



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 228/2022 du 29 septembre 2022

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports (CO-A-2022-222)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps, Cédrine Morlière et Griet Verhenneman et Messieurs
Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier
les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le 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* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements
de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis du Vice-Premier ministre et ministre de la Mobilité, Monsieur Georges Gilkinet
(ci-après « le Vice-Premier ministre » ou « le demandeur »), reçue le 28 juillet 2022 ;

Émet, le 29 septembre 2022, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le Vice-Premier ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal *portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports* (ci-après, « le Projet »).
2. Dans son formulaire de demande d'avis, le demandeur a indiqué que le projet impliquait un traitement de données à caractère personnel effectué par la police fédérale et/ou la police locale. L'Autorité a par conséquent communiqué le projet à l'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après, « le COC »). Après analyse, le COC a communiqué à l'Autorité qu'il ne rendrait pas d'avis au motif qu'il n'est pas compétent, les **dispositions du projet ne concernant effectivement pas le traitement de données par la police fédérale et/ou les zones de police ou autrement dit, la police intégrée**. L'Autorité rappelle à ce sujet que le fait que certains contrôleurs du SPF Mobilité et Transports aient la qualité d'officiers de police judiciaire¹ est sans incidence à cet égard, cette qualité ne constituant pas un critère de compétence du COC en tant qu'autorité de protection des données.
3. Le projet exécute une loi *portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports et modifiant le Code pénal social* (ci-après, « la Loi »). Au moment d'introduire sa demande d'avis, le demandeur a communiqué une preuve de l'adoption de cette loi par la Chambre des représentants mais non de sa sanction et promulgation par le Roi. Interrogé à ce sujet, le demandeur a précisé qu'il s'agit (s'agira) d'une loi du 20 juillet 2022.
4. **L'Autorité s'est prononcée sur l'avant-projet de cette loi dans son avis n° 89/2021 du 14 juin 2021 portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports et modifiant le Code pénal social** (ci-après, l'« avis précédent de l'Autorité »). Il est renvoyé à cet avis à des fins de contextualisation.
5. Le projet exécute des dispositions des articles 3 (désignation des services dont les agents établissent des e-PV et établissement d'une liste des lois et arrêtés dont la violation peut faire l'objet d'un e-PV), 4 (désignation des agents ayant accès à la banque de données e-PV et durée de conservation des données) et 5 (mesure transitoire en vue d'établir les e-PV sur support papier) de la loi.

¹ L'Autorité souligne au passage que les agents d'autres institutions que la police intégrée et le SPF Mobilité et Transport, sont susceptibles d'avoir la qualité d'officier de police judiciaire, comme par exemple certains inspecteurs du SPF Economie et certains inspecteurs sociaux.

II. Examen

II.1. Durée de conservation des données

6. Dans son avis précédent, l'Autorité rappelle que **les traitements envisagés par la Loi présentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées**. Dans ce cas, conformément aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, il se dégage de la pratique d'avis de l'Autorité que la durée de conservation des données doit être fixée dans la norme du rang de loi qui prévoit le traitement de données.
7. En l'occurrence, l'article 4, § 2, dernier aliéna, de la Loi dispose que « *les données à caractère personnel visées à l'alinéa 1^{er} sont conservées seulement pendant le temps nécessaire pour assurer le respect des obligations légales et réglementaires. Le cas échéant, le Roi fixe une durée de conservation maximale qui ne peut excéder une durée de conservation de 10 ans* » (souligné par l'Autorité). **Une telle disposition ne fixe pas la durée de conservation des données**. Elle se limite à rappeler le principe de l'article 5, 1., e), du RGPD, et à donner *le pouvoir* (et non l'obligation) au Roi de fixer un délai de conservation maximale des données (bien qu'en prévoyant une limite à la durée maximale que peut fixer le Roi, il puisse être indirectement compris que le législateur n'entend permettre aucune conservation des données au-delà de 10 ans).
8. Par ailleurs, il n'appartient pas à cette loi de fixer une durée de conservation des données « *pour assurer le respect des obligations légales et réglementaires* ». A moins que le projet n'entende restreindre le traitement ultérieur des données collectées dans son cadre, en exécution d'autres législations ou réglementations qui pourraient s'appliquer à ces données et au responsable du traitement concernés. Ce qui toutefois, devrait être explicité dans le dispositif². Autrement, **une loi (ou un arrêté) ne détermine en principe la durée de conservation (de traitement) des données que pour les finalités des traitements que cette loi (ou cet arrêté) met en place³**. Ainsi, la fixation de la durée de conservation des données dans le cadre de la Loi (et du projet) doit

² Et telle ne semble pas être l'objectif poursuivi.

³ Le responsable du traitement en revanche, devra identifier pendant combien de temps les données peuvent être traitées selon les finalités pour lesquelles elles sont traitées. Voir notamment l'avis n° 129/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie*, considérants nos 53-58 ; l'avis n° 52/2022 du 9 mars 2022 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions*, considérant n° 117 ; l'avis n° 14/2022 du 21 janvier 2022, *concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon déterminant la composition et le fonctionnement du Comité wallon pour la protection des animaux d'expérience*, considérant n° 27.

être **limitée aux finalités prévues par cette loi, ou autrement dit, aux obligations et missions d'intérêt public concernés par cette loi**⁴.

9. Sans préjudice de la remarque précédente concernant les principes de prévisibilité et de légalité, **l'article 5 du projet**, qui prévoit que « *Les données à caractère personnel repris[es] à l'e-PV sont conservées seulement pendant le temps nécessaire pour assurer le respect des obligations légales et réglementaires sans pouvoir excéder une durée de conservation maximale de 10 ans* » (souligné par l'Autorité), **doit être adapté de manière telle qu'il se limite aux finalités poursuivies par la Loi dont le projet porte exécution.**

10. L'Autorité remarque encore que la fixation d'une durée maximale de conservation des données à 10 ans n'est ni justifiée dans l'exposé des motifs de la Loi, ni dans le cadre du présent Projet (soit dans le formulaire de demande d'avis, soit dans un rapport au Roi). **L'Autorité est d'avis qu'il convient de justifier ce délai** (dans l'exposé des motifs de la Loi idéalement), **le cas échéant par exemple, par référence aux délais de prescription applicables.**

11. En tout état de cause, ce délai demeure un délai maximal et il incombera le cas échéant au responsable du traitement de supprimer les données avant son échéance, en tenant compte de la clôture des procédures administratives éventuellement initiées, d'un éventuel classement sans suite, des règles relatives à la récidive lorsque les dossiers s'inscrivent dans une procédure pénale, etc.⁵.

12. Enfin, l'Autorité relève que **le point de départ du délai de conservation maximal des données** n'est pas déterminé dans le projet alors qu'il le devrait. Ainsi *a priori*, ce délai sera calculé compte-tenu des règles régissant la prescription pertinente (autrement dit dans un tel contexte, la date du départ du délai dépendrait de la date de commission des faits concernés).

⁴ Voir également l'avis de l'Autorité n° 89/2021 du 14 juin 2021 *concernant un avant-projet de loi portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection de la direction générale Transport routier et Sécurité routière du Service public fédéral Mobilité et Transports et modifiant le Code pénal social*, considérant n° 10.

⁵ Les durées de conservation des données dépendront de nombreux facteurs liés aux constatations qui peuvent être effectuées par les agents concernés du SPF Mobilité et Transport, selon que ceux-ci puissent mener des procédures administratives, conclure des transactions avec les contrevenants, initier des procédures pénales, etc. Pour des développements à ce sujet, voir par exemple l'avis de l'Autorité n° 52/2022 du 9 mars 2022 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions*, considérants nos 116 et 117 ; et l'avis de l'Autorité n° 129/2022 du 1^{er} juillet *concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie*, considérants nos 53-58.

II.2. e-PV sur support papier

13. L'article 5, § 3, de la Loi prévoit que « *Par dérogation au paragraphe 1^{er}, le Roi peut prévoir que l'e-PV établi conformément à l'article 3, dans les conditions, selon les modalités et, le cas échéant, pour la durée qu'Il fixe, est rédigé sur support papier et est signé au moyen d'une signature manuscrite* ».
14. L'article 4 du projet exécute l'article 5, § 3, de la Loi et est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. L'e-PV peut être mis sur support papier et signé au moyen d'une signature manuscrite au cours de la période transitoire de deux ans à partir de l'entrée en vigueur du présent arrêté, sans devoir recourir à l'application informatique visée à l'article 100/2, alinéa 1^{er}, du Code pénal social. Pour le service visé à l'article 1^{er}, la période transitoire prend fin anticipativement à partir du moment où il est satisfait pour ce service à toutes les conditions techniques et de fond pour rédiger et signer l'e-PV de façon entièrement numérique.

§ 2. Lors de la période transitoire visée au paragraphe 1^{er}, les procès-verbaux peuvent être envoyés par lettre ou par envoi électronique au procureur du Roi.

Dans la mesure où ceci n'est pas spécifiquement réglé par les réglementations visées à l'article 3, une copie du procès-verbal est notifiée au contrevenant par envoi recommandé avec accusé de réception ou lui est remise en mains propres ».

15. L'exposé des motifs de la Loi ne précise rien au sujet de son article 5, § 3, qui est similaire à l'article 100/3, § 3, du Code pénal social, inséré dans ce Code par l'article 89 de la loi du 29 mars 2012 *programme (I)* (ci-après, la « loi-programme (I) »)⁶. Le commentaire des articles du projet de loi programme (I) énonce quant à lui notamment ce qui suit⁷ :

« Le § 3 de cet article prévoit enfin la possibilité pour le Roi, compte tenu de l'introduction par phases de l'e-PV, de prévoir que l'e-PV, établi conformément à l'article 100/2, est rédigé sur papier et est revêtu d'une signature manuscrite aux conditions, selon les modalités et le cas échéant, pour la durée qu'Il détermine. Dans la première phase, il faudra en effet encore travailler avec un procès-verbal établi sur papier, étant donné que les services de la Justice ne participeront pas encore dans cette phase à l'échange de données électronique » (souligné par l'Autorité)⁸.

⁶ Selon lequel : « *Par dérogation au § 1^{er}, le Roi peut prévoir que l'e-PV, établi conformément à l'article 100/2, alinéa 1^{er}, dans les conditions, selon les modalités et, le cas échéant, pour la durée qu'Il fixe, est rédigé sur support papier et est signé au moyen d'une signature manuscrite* ».

⁷ Commentaire de l'article 83, ancien article 96 de l'avant-projet de loi soumis pour avis au Conseil d'Etat, devenu l'article 89 de la loi adoptée, du projet de loi-programme (I), *Doc. Parl.*, Ch. des Représentants, Doc. n° 53-2081/001, pp. 63-64.

⁸ Quant à ces phases, le même commentaire des articles explique que :

16. L'Autorité souligne d'emblée qu'il incombe au demandeur de vérifier si cette motivation est encore d'actualité, dès lors qu'elle a été exprimée en 2012. Dans le contexte de la banque de données e-PV, l'Autorité attire aussi l'attention du demandeur sur le fait que le Gouvernement a également récemment entendu mettre en place une plate-forme eDossier impliquant notamment l'échange de données avec les autorités judiciaires⁹.
17. Si la motivation juste exposée reste d'actualité, s'agissant de la finalité de la disposition et du traitement de données qu'elle implique, l'Autorité est d'avis que le dispositif de l'article 4 du projet **devrait être adapté en ce sens**, voire de manière plus générique, comme indiqué ci-après. Ainsi, l'article 4 du projet aurait pour **finalité de permettre la communication des procès-verbaux qui ont été établi au moyen du système d'information e-PV, sous un format papier, lorsque l'autorité publique destinataire de l'e-PV, conformément au droit applicable, doit l'obtenir mais ne dispose pas d'un accès à la banque de données e-PV visée à l'article 100/6 du Code pénal social**.
18. Dans ce contexte, l'Autorité s'interroge sur la phrase « *sans devoir recourir à l'application informatique visée à l'article 100/2, alinéa 1^{er}, du Code pénal social* » de l'article 4, § 1^{er}, du projet, et sur son impact concret au regard de l'établissement des procès-verbaux. Il incombe en effet au Roi de déterminer, en vertu de l'article 5, § 3, de la Loi, les « *conditions* » et les « *modalités* » dans lesquelles il peut être recouru à l'e-PV sur support papier. Or à cet égard, l'Autorité n'aperçoit *a priori* que les **deux alternatives suivantes quant à la mesure transitoire envisagée** :
- Soit le projet prévoit que pendant la période transitoire le **procès-verbal doit être établi** des deux manières possibles, c'est-à-dire **à la fois sur support papier et via l'application concernée en vue d'établir un e-PV¹⁰**, afin d'assurer la disponibilité de procès-verbaux originaux dans les environnements numérique et papier ;
 - Soit le projet continue de s'inscrire dans la logique de son article 1^{er} imposant aux agents concernés d'établir leurs procès-verbaux de constatation d'infractions au moyen de

« L'introduction de l'e-PV va se dérouler en plusieurs phases. Dans une première phase, les quatre grands services d'inspection sociale vont passer à l'e-PV: la Direction générale Contrôle des lois sociales du SPF ETCS, l'Inspection sociale du SPF Sécurité sociale, l'inspection de l'Office national l'Emploi et l'inspection de l'Office national de Sécurité sociale. Les autres services d'inspection sociale pourront procéder à ce passage dans une phase ultérieure.

A côté de l'introduction de l'e-PV, cette section règle aussi la création de la banque de données e-PV. Cette banque de données contient les données qui sont reprises dans l'e-PV et a pour but de rassembler l'information nécessaire pour permettre aux acteurs de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale de remplir leurs missions légales et d'exercer la lutte précitée de manière adéquate », *ibid.*

⁹ Voir à ce sujet l'avis de l'Autorité n° 112/2022 du 3 juin 2022 *concernant un projet de loi modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier.*

¹⁰ Hypothèse qui semblerait pouvoir être envisagée à la lecture des travaux préparatoires cités au considérant n° 15.

l'application e-PV, et met en place un **processus qui, assorti des mesures techniques et organisationnelles appropriées, permet un transfert de l'e-PV dans l'environnement papier en assurant le maintien de l'intégrité du procès-verbal réalisé**¹¹ (par exemple, une impression de l'e-PV via une fonction de l'application¹², qui serait réalisée, authentifiée et signée par l'agent qui en est l'auteur).

Dans cette hypothèse toutefois, il serait recouru d'une manière ou d'une autre, à l'application e-PV visée à l'article 100/2, alinéa 1^{er}, du Code pénal social (contrairement à ce que prévoit la formulation de l'article 4, § 1^{er}, du Projet).

En ce sens, le procès-verbal (et non l'e-PV) établi par l'agent concerné peut constituer un e-PV « *mis sur support papier et signé au moyen d'une signature manuscrite* »¹³.

19. Le demandeur doit **clarifier la portée de l'article 4 du Projet à l'aune des considérations précédentes** étant entendu que si la finalité poursuivie par cette disposition et l'article 5 du Projet de loi qui la fonde n'est pas celle envisagée par l'Autorité, il convient alors de clarifier dans le Projet cette autre finalité.

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que

- 1.** La Loi (à défaut en l'occurrence, à tout le moins le Projet en l'attente d'une adaptation de la Loi) doit déterminer la durée de conservation des données dans le cadre des finalités prévues par cette loi, ou autrement dit, des obligations et missions d'intérêt public concernés par celle-ci, et fixer le point de départ de calcul du délai maximal de conservation des données, délai qui doit être motivé (**considérants nos 6-12**) ;

¹¹ Sur le plan logique, l'alternative inverse pourrait être envisagée, à savoir, la réalisation des procès-verbaux en papier et la mise en place d'un système permettant leur transfert dans l'application (la banque de données) e-PV. Cependant, une telle approche n'est pas suggérée dès lors qu'elle nécessiterait, le cas échéant, une modification de l'application e-PV elle-même, définie par et en vertu du Code pénal social.

¹² Voir le manuel d'utilisation de l'application e-PV, disponible sur

https://www.socialsecurity.be/site_fr/inspection/Applics/epv/documents/pdf/epv_manuel_F.pdf, dernièrement consulté le 12/08/22, p. 62.

¹³ Au sens strict, l'e-PV ne peut être que le procès-verbal établi, enregistré et envoyé conformément à l'article 3, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la loi, au moyen de l'application informatique conçue à cette fin visée à l'article 100/2, al. 1^{er}, du Code pénal social, conformément à la définition consacrée dans l'article 2, 3^o, de la loi.

2. La finalité de l'article 4 du Projet doit être déterminée et selon la finalité et le traitement prévu, le Projet doit prévoir les mesures techniques et organisationnelles appropriées, permettant un transfert de l'e-PV dans l'environnement papier en assurant le maintien de l'intégrité du procès-verbal réalisé (**considérants nos 13-19**).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice