



Avis n° 22/2018 du 21 mars 2018

Objet : avant-projet de loi modifiant la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-carrefour des véhicules (CO-A-2018-007)

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, reçue le 25 janvier 2018 ;

Vu le rapport du Président ;

Émet, le 21 mars 2018, l'avis suivant :

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 général 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^[1].

Le Règlement, couramment appelé RGPD (Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable 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 que depuis le 24 mai 2016, pendant le délai d'exécution de deux ans, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part aussi 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) de l'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.

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 25 janvier 2018, la Commission a reçu une demande d'avis du Ministre de la Mobilité (ci-après "le demandeur") concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-carrefour des véhicules (ci-après "le Projet").

^[1] 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%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

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

II. CONTENU DU PROJET

2. D'après le demandeur, le Projet prévoit d'une part la possibilité d'échanger les données d'immatriculation avec les points de contact nationaux d'autres pays de l'UE en dehors du cadre de la réglementation européenne et des traités bilatéraux/multilatéraux et, d'autre part, l'élargissement de l'accès au répertoire de la DIV pour les huissiers de justice dans le cadre des enquêtes sur la solvabilité et de leur devoir d'information général.

3. À cet effet, les deux articles suivants sont prévus :

Art. 2. À l'article 2 de la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des Véhicules, modifiée par la loi du 7 novembre 2013, les dispositions sous 16° sont modifiées comme suit :

"16° l'autorité désignée par un État membre de l'UE dans le cadre de la directive 2015/413/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ou désignée par un État contractant dans le cadre d'un traité international sur l'échange transfrontalier de données en vue de l'identification de personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions dans le cadre de l'usage de la route, ou désignée par toute autre loi ou réglementation nationale d'un État-membre de l'UE, compétente pour l'échange de données des répertoires matricules de véhicules."

Art. 3. L'article 5, premier alinéa, de la même loi, est complété par un 30°, rédigé comme suit :

"30° faciliter l'exercice des missions légales de l'huissier de justice, entre autres la réalisation d'enquêtes sur la solvabilité et le devoir d'information général."

4. Par rapport à la modification précédente de la loi du 19 mai 2010¹ (ci-après la "LBCV") par la loi du 28 avril 2016², la modification majeure apportée dans l'article 2 réside dans l'ajout des termes suivants : "*ou désignée par toute autre loi ou réglementation nationale d'un État membre de l'UE*". Cette modification a pour conséquence d'étendre l'impact de l'article 2, 16° de la LBCV en ce qui concerne la définition du "point de contact national" pour le système EUCARIS. Suite à cette modification, les échanges internationaux de données ne sont pas uniquement possibles avec les autorités désignées par des États membres en vertu de la directive 2015/413/UE³ ou dans le cadre de

¹ Loi du 19 mai 2010 *portant création de la Banque-Carrefour des Véhicules*, M.B., 28 juin 2010.

² Loi du 28 avril 2016 *modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968*, et la loi du 19 mai 2010 *portant création de la Banque-Carrefour des véhicules*, M.B., 20 mai 2016.

³ Directive 2015/413/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 *facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière*, JO 13 mars 2015, L 68/9.

traités internationaux tels que le traité EUCARIS. L'article 2 permet également qu'une autre loi ou réglementation nationale d'un État-membre de l'UE désigne un point de contact national.

III. EXAMEN DU PROJET

1. Base légale

5. La transmission de données à caractère personnel à d'autres autorités et aux huissiers de justice (articles 2 et 3 du Projet) constitue une ingérence dans la vie privée qui doit répondre aux exigences de l'article 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution⁴ ainsi que de la Charte UE. Ces dispositions impliquent, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁵, les avis du Conseil d'État⁶ et les arrêts de la Cour de Justice⁷, que toute ingérence (des autorités) dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prescrite par une disposition législative, suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

6. La Commission estime que l'article 2 du Projet ne satisfait pas à l'exigence de clarté d'une disposition légale (au sens large) en vertu des articles 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution. Les éléments essentiels mentionnés ci-après ne sont pas assez clairs.

1.1. Désignation des finalités à l'article 2

7. On ne voit pas (assez) clairement quelle finalité d'utilisation il y a lieu d'entendre lors de l'application des notions suivantes : "*identification de personnes*" et "*en vue de l'identification de personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions dans le cadre de l'usage de la route*" (article 2).

8. La terminologie "identification de personnes (soupçonnées)" ne correspond pas à une description de finalité. On ne sait ainsi pas clairement de quelles suspicions et infractions il peut éventuellement s'agir (sur le plan administratif, pénal, ...) de quelle gravité (quelles infractions) et s'il peut s'agir d'infractions dans ou en dehors du droit en matière de sécurité routière. D'après une réponse du demandeur reçue le 2 mars 2018, il apparaît déjà⁸ qu'il ne s'agirait pas uniquement

⁴ DE BOT, D. et DE HERT, P., *Artikel 22 Grondwet en het onderscheid tussen privacyrecht en gegevensbeschermingsrecht. Een formele wet is niet altijd nodig wanneer de overheid persoonsgegevens verwerkt, maar toch vaak*, CDPK, 2013, 366

⁵ Voir entre autres

⁶ Voir l'avis 38.782 du 11 août 2005 concernant l'avant-projet de loi relatif à l'analyse de la menace, Chambre, 2005-2006, 2032/001, publié sur <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/51/2032/51K2032001.pdf>.

⁷ Voir entre autres Cour de Justice, 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert contre Land Hessen, affaire conjointes C-92/09 et C-93/09. L'affaire concernait l'application du principe de proportionnalité à la publication obligatoire de données à caractère personnel de bénéficiaires d'aides agricoles.

⁸ Il est indiqué dans cette réponse que le SPF Mobilité "*est de plus en plus confronté à des demandes des Régions de pouvoir accéder aux données de plaques d'immatriculation entre autres de titulaires de plaques d'immatriculation hollandaises, françaises et allemandes, et ce à la lumière du prélèvement kilométrique et du respect des zones de basses émissions.*" [Traduction libre réalisée par le secrétariat de la Commission vie privée en l'absence de traduction officielle]."

d'infractions de roulage, mais aussi de la répression d'infractions fiscales (prélèvement kilométrique) et environnementales (basses émissions). Cela ne ressort toutefois pas du texte de l'article 2, qui doit encore intégrer explicitement ces finalités.

1.2. Désignation des finalités à l'article 3

9. L'article 3 renvoie à l' "exercice des missions légales de l'huissier de justice" (article 3)

10. La Commission estime qu'un renvoi aux "missions légales de l'huissier de justice en vertu des articles 519, § 2, 14° du Code judiciaire et 519, § 3 du Code judiciaire" serait plus clair que la rédaction actuelle de l'article 3. Cette redéfinition permet également de mieux exercer le contrôle du respect du principe de légalité et de finalité.

1.3. Désignation des destinataires des données

11. Le demandeur se réfère par ailleurs aux "*points de contact nationaux des autres États membres de l'UE*" alors que l'article 2 du Projet renvoie à "*l'autorité désignée par un État membre de l'UE*". Cette description ne permet pas de savoir avec certitude s'il y aura toujours un niveau adéquat de protection des données du côté du destinataire final des données à caractère personnel qui n'est pas connu. Il ressort d'une réponse reçue du demandeur le 2 mars 2018 que le transfert concerne trois situations, dont une situation⁹ qui pourrait également impliquer des pays ne faisant pas partie de l'UE. Il est essentiel que le texte du Projet soit suffisamment clair afin de pouvoir vérifier quelle autorité peut ou non être désignée pour ensuite vérifier s'il peut ou non être question d'un transfert vers des pays n'offrant pas un niveau adéquat de protection des données.

12. La Commission souhaite dès lors que l'article 2 soit adapté de manière à ce que le Projet soit conforme aux articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution.

2. Conformité avec le RGPD - obligation du SPF Mobilité maîtriser les risques

13. À partir du 25 mai 2018, l'obligation de procéder à une évaluation des risques s'applique au SPF Mobilité en vertu (notamment) de l'article 24 du RGPD¹⁰. Cela signifie que le SPF Mobilité devra pouvoir prouver qu'il a évalué, selon une méthode déterminée ("risk assessment"), la nature, l'impact et la possibilité des risques (inhérents) pour les droits et libertés des personnes physiques concernées qui sont présents lors de l'octroi d'un accès à un nouveau groupe d'utilisateurs, et que ces risques

⁹ " conformément aux traités bilatéraux et multilatéraux avec d'autres pays en vue de l'identification de personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions de roulage. Ceci n'est pas limité aux États membres de l'UE mais est également possible avec des pays tiers. [Traduction libre réalisée par le secrétariat de la Commission via privée en l'absence de traduction officielle]."

¹⁰ Voir également les considérants 75, 76 et 77 ainsi que les articles 32 à 36 inclus du RGPD.

sont gérés ("risk management") à l'aide de mesures appropriées. Le risque lié au traitement et au destinataire devra alors être évalué au cas par cas.

14. Un facteur pertinent pour le risque susmentionné réside dans le fait que les huissiers de justice ont un statut professionnel double¹¹. Ce sont d'une part des fonctionnaires ministériels et d'autre part, des indépendants pouvant réaliser des missions privées, telles que le recouvrement amiable de dettes. Dans le domaine du recouvrement amiable de dettes (sans intervention des cours et tribunaux), ils sont en concurrence avec d'autres catégories professionnelles, telles que les avocats et les bureaux de recouvrement.

15. La situation précitée du double statut implique en soi **un important risque inhérent d'abus de tout accès direct qui serait octroyé par le SPF Mobilité à un huissier de justice**. La Commission attire l'attention sur le fait que le SPF Mobilité devra dès lors démontrer dans chaque cas qu'il a pris des mesures suffisantes au regard du RGPD (voir ci-après). Sur ce plan, modifier la LBCV est insuffisant pour pouvoir démontrer le respect du RGPD.

16. La Commission souhaite que le Projet prévoie des garanties suffisantes aux articles 2 et 3 pour éviter que les données transmises pour des missions légales en tant qu'huissier de justice soient utilisées sans conditions pour des finalités commerciales ou des missions privées de recouvrement. Ces garanties doivent tenir compte "*de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques*" (article 24.1 du RGPD).

3. Risques au niveau de la sécurité et garanties concrètes nécessaires pour des transferts en vertu de la LBCV

17. La numérisation accrue de la communication d'informations entraîne un risque accru en termes de sécurité. Les informations dans les médias et les notifications reçues par la Commission démontrent que des fuites de données se produisent fréquemment.

18. Même si les destinataires concernés dispose(ro)nt d'une base légale pour réclamer ces données avec un fondement juridique dans des dossiers concrets en vue de l'exécution de tâches d'intérêt général, il s'agit trop souvent de dispositions encore assez vagues, ne permettant pas de savoir précisément quel service peut réclamer des données et selon quelle procédure.

¹¹ <http://www.infogerechtsdeurwaarder.be/> [Ndt : uniquement en néerlandais]

19. Les dispositions légales existantes générales et vagues de la LBCV concernant les modalités et les conditions de l'accès doivent en tout cas être précisées.

20. À la lumière du principe de responsabilité précité ("accountability") en vertu du RGPD, le SPF Mobilité devrait également prévoir les mesures suivantes (ou une combinaison de ces mesures) :

- Le SPF Mobilité pourrait donner sur son site Internet un relevé compréhensible (non juridique) des bénéficiaires d'accès ainsi que des bases, procédures et conditions d'accès légales pour les divers acteurs, données et finalités.
- Par analogie avec d'autres précédents au sein et en dehors du secteur de la mobilité¹², il conviendrait en tout cas d'éviter que des huissiers de justice individuels obtiennent directement accès à la source authentique, mais de faire en sorte que l'accès à la source authentique s'effectue toujours par le biais d'une plateforme professionnelle ou d'un tiers de confiance¹³. La Chambre nationale des huissiers de justice pourrait exercer le contrôle de l'accès par ses propres membres et imposer des sanctions telles que l'interdiction d'accès ultérieur pour le membre. Tout usage impropre des données doit également être enregistré en tant que fuite de données et être notifié comme tel à l'autorité de protection des données et/ou aux personnes concernées, conformément aux conditions du RGPD. Le SPF Mobilité doit veiller à ce que l'utilisation de la source authentique passe par une connexion sécurisée et que cette utilisation soit contrôlée au moyen des garanties d'accès habituelles (logging, identification et authentification individuels, mention du numéro de dossier et du motif de la consultation, ...).
- Il est dès lors impératif de prévoir une gestion fiable des utilisateurs et des accès de la Banque-carrefour des véhicules. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que les autorités au sein de l'UE respectent en principe le RGPD, aucun traitement n'est à l'abri du risque d'une fuite de données.
- le SPF mobilité doit étayer lui-même, par des accords contractuels, des audits de données, des actions de sensibilisation, des sanctions, ... et les faire appliquer afin de maîtriser les risques, même si aucune demande ni aucune réclamation n'ont été reçues.
- il convient de mettre en place un mécanisme pour l'enregistrement d'incidents et la **notification de violations de données à caractère personnel** (en vertu du RGPD), combiné à une méthode pour l'analyse des risques propres au traitement, ainsi qu'une **analyse d'impact relative à la protection des données** pour des situations à haut risque (par ex. usage impropre par le propre personnel du SPF Mobilité, les partenaires privés tels

¹² La Commission attire l'attention sur des solutions analogues telles que l'accès via des plate-formes analogues pour FEBIAC, les notaires, l'ASBL Identifin ...

¹³ Recommandation n° 02/2010 du 31 mars 2010 concernant le rôle de protection de la vie privée des Trusted Third Parties (TTP ou tiers de confiance) lors de l'échange de données, https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_02_2010_0.pdf.

que FEBIAC ou certaines catégories professionnelles chargées de missions mixtes d'intérêt privé et général).

- le SPF Mobilité doit conclure des accords supplémentaires afin de s'assurer à l'avance et par échantillonnage que les destinataires concernés (huissiers de justice) respecteront le RGPD.

4. Imprécision à l'article 2

21. Enfin, la Commission attire l'attention sur une imprécision. Vu que l'article 2 vise à amender une définition, le début de l'article 2, 16° (les mots "16° Point de contact national :" ne peut pas être supprimé.

IV. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que le Projet est imprécis au niveau de plusieurs exigences légales relatives à la protection de la vie privée et à la protection des données en vertu des articles 8 de la CEDH et de l'article 22 de la Constitution : La Commission attire notamment l'attention sur les éléments suivants :

- Les éléments essentiels du traitement (finalités et (catégories de) destinataires des données) repris à l'article 2 sont définis de façon tellement imprécise que sur la base du Projet, il n'est pas possible de réaliser un contrôle éclairé du respect des principes de limitation des finalités et de niveau adéquat de protection des données (points 7 et 11) ;
- En vertu du RGPD, il incombe aussi au SPF Mobilité de pouvoir démontrer qu'il évite les situations présentant un risque inhérent élevé d'abus (comme le fait d'octroyer un accès direct aux huissiers de justice) en privilégiant un accès avec des garanties suffisantes, comme par le biais de l'intervention d'une plateforme professionnelle ou de la Chambre nationale des huissiers de justice (points 15-20).

PAR CES MOTIFS,

La Commission se prononce de manière défavorable sur le Projet, qui ne décrit pas assez clairement les éléments essentiels des traitements envisagés.

Subsidiairement, elle formule un certain nombre de remarques à la lumière du RGPD concernant l'adoption, par le SPF Mobilité, d'une approche basée sur les risques.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere