



## Avis n° 13/2017 du 15 mars 2017

**Objet:** avant-projet de loi sur la police des chemins de fer (CO-A-2017-005)

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 Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges, reçue le 24 janvier 2017 ;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon ;

Émet, le 15 mars 2017, l'avis suivant :

## **Remarque préliminaire**

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016<sup>1</sup>.

Le Règlement, couramment appelé GDPR (General Data Protection Regulation), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée « devoir d'abstention ». Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

### **A. Objet et contexte de la demande**

1. Le Ministre de la Mobilité, chargé de Belgocontrol et de la Société nationale des chemins de fer belges (ci-après le « demandeur ») soumet à l'avis de la Commission un avant-projet de loi *sur la police des chemins de fer* (ci-après l'« avant-projet »).

---

<sup>1</sup> 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)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

2. L'avant-projet vise à introduire l'amende administrative pour sanctionner des comportements contraires aux obligations en matière d'utilisation du transport ferroviaire (y compris dans les gares et les parkings dédiés aux voyageurs) et à la sécurité de l'infrastructure ferroviaire. Il reprend, en les coordonnant et les adaptant, le contenu des deux principaux textes réglant la matière de la police des chemins de fer, à savoir la loi du 25 juillet 1891 *révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer* et l'arrêté royal du 20 décembre 2007 *portant règlement de police sur les chemins de fer*.
3. L'objectif poursuivi par le demandeur avec la mise en place du mécanisme des amendes administratives est triple : apporter une réponse effective à l'infraction commise dans un délai raisonnable, réaliser d'importantes économies au niveau de la SNCB et d'Infrabel et désengorger les parquets ainsi que les tribunaux. Au rang des comportements que l'avant-projet vise à sanctionner plus efficacement, on retrouve notamment le vandalisme et la dégradation de matériel ou de l'infrastructure ferroviaire, le « trespassing », les irrégularités aux titres de transport (pouvant dans certains cas dégénérer en agression des accompagnateurs lors des contrôles), ou encore les comportements mettant en danger la sécurité de l'exploitation ferroviaire.
4. Le demandeur explique que l'avant-projet s'inspire des textes existants régissant les amendes administratives communales ainsi que celles prévues dans les législations applicables aux autres sociétés publiques de transport en commun (De Lijn, STIB, TEC). La Commission note qu'il classe les infractions en 4 catégories sanctionnées d'une amende administrative plus sévère à chaque étape.
5. La Commission avait émis une recommandation d'initiative n° 04/2010 du 19 mai 2010 relative aux sanctions administratives communales<sup>2</sup> qui peut trouver à s'appliquer mutatis mutandis aux amendes administratives en matière de police des chemins de fer, et à la lumière de laquelle la présente analyse sera abordée<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Mais dont le contenu se concentrait sur les amendes administratives, [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_04\\_2010\\_0.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_04_2010_0.pdf).

<sup>3</sup> V. également son avis 04/2013 du 30 janvier 2013 concernant l'avant-projet de loi relatif aux sanctions administratives communales et visant à lutter contre les incivilités, [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_04\\_2013.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_04_2013.pdf).

## **B. Examen de l'avant-projet**

### B.1. Structure de l'avant-projet

6. L'avant-projet commence par définir les notions qu'il utilise notamment celles d'agents constatateurs et d'agents sanctionneurs (titre 1). Il édicte ensuite les obligations du public, des voyageurs et des riverains du rail qui vont de pair avec une série d'interdictions (titres 2 et 3). Il aborde enfin les sanctions des infractions aux règles édictées en introduisant le mécanisme d'amende administrative primaire (faits dépenalisés) ou secondaire (à défaut de poursuites pénales possibles) dont il décrit la procédure (titre 4).

### B.2. Application de la LVP à la procédure de l'amende administrative

#### *B.2.1. Traitements de données à caractère personnel*

7. Un mécanisme d'amende administrative implique nécessairement un traitement de données à caractère personnel lors des deux étapes de la procédure.
8. Les infractions font l'objet de la rédaction d'un procès-verbal au stade de la constatation (articles 39 à 41 de l'avant-projet) et ensuite la procédure de sanction proprement dite implique diverses communications avec le contrevenant (articles 42 et suivants de l'avant-projet).
9. Le traitement des infractions suppose dès lors la collecte, l'enregistrement, la conservation et l'utilisation des données à caractère personnel du contrevenant dans la plupart des cas à l'aide de moyens automatisés.

#### *B.2.2. Légitimité des traitements et proportionnalité des données traitées*

10. Les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatibles avec ces finalités. La Commission note que cette finalité est décrite de manière générale dans l'exposé des motifs et les articles 29 et 30 de l'avant-projet dès lors qu'il s'agit de sanctionner plus efficacement les infractions à la police des chemins de fer. Cela étant, les traitements qui vont être réalisés s'inscrivent dans des finalités plus précises, à savoir constater des infractions, sanctionner des infractions et exécuter les sanctions (notamment le paiement de l'amende). Il serait utile de mentionner dans le texte de l'avant-projet que des traitements de données à caractère personnel peuvent avoir lieu pour ces finalités déterminées.

11. Le traitement porte sur des données dites judiciaires au sens de l'article 8 de la LVP qui font l'objet d'un régime de légitimité du traitement très strict. Un tel traitement est permis en l'occurrence lorsqu'il est nécessaire à la réalisation de finalités fixées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance (article 8, § 2, b) de la LVP).
12. La norme législative concernée doit être suffisamment précise, correspondre à un besoin social impérieux et proportionné à l'objectif légitime poursuivi<sup>4</sup>.
13. Dans la mesure où les mentions des actes de procédure, notamment celles des procès-verbaux de constatation, ne sont pas spécifiées dans l'avant-projet, la Commission ignore les données à caractère personnel qui y figureront. Elle rappelle que les données à caractère personnel mentionnées devront être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues.

### B.2.3. Responsabilité du traitement

14. Actuellement, les infractions aux règles de la police du chemin de fer sont constatées par procès-verbaux transmis au parquet notamment par les membres du personnel de HR Rail mis à disposition de la SNCB et d'Infrabel et les fonctionnaires de l'administration compétente pour le transport ferroviaire, désignées par le Roi et assermentés à cette fin (article 10 de la loi du 25 juillet 1891 *révisant la loi du 15 avril 1843 sur la police des chemins de fer*). La nouvelle définition d'agent constatateur vise plus généralement<sup>5</sup> les membres du personnel du gestionnaire de la gare, du gestionnaire de l'infrastructure, des entreprises ferroviaires et du service de sécurité, désignés par le Roi et assermentés à cette fin en qualité d'officier ou agent de police judiciaire (article 2, 17° de l'avant-projet).
15. Similairement, les agents sanctionneurs compétents pour infliger les amendes sont suivant l'avant-projet les agents désignés au sein du personnel du gestionnaire de la gare, du gestionnaire de l'infrastructure, des entreprises ferroviaires chargées de missions de service public et ayant la qualité d'autorité administrative, ou du service de sécurité (article 2, 18° de l'avant-projet). Il est précisé que si ce dernier ne peut pas être la même personne que l'agent constatateur, il peut relever de la même société ou entité que celui-ci pour autant qu'il ou elle se trouve dans un service différent et séparé de manière à assurer sa totale indépendance d'action.

---

<sup>4</sup> La Commission renvoie ici à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (cf. son avis n° 23/2008 du 11 juin 2008 relatif à l'avant-projet de loi portant création de la source authentique des données relatives aux véhicules, [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_23\\_2008\\_1.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_23_2008_1.pdf), notamment le point 54).

<sup>5</sup> A côté des fonctionnaires et agents des services de police.

16. La Commission note que chaque amende administrative infligée dans le cadre de l'avant-projet ou ses arrêtés d'exécution est perçue en principe au bénéfice de la société dont dépend l'agent sanctionnateur (article 50 de l'avant-projet).
17. Une lecture conjointe de l'article 1, § 4 de la LVP qui définit le responsable du traitement<sup>6</sup> et des dispositions précitées de l'avant-projet amène à considérer que la société concernée par la constatation et/ou la sanction est responsable du traitement. Cela étant, étant donné que les agents constatateurs et sanctionneurs sont susceptibles de constater et sanctionner tous types d'infractions à la police des chemins de fer et que dès lors de données peuvent transiter d'une société concernée à l'autre par l'avant-projet, la Commission prie le demandeur de désigner clairement la responsabilité en fonction des traitements.
18. Les agents constatateurs et sanctionneurs des sociétés concernées étant amenés à traiter des données à caractère personnel, il convient de veiller à ce que les conditions de leur désignation présentent certaines exigences qui peuvent renforcer la protection de la confidentialité des données.
19. La Commission se pose à cet égard des questions sur le mode de désignation des agents constatateurs et sanctionneurs. Il est simplement prévu que les premiers sont désignés par le Roi, sans autre précision. Quant aux seconds, rien n'est prévu. Elle invite le demandeur à compléter son avant-projet sur ce point.
20. L'avant-projet prévoit aussi une condition de probité dans le chef des agents constatateurs qui se traduit par une absence de certaines condamnations dans leur chef prouvée au moment de leur désignation par la transmission au fonctionnaire désigné par le Roi devant lequel ils prêtent serment d'un extrait de casier judiciaire datant de moins de 6 mois (article 25, § 4 de l'avant-projet). Il énonce également une condition de formation et de réussite d'un test approprié pour les agents constatateurs et sanctionneurs dont les modalités seront fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (article 25, § 5 de l'avant-projet). Il précise que les « agents constatateurs et les agents sanctionneurs qui sont en service comme membres du personnel du gestionnaire de gare, du gestionnaire de l'infrastructure, des entreprises ferroviaires ou du service de sécurité au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi bénéficieront d'une formation qui portera au moins sur la connaissance de la présente loi et de la loi pénale, sur la gestion de conflits, ainsi que sur la constatation et la rédaction d'un procès-verbal ».

---

<sup>6</sup> C'est-à-dire la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel

21. La Commission s'étonne de cette dernière mention dès lors que la fonction d'agent sanctionnateur en matière de police des chemins de fer est créée par cet avant-projet. Elle s'interroge également sur l'absence de condition de probité dans la chef de l'agent sanctionnateur. Elle rappelle que ce dernier sera amené à traiter des données sensibles qui ne devraient être traitées que par des personnes jugées dignes de confiance. La Commission considère aussi que cette probité devrait être évaluée aussi dans le temps et donc également pour les agents en service, au travers par exemple d'une consultation électronique du casier judiciaire central qu'il conviendrait d'encadrer.
22. De manière plus générale, elle estime les conditions de désignation légères au vu des pouvoirs qui sont conférés aussi bien à l'agent constatateur – qui peut constater des infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire, contrôler les titres de transport, contrôler l'identité (pour vérifier le respect des conditions de transport ou en cas d'infraction) et retirer le titre de transport – qu'à l'agent sanctionnateur, qui peut infliger des sanctions. Elle se réfère à cet égard à la réglementation relative aux sanctions communales qui prévoit aussi des conditions de diplôme et un régime d'incompatibilités<sup>7</sup>. S'agissant de l'agent sanctionnateur sont également prévues dans cette réglementation un avis du Procureur du Roi et des garanties d'indépendance. Elle considère aussi que la formation devrait porter également sur la matière de la protection des données à caractère personnel, données que ces agents seront amenés à traiter notamment lors de leur collecte auprès de la personne concernée ou lors des consultations du Registre national ou du répertoire matricule de la Direction de l'immatriculation des véhicules (DIV) (cf. infra).

#### B.2.4. Information de la personne concernée

23. Dans le cadre de la LVP, l'information est un principe important qui doit notamment permettre de garantir un traitement transparent et loyal. Étant donné que dans le présent contexte, il s'agit du traitement de données sensibles dites judiciaires, cette information est encore plus pertinente.
24. Dans le cadre d'un constat d'infraction, les données à caractère personnel peuvent être collectées auprès de la personne concernée. L'article 9, § 1<sup>er</sup> de la LVP devra en principe être respecté sauf en ce qui concerne fonctionnaires et agents des services de police dispensés de cette obligation par l'article 3, § 5 de la LVP. Suivant cet article, la personne concernée doit être informée des données suivantes :
- le nom et de l'adresse du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant ;
  - les finalités du traitement ;

---

<sup>7</sup> V. l'arrêté royal du 21 décembre 2013 *fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales* et l'arrêté royal du 21 décembre 2013 *fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales*.

- d'autres informations supplémentaires, notamment :
    - o les destinataires ou les catégories de destinataires des données ;
    - o le caractère obligatoire ou non de la réponse ainsi que les conséquences éventuelles d'un défaut de réponse ;
    - o l'existence d'un droit d'accès et de rectification des données la concernant ; sauf dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont obtenues, ces informations supplémentaires ne sont pas nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données.
25. La Commission indique que le moyen le plus simple de se conformer à cette obligation consiste à prévoir la remise d'une copie du procès-verbal au contrevenant par l'agent constatateur reprenant ces informations et les droits d'accès et de rectification de la personne concernée (v. également ci-dessous point B.2.5.).
26. Le droit d'information implique également que la personne concernée doit être avertie et en mesure de pouvoir vérifier la qualité de l'agent constatateur qui est susceptible de collecter des données à son égard. La Commission note à cet effet que les agents constatateurs sont porteurs d'une carte de légitimation dans le cadre de leur constatation des infractions. La Commission souhaite que ces agents doivent toujours porter cette carte de manière visible notamment dès lors qu'il ne semble pas y avoir de condition de port d'uniforme, à l'instar de ce qui existe en matière de sanctions administratives communales<sup>8</sup>. Elle invite également le demandeur à préciser les éléments d'identification à faire figurer cette carte, éventuellement par voie réglementaire, de façon à ce que les personnes concernées puissent utilement se défendre en cas d'abus d'un agent constatateur.
27. Les données à caractère personnel peuvent également être obtenues indirectement. L'avant-projet prévoit ainsi que « les agents constatateurs dont la fonction le requiert et les agents sanctionneurs ont accès aux données du Registre national » et que « le personnel du service de sécurité et les agents sanctionneurs ont accès à la Direction pour l'immatriculation des Véhicules », moyennant l'obtention préalable d'une autorisation, respectivement du Comité sectoriel du Registre national et du Comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.
28. La Commission s'interroge sur la nécessité de prévoir de tels accès pour les agents constatateurs même si l'avant-projet spécifie « dont la fonction le requiert ». La loi du 24 juin 2013 *relative aux sanctions administratives communales* (ci-après la « loi SAC ») restreint quant à elle l'accès au

---

<sup>8</sup> V. l'article 3, alinéa 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 *fixant les conditions minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de compétence des fonctionnaires et membres du personnel compétents pour constater les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales*.

seul fonctionnaire sanctionnateur. Elle invite le demandeur à motiver cette nécessité et les fonctions visées.

29. Elle invite le demandeur en lieu et place de l'obtention d'autorisations auprès des Comité sectoriels compétents à énumérer directement dans l'avant-projet les données pertinentes auxquelles les agents doivent pouvoir accéder et à motiver cet accès dans l'exposé des motifs.

#### B.2.5. Droit d'accès de la personne concernée

30. La personne concernée doit pouvoir exercer son droit d'accès aux données auprès du responsable du traitement. Hormis lorsque les données sont traitées par des fonctionnaires et agents des services de police<sup>9</sup>, cet accès est direct.
31. La Commission constate que le contrevenant a le droit de « consulter son dossier » auprès de l'agent sanctionnateur, en vertu de l'article 43, § 1<sup>er</sup> de l'avant-projet. Il s'agit d'un droit important qui, dans la pratique, recouvrira partiellement le droit d'accès prescrit à l'article 10 de la LVP. Afin de garantir que le droit d'accès au sens de la LVP ainsi que le droit de rectification au sens de l'article 12 de la LVP soient pleinement respectés, la Commission recommande de se référer également à ces droits à l'article susmentionné.

#### B.2.6. Conservation des données

32. Suivant l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> de la LVP, les données à caractère personnel ne peuvent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées que pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.
33. L'avant-projet se contente de mentionner que « dans le cadre de l'exercice des compétences prévues par la présente loi, les données à caractère personnel seront traitées et conservées dans le respect de la législation applicable en la matière » (article 26, § 4 de l'avant-projet).
34. La Commission remarque que les données seront traitées selon toute vraisemblance à d'autres occasions que lors d'un simple dossier relatif à un fait infractionnel dès lors qu'il est question de règles spécifiques en matière de récidive. La Commission réclame plus d'encadrement à cet égard.

---

<sup>9</sup> La personne concernée peut alors prétendre à un droit d'accès indirect par l'intermédiaire de la Commission, conformément à l'article 13 de la LVP.

35. A partir du moment où des données relatives aux antécédents des personnes concernées seront conservées, la question des règles de conservation et d'effacement, de leur accessibilité et des mesures de sécurité se pose. La Commission fait remarquer qu'elle avait salué le fait que le registre des sanctions administratives communales soit intégré dans la loi SAC et invite le demandeur à réfléchir à un encadrement similaire. Notamment, il ne peut être question que se développent des délais de conservation disparates en fonction du responsable du traitement ou du type de fait concerné. A tout le moins un délai de conservation maximal des données en fonction de leur utilité en cas de récidive doit être prévu.

#### B.2.7. Mesures de sécurité

36. Etant donné que chaque responsable du traitement dans le cadre de l'avant-projet va être amené à conserver des données à caractère personnel, il importe de souligner l'importance de la prise de mesures de sécurité techniques et organisationnelles adéquates, au vu notamment de la sensibilité des données traitées présentant un caractère dit judiciaire.
37. La Commission attire l'attention sur les dispositions de l'article 16 de la LVP et s'agissant de données de nature judiciaire sur celles de l'article 25 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de de la LVP. Elle se réfère également aux recommandation, mesures de référence et lignes directrices qu'elle a émises en la matière<sup>10</sup>.
38. La Commission fait remarquer qu'il est fondamental que les principes de sécurité susmentionnés soient pris en considération dans la pratique. Ainsi les données relatives aux constatations et aux sanctions devront entre autres mesures être clairement séparées des autres données, notamment les données commerciales, accessibles uniquement aux agents concernés et cet accès devra faire l'objet d'un logging. Afin d'y sensibiliser les acteurs concernés par l'avant-projet, elle demande que ces principes soient soulignés à tout le moins dans l'exposé des motifs de l'avant-projet.

---

<sup>10</sup> <https://www.privacycommission.be/fr/securite-information>.

**PAR CES MOTIFS,**

**La Commission**

**émet un avis favorable** quant au mécanisme de sanction administrative des infractions à la police des chemins de fer introduit par l'avant-projet, moyennant la prise en compte de ses remarques formulées aux points 13, 25, 28, 29, 31 et 38 ;

**émet un avis défavorable** sur les points suivants de l'avant-projet, sauf s'il est tenu compte de ses remarques quant à ces points :

- l'absence de mention dans le texte de l'avant-projet des traitements de données à caractère personnel induits par les procédures de constatations et de sanctions administratives et des finalités précises poursuivies (point 10) ;
- l'absence de désignation claire des responsables du traitement en fonction des traitements (point 17) ;
- l'absence de mode désignation des agents sanctionneurs (point 19) ;
- la souplesse des conditions de désignation des agents, notamment l'absence de condition de probité dans le chef de l'agent sanctionneur et d'évaluation de la probité des agents dans le temps (points 21 et 22) ;
- l'absence d'affichage clair de la qualité des agents constatateurs et d'un moyen de les identifier clairement (point 26) ;
- l'absence de modalités précises de conservation des données (points 34 et 35).

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere