété comme étant une exemption de l'obligation d'autorisation préalable, en omettant de préciser également, dans la loi ou par arrêté royal, que les données doivent être rendues accessibles conformément aux *"dispositions applicables en matière de protection des données"*.

28. Avec cette obligation de publication, le Règlement européen (CE) n° 1071/2009 vise un objectif spécifique. Cette finalité ne sera pas compatible avec toute utilisation de ces données par des tiers⁸, surtout si la personne concernée n'a aucune relation contractuelle ou réglementaire avec ce tiers (par exemple des entreprises de renseignements commerciaux), allant ainsi à l'encontre des prévisions raisonnables de cette dernière concernant l'utilisation d'informations provenant de l'eRegistre (article 4, § 1, 2° de la LVP).

⁸ Voir à ce propos l'avis n° 22/2000 du 28 juin 2000, publié sur http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_22_2000_0.pdf et l'avis n° 36/2006 du 6 septembre 2006, publié sur http://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_36_2006_0.pdf.

29. La Commission rappelle les remarques qu'elle a formulées dans de précédents avis⁹, dont l'avis n° 14/2011 du 6 juillet 2011 et l'avis n° 36/2006¹⁰ du 6 septembre 2006, qui soulignent le risque, pour les personnes concernées, de la réutilisation de données à caractère personnel provenant de banques de données publiques par des entreprises commerciales qui abandonnent la finalité initiale réglementairement définie du traitement propre à la réglementation initiale en établissant de manière non transparente des notations (*ratings*) ou des profils personnels, sans que les personnes concernées en soient préalablement informées ni n'aient le choix de s'opposer à une réutilisation commerciale.

30. La Commission recommande d'au moins inscrire les garanties suivantes dans un nouvel article 7, § 3 du Projet, afin que la publication électronique de données de l'eRegistre s'effectue conformément aux exigences de la LVP et de l'article 16, point 2, alinéa 3 du Règlement européen (CE) n° 1071/2009 :

- l'exigence de consentement par la personne physique concernée (article 1, § 8 et article 5, a) de la LVP) à toute réutilisation non mentionnée au considérant 15 du Règlement européen (CE) n° 1071/2009. La Commission souligne que de tels traitements par des tiers doivent reposer sur un fondement juridique légitime qui ne peut pas résulter directement du Règlement (CE) n° 1071/2009. Vu la faible probabilité que les personnes concernées seront effectivement informées par chaque tiers, elle considère que la prévision d'un consentement pour de tels traitements constitue une garantie appropriée ;
- un renvoi au droit d'opposition de la personne physique concernée contre toute réutilisation de ses données à caractère personnel non mentionnée au considérant 15 du Règlement européen (CE) n° 1071/2009. Cette opposition peut s'exercer auprès de chaque responsable (le SPF Mobilité et Transports, une société de renseignements commerciaux, ..). Par analogie avec l'exercice pratique du droit d'opposition contre des traitements à des fins de marketing direct, cette option nécessitera souvent la création d'un fichier repoussoir qui devra être consulté par chaque tiers qui envisage une autre utilisation de données à caractère personnel que celle mentionnée au considérant 15 du Règlement européen (CE) n° 1071/2009.

31. La Commission constate également que les modalités de la publication ne sont pas définies.

32. La Commission recommande de prévoir explicitement dans un nouvel article 7, § 3 du Projet que pour des finalités *a priori* indéterminées ou invérifiables, seule une forme limitée de publication

⁹ Voir la page 6 e. s. de l'avis n° 36/2006 du 6 septembre 2006.

¹⁰ Voir le point 52, iii.

électronique (pas d'exportations massives) est possible. Le risque de disproportionnalité en cas d'application d'une forme étendue de publication existe en effet dès lors que les données rendues accessibles au public permettent de déduire indirectement une propriété négative relative à la personne physique concernée (en l'occurrence le fait de ne pas ou de ne plus être titulaire d'une plaque d'immatriculation couverte par une licence). La Commission se réfère à cet égard à deux arrêts de 2005 émis par la Cour constitutionnelle concernant la publication de la liste des consommateurs de produits dopants¹¹, où la Cour a fixé la limite légitime : *"Une forme restreinte de publication électronique pour les besoins des fonctionnaires chargés de la surveillance et des responsables (...) peut être jugée nécessaire pour assurer le respect effectif (...) et sert un but légitime"*. D'autre part, le risque existe également que l'État belge soit à nouveau condamné à communiquer des données à caractère personnel¹² sans aucune restriction quantitative ou technique ni aucune restriction d'utilisation parce que la réglementation ne prévoit pas de telles restrictions et que l'administration a décidé d'en prévoir.

E.2. Plaque d'immatriculation des véhicules couverts par une licence de transport

33. L'article 7 du Projet indique que *"la marque d'immatriculation¹³ des véhicules couverts par une licence de transport peuvent être consultés sans autorisation préalable du comité sectoriel"*.

34. Renseignements pris, il s'avère que cette disposition est principalement destinée aux services de police et aux contrôleurs routiers qui peuvent contrôler l'obligation de détenir une licence. En cas de contrôle routier, la validité d'une licence de transport dépendra de l'existence du numéro de plaque dans l'eRegistre. Les mentions sur les licences devraient également changer. Alors que par le passé, les licences octroyées reprenaient les numéros de plaques, dans le futur, on opérerait pour un système où les transporteurs devraient systématiquement communiquer leurs changements de numéros de plaques pour enregistrement dans l'eRegistre.

35. Cette disposition entend également être utile aux mandataires qui sont coresponsables. Un client d'une entreprise de transport doit en effet pouvoir contrôler l'existence d'une licence à l'aide de la mention du numéro de plaque afin d'éviter que des missions de transport soient confiées à des entreprises non couvertes par une licence.

¹¹ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 16/2005 du 19 janvier 2005 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé.

¹² Voir l'affaire État belge contre Infobase Europe concernant des informations provenant de la BCE, Civ. Bruxelles, 17 mai 2004, n° 03/2091/C Rôle R.R., non publié.

¹³ Ndt : Erreurs de traduction dans le Projet, il convient de lire "la plaque d'immatriculation (...) peut être consultée (...)".

36. Bien que l'article précité soit donc écrit pour l'utilisation susmentionnée et que l'intention ne serait pas d'exporter massivement de grandes quantités de données relatives aux plaques d'immatriculation pour n'importe quel tiers, cela n'est pas libellé comme tel dans le Projet.

37. La Commission attire l'attention sur les risques évoqués ci-avant (voir le point 29). Elle souhaite dès lors que pour les données relatives aux plaques d'immatriculation aussi, l'on mentionne dans le Projet à la fois le groupe cible et les garanties visées aux points 30 et 31.

E.3. Exceptions complémentaires à l'exigence d'autorisation dans le Projet

38. L'article 12, § 2, 2^o de la loi eRegistre dispose que le Roi peut déterminer, après avis de la Commission, les cas où une autorisation n'est pas nécessaire. L'article 7, § 2 du Projet exécute cette disposition en indiquant que les services suivants n'ont pas besoin d'une autorisation préalable du Comité sectoriel :

1^o les autorités judiciaires ;

2^o les services de police ;

3^o le Service public fédéral Justice, en ce qui concerne les données d'identification visées à l'article 2, § 1^{er}, 4^o, ainsi que les données qui concernent les infractions et les condamnations visées à l'article 2, § 1^{er}, 9^o ;

4^o le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, en ce qui concerne les données d'identification visées à l'article 2, § 1^{er}, 4^o, ainsi que les données qui concernent les infractions et les sanctions visées à l'article 2, § 1^{er}, 9^o et à l'article 8, § 1^{er}, 4^o, i), de la loi transport de marchandises ;

5^o les organismes qui se portent caution en vertu de l'article 13 de l'arrêté royal transport de marchandises et en vertu de l'article 35 de l'arrêté royal transport de voyageurs, en ce qui concerne les montants, leurs modifications et la référence du cautionnement visés à l'article 2, § 1^{er}, 7^o."

39. La Commission en prend acte est considère que les exceptions susmentionnées sont légitimes. Ces exceptions bénéficient déjà d'un encadrement réglementaire pour les autorités et les services concernés.

IV. CONCLUSION

40. Bien que le Commission ne relève aucun point dans le Projet qui soit formellement contraire à la LVP, elle recommande néanmoins de clarifier le Projet sur divers points afin de garantir un fonctionnement efficace de la banque de données eRegistre ainsi qu'une application correcte dans la pratique, conforme à la LVP (organisation de l'accès, de l'information, ...). Les personnes concernées

devraient également bénéficier d'une meilleure protection contre les risques liés à la réutilisation de données externes pour d'autres finalités que celles qui sont prévues par le Règlement européen. Cela peut se faire en ajoutant des garanties spécifiques dans le Projet, en faveur des personnes concernées.

PAR CES MOTIFS,

- La Commission émet un avis favorable sur le projet d'arrêté royal relatif à l'eRegistre des entreprises de transport par route, moyennant la prise en compte des demandes de clarification formulées aux points 10, 12, 14, 18 et 19.
- Elle invite également le demandeur à accorder une attention particulière aux autres remarques qu'elle a formulées aux points 29 à 37 inclus, qui doivent protéger les personnes concernées des conséquences d'une certaine réutilisation par des tiers d'informations rendues accessibles au public pouvant nuire aux intérêts des personnes concernées.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere