



Avis n° 34/2011 du 21 décembre 2011

Objet : projet d'arrêté royal portant exécution de la loi du 19 mai 2010 *portant création de la Banque-Carrefour des véhicules* (CO-A-2011-020)

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 09/11/2011 ;

Vu le rapport de Monsieur Poma ;

Émet, le 21 décembre 2011, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE L'AVIS

A. Remarques préalables

1. Bien que la demande d'avis ait été adressée au Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (ci-après le "CSAF"), la loi du 19 mai 2010 *portant création de la Banque-Carrefour des véhicules* (ci-après la "LBCV") ne prévoit aucun règlement en matière de procédure et de délai de traitement pour un traitement adéquat de tels avis. Il y a par conséquent aussi un manque de cohérence avec les règles existantes et le fonctionnement des comités sectoriels qui ont été institués au sein de la Commission (l'article 31*bis* de la LVP et l'article 36*bis* de la LVP (pour le CSAF) ; l'arrêté royal du 17 décembre 2003¹ et le Règlement d'ordre intérieur du 14 février 2008 du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale² qui ne prévoient pas une telle mission d'avis).

2. La Commission a déjà souligné à plusieurs reprises la nécessité de cohérence quant au fonctionnement des comités sectoriels qui ont été institués en son sein, également pour pouvoir continuer à garantir une application uniforme de la LVP pour les missions d'avis et d'autorisation. Elle a encore récemment³ signalé au demandeur que l'octroi d'une compétence d'avis au comité sectoriel dans d'autres (projets de) lois relevant de la compétence du SPF Mobilité était problématique et qu'à ce niveau, une modification de la LBCV était souhaitable.

3. Le président du CSAF doit veiller à la coordination entre les activités du CSAF et de la Commission (article 11 de l'arrêté royal du 17 décembre 2003). Il a dès lors informé la Commission

¹ Arrêté royal *fixant les modalités relatives à la composition et au fonctionnement de certains comités sectoriels institués au sein de la Commission de la protection de la vie privée*, M.B. 30 décembre 2003.

² M.B., 15 avril 2008.

³ Voir le point 47 de l'avis n° 14/2010 du 31 mars 2010 concernant *l'avant-projet de loi portant création de la banque-carrefour des permis de conduire*, publié à l'adresse suivante : http://www.privacycommission.be/fr/docs/Commission/2010/avis_14_2010.pdf.

Voir également les points 53 et 54 ainsi que la conclusion de l'avis négatif n° 14/2011 du 6 juillet 2011 concernant *l'avant-projet de loi relative à l'eRegistre des entreprises de transport par route*, publié à l'adresse suivante : http://www.privacycommission.be/fr/docs/Commission/2011/avis_14_2011.pdf.

"53. *L'avant-projet attribue dans plusieurs articles une compétence d'avis au CSAF en lieu et place de la Commission, comme prévu à l'article 29 de la LVP (notamment l'article 7, alinéa 2, les articles 8 et 15 de l'avant-projet).*

54. *Pour des raisons de cohérence avec la LVP et de cohérence générale du contenu au niveau des missions d'avis quant à l'application de la LVP à l'égard du législateur, la Commission estime qu'il est préférable de lui confier cette compétence d'avis plutôt qu'au CSAF. Elle demande dès lors que les articles de l'avant-projet soient adaptés.*

(...)

La Commission prend également l'initiative de signaler au législateur que plusieurs remarques formulées dans le présent avis concernent aussi indirectement la nécessité de préciser et d'adapter les imprécisions formulées de manière similaire dans les lois du 19 mai 2010 (banque-carrefour des véhicules) et du 14 avril 2011 (banque-carrefour des permis de conduire)."

de la demande. La Commission émet à cet égard un avis d'initiative quant à la demande comme prévu à l'article 29, § 1 de la LVP.

B. Finalité du projet

4. Le projet d'arrêté royal vise l'exécution de diverses dispositions de la loi du 19 mai 2010 *portant création de la Banque-Carrefour des véhicules*, lesquelles concernent le fonctionnement de la Banque-carrefour (ci-après la "BCV") et la traçabilité des véhicules (provisoirement, uniquement l'aspect concernant l'enregistrement d'un véhicule)⁴.

5. L'exécution de ces dispositions est nécessaire pour que la LBCV puisse entrer en vigueur. Ainsi, l'article 40 de cette loi laisse au Roi le soin de prévoir la date d'entrée en vigueur de chaque disposition.

6. Par ailleurs, des règles spécifiques concernant l'enregistrement du transfert de propriété et la radiation d'un véhicule ne sont pas encore prévues à l'heure actuelle.

II. CONTENU DU PROJET

7. Le projet d'arrêté exécute principalement les articles suivants (les plus pertinents pour l'application de la LVP) de la loi du 19 mai 2010 :

- * l'article 9, § 2 de la LBCV (concernant les types de données à reprendre) ;
- * l'article 12, alinéa 2 de la LBCV (concernant les modalités de conservation des données à des fins historiques, statistiques ou scientifiques) ;
- * l'article 13 de la LBCV (désignation des personnes associées au fonctionnement de la BCV) ;
- * l'article 14 de la LBCV (désignation des services chargés de la collecte et de la tenue à jour des données) ;
- * l'article 19 de la LBCV (modalités d'accès à la BCV).

8. Ces aspects sont approfondis ci-après.

⁴ Page 1 du rapport au Roi.

III. EXAMEN GÉNÉRAL

A. Remarques terminologiques générales (articles 7 à 16 inclus du projet)

9. La Commission souligne tout d'abord *de lege ferenda* (concernant la rédaction de la LBCV) l'importance d'une référence cohérente et claire à la terminologie de la LVP, comme les notions de "responsable du traitement" au lieu d'utiliser (uniquement) une nouvelle terminologie.

10. Un manque de référence claire et cohérente à la terminologie de la LVP dans la LBCV a précédemment semé la confusion et engendré des demandes d'interprétation auprès des demandeurs. Lors de concertations informelles avec le SPF Mobilité, on a souligné à plusieurs reprises⁵ ces derniers mois les problèmes quant à l'utilisation d'une telle terminologie nouvelle (voir également les termes "seront associées au fonctionnement de ..." à l'article 13 de la LBCV).

11. La Commission recommande dès lors de réécrire la LBCV à cet égard.

B. Types de données (article 9, § 2 de la LBCV)

1. Précision dans le couplage type de données – finalité(s), surtout pertinente pour les données faisant l'objet d'une dispense d'exigence d'autorisation

12. L'article 2 du projet décrit les types de données répondant aux finalités de l'article 9, § 1 de la LBCV sous forme d'une liste énumérative. Il n'y a toutefois pas de couplage suffisamment clair entre les types de données et la ou les finalité(s) correspondante(s), ce qui peut compliquer un contrôle (*ex post*) de l'utilisation des données dans la banque de données. Une application correcte du principe "need to know" lors de l'accès et de l'utilisation (contrôle *ex post*) exigera ainsi que le contrôleur puisse vérifier aussi précisément que possible quelles données ont pu être réclamées (ou n'ont pas pu être réclamées) pour quelle application ou quelles finalités.

13. Cette lacune semble surtout pertinente pour les types de données faisant l'objet d'une dispense de l'obligation d'autorisation (en vertu de l'article 7, alinéa 2, 2° et de l'article 17 de la LBCV, il s'agit des données mentionnées dans le certificat de conformité du véhicule). Dans l'autorisation publique du CSAF, les données qui sont soumises à l'exigence d'autorisation seront en effet couplées à certaines finalités (autorisées) de la liste de l'article 9, § 1 de la LBCV.

⁵ Voir la concertation relative au projet d'arrêté d'exécution de la loi banque-carrefour des permis de conduire (DOS-2011-735) et au projet d'arrêté d'exécution de la LBCV (DOS-2011-610).

14. Pour permettre un contrôle *ex post* du principe de finalité, la Commission recommande dès lors de déterminer explicitement, pour les données mentionnées dans le certificat de conformité, quelles finalités de l'article 9, § 1 de la LBCV sont légitimes pour quel service. Cela peut se faire par exemple dans les protocoles d'accord y afférents ou via une adaptation du projet.

2. Précision des types de données selon qu'il s'agit ou non de données pour lesquelles le SPF Mobilité constitue la source authentique

15. Le corps du projet et la LBCV ne comportent pas de distinction explicite entre les données pour lesquelles le SPF Mobilité intervient en tant que source authentique et les données pour lesquelles il intervient en tant que répertoire de référence vers d'autres sources authentiques (rôle d'intégrateur de services).

16. Le rapport au Roi y remédie toutefois en indiquant, dans le commentaire des articles 6 à 17 inclus, les types de données pour lesquels le service de gestion est la source authentique (à savoir les types de données mentionnés aux articles 14, 15, 16 et 17).

C. Modalités de conservation à des fins historiques, statistiques ou scientifiques / Principe de proportionnalité (article 12, alinéa 2 de la LBCV)

17. L'article 3 du projet d'arrêté royal renvoie à la disposition générale en matière de codage et d'anonymisation de l'article 12, alinéa 2 de la LBCV.

18. La Commission estime que l'arrêté tient suffisamment compte des règles relatives au codage et à l'anonymisation de la LVP. On se réfère ainsi au chapitre II de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. L'arrêté royal dispose ce qui suit : "*Ces données codées sont conservées pendant 30 ans. À l'expiration de cette période de 30 ans, les données sont anonymisées conformément au titre II de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.*"

D. Désignation des personnes "associées au fonctionnement de la BCV" "initiateurs" / "gestionnaires" (terminologie LBCV et projet) vs. exigence de désignation transparente des services fournissant des données à la LBCV (sources authentiques incluses), désignation des personnes potentiellement habilitées à disposer d'un accès, du ou des responsables du ou des traitements et des intégrateurs de services (LVP)

19. L'article 4 du projet prévoit une liste des personnes morales "*associées au fonctionnement de la Banque-Carrefour et chargées de l'accomplissement d'une ou de plusieurs des finalités énoncées à l'article 5 de la loi*". Pour l'application de la loi et de ses arrêtés d'exécution, ces personnes physiques et morales sont "*considérées comme des services faisant partie du réseau*" de la BCV (page 3 du rapport au Roi et article 5 du projet).

20. Il s'agit concrètement de :

- * l'ASBL Groupement des sociétés agréées de contrôle automobile et du permis de conduire
- * l'ASBL Febiac
- * Assuralia
- * la SA Informex
- * l'ASBL Federauto
- * l'ASBL Febelauto
- * l'ASBL Renta

21. Il subsistait la question de savoir si, en vertu de l'article 13 de la LBCV, les personnes physiques ou les personnes morales associées au fonctionnement de la BCV obtiennent automatiquement un accès aux données. Le SPF Mobilité a saisi la Commission d'une question d'interprétation de l'article 13 de la LBCV⁶. La Commission y a répondu qu'elle partageait l'interprétation du SPF Mobilité selon laquelle "*les instances associées au fonctionnement de la Banque-carrefour en vertu de l'article 13 de la LBCV ne sont pas automatiquement dispensées de l'obligation d'autorisation telle que prévue par l'article 18, § 1 de la LBCV. Si l'on souhaite que ces instances soient dispensées d'une autorisation préalable du comité sectoriel, une dispense effective via un arrêté royal, sur la base de l'article 18, § 2 de la LBCV, sera nécessaire.*"

22. La Commission constate que le demandeur a donné suite à cette remarque car le rapport au Roi⁷ mentionne explicitement que la désignation de personnes physiques ou de personnes morales à

⁶ Numéro de dossier DOS-2011-01234.

⁷ Page 3 du rapport au Roi (concernant les articles 4 et 5).

l'article 4 n'implique pas une dispense automatique de l'exigence d'autorisation en vertu de l'article 18 de la loi.

23. Bien que cela ne puisse donc pas être un automatisme, il existe par ailleurs la possibilité que certains fournisseurs de données devront quand même accéder aux données de la banque-carrefour. Si les fournisseurs de données font partie du secteur privé (principalement des groupements d'intérêts, ... comme mentionné à l'article 4 du projet) la Commission recommande d'associer des garanties claires reprises dans la LBCV et/ou le projet devant permettre d'éviter au maximum des confusions d'intérêts et, le cas échéant, de les résoudre, et qui assurent une scission opérationnelle et des intérêts ("chinese walls") entre les fonctions exercées dans l'intérêt général et les fonctions commerciales.

24. Ces garanties peuvent comprendre :

- la création d'une ASBL distincte, outre les groupements d'intérêts ou entreprises commerciales en question, qui a uniquement un caractère officiel sans mission commerciale (voir par exemple l'ASBL Identifin⁸) ;
- la description d'une procédure d'accès⁹, comprenant une demande motivée, un règlement d'utilisation clair, des sanctions (annulation de l'accès) en cas d'abus ;
- l'application de prescriptions de sécurité et de l'exigence d'autorisation ;
- l'usage de mots de passe et d'autres éléments techniques et physiques (séparation au niveau du hardware) ;
- le contrôle annuel via des questionnaires et des audits auprès des membres avec rapport externe au conseil d'administration de l'ASBL, au service de gestion et à la Commission ;
- l'établissement d'une compliance interne ou de services d'audit.

25. Si le statut spécial imprécis impliquait davantage que la fourniture de données (par exemple utilisation et fourniture de données¹⁰), où sont alors les garanties que les ASBL en question utiliseront uniquement les données à des fins propres à la BCV et non dans l'intérêt d'entreprises commerciales membres de ces ASBL ?

⁸ Voir l'article 46 de la loi du 24 juillet 2008 *portant des dispositions diverses* ainsi que le site Internet de l'ASBL Identifin qui mentionne : "La loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses prévoit un régime légal pour les comptes, coffres et contrats d'assurances dormants. Ce régime oblige les secteurs bancaire et de l'assurance à rechercher activement les bénéficiaires d'avoirs dormants notamment en accédant aux données du Registre National (R.N.) et de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (B.C.S.S.). Les entreprises d'assurances et les institutions financières ne disposent cependant pas d'un accès direct au R.N. et à la B.C.S.S. L'accès se déroule par le biais de l'asbl Identifin créée conjointement par les associations professionnelles Assuralia et Febelfin."

⁹ <http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/51/2873/51K2873006.pdf>.

¹⁰ Point 20 de l'avis 14/2010.

E. Modalités d'accès à la BCV (article 19 de la LBCV)

26. Les articles 19 à 29 inclus du projet traitent de l'accès à la banque-carrefour.

27. Le fait que l'on ait prévu la publicité des autorisations et des protocoles d'accord entre le demandeur et le service de gestion de la BCV (article 27 du projet) est positif. Ainsi, les flux de données et les conditions y associées sont également transparentes pour chaque personne concernée.

28. Il est également clairement précisé qu'un protocole d'accord est conclu avec chaque demandeur "*dans lequel sont convenues les modalités pratiques, notamment celles relatives au traitement des données personnelles*" (article 23).

29. Pour les acteurs pour lesquels il y a des risques spécifiques de confusion d'intérêts et de confusion de finalités (principalement les groupements d'intérêts d'entreprises commerciales du secteur de la mobilité), comme ceux mentionnés à l'article 4 du projet, la Commission recommande toutefois de prévoir les garanties précitées (scission fonctionnelle et organisationnelle, plan de sécurité, consultation périodique, audits, suivi, rapport, ...). Vu le risque de confusion d'intérêts, l'accès direct doit dès lors être limité aux services publics ou aux ASBL qui offrent des garanties suffisantes en matière d'indépendance à l'égard du secteur commercial et d'application de la LVP (politique vie privée publique, ...).

F. Cohérence de la compétence d'autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (article 18 de la LBCV par rapport à l'article 36bis de la LVP)

30. Enfin, il convient *de lege ferenda* de formuler plusieurs remarques qui n'ont certes pas de rapport avec le projet en lui-même, mais qui peuvent avoir un grand impact sur ce dernier.

31. La Commission signale au demandeur l'incohérence existante entre l'article 36bis de la LVP et (notamment) l'article 18 de la LBCV. L'article 36bis de la LVP prévoit la compétence d'autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale pour toute communication électronique de données à caractère personnel par un service public fédéral ou par un organisme public avec personnalité juridique qui relève de l'autorité fédérale, ce à moins que la communication n'ait déjà fait l'objet d'une autorisation de principe d'un autre comité sectoriel et sauf dans les cas fixés par le Roi.

32. La formulation de la compétence en vertu de la LBCV est clairement plus large que dans la LVP car elle ne se limite pas aux communications électroniques. Bien entendu, ce n'est pas en soi

négatif pour la protection de l'application de la LVP, si ce n'est que les demandes relatives à de possibles cas de dispense d'autorisation, reçues au sujet des articles 13 et 17 de la LBCV, pointent de nouveau une imprécision de l'exigence d'autorisation (voir ci-avant), et que cela pose la question de la logique des contrôles *ex ante*.

33. Vu notamment les remarques précitées relatives à l'interprétation des possibles exceptions à la compétence d'autorisation, la Commission invite le demandeur à revoir et à clarifier la logique des cas qui relèvent ou non de la compétence d'autorisation, et ce de préférence d'une manière qui se rapproche le plus possible de la réglementation belge (article 36*bis* de la LVP) et européenne (article 20 de la Directive 95/46/CE).

Une possibilité consiste à terme à réécrire la LBCV de manière telle que l'on reprenne l'article 36*bis* de la LVP et que l'on supprime les articles 17 et 18 de la LBCV. Une autre possibilité consiste à motiver plus clairement (par exemple à plus long terme) les scénarios qui présentent ou non des risques particuliers, qu'il faut soumettre à l'autorisation préalable (article 20.1 de la Directive 95/46/CE), et qui seront ou non entrepris via la BCV après un audit approfondi des flux de données. On peut aussi combiner les deux possibilités à court terme et à long terme.

IV. CONCLUSION

34. La Commission réitère sa demande d'apporter les adaptations nécessaires aux articles 6, alinéa 2, 7, alinéa 3, 9, § 2, 10, 12, alinéa 2, 13, 14, 18, § 2, 19, 20, alinéa 2, 24, § 3, alinéa 2 et 33 de la loi du 19 mai 2010 afin de confier à l'avenir la compétence d'avis à la Commission plutôt qu'au CSAF.

35. La Commission estime que de nombreuses adaptations de la loi de base (LBCV) sont nécessaires pour garantir un respect approprié de la LVP et éviter des problèmes d'interprétation constants avec la LBCV.

36. La Commission demande de résoudre les problèmes d'interprétation constatés dans la LBCV. Il s'agit notamment de prévoir une délimitation claire de toutes les exceptions à l'exigence d'autorisation et de prévoir la cohérence de cette exigence avec l'article 36*bis* de la LVP (articles 13, 17, 18, § 2 de la LBCV), une description plus claire des scénarios d'accès (l'article 13 de la LBCV n'implique pas d'accès direct) et la terminologie employée ("seront associées au", "faisant partie du réseau", "désignation en tant que gestionnaire de données" ou "initiateur") aux articles 6-12, 13, 14, ... de la LBCV) doit être revue ou remplacée par la terminologie correcte ou celle de la LVP (responsable du traitement, désignation de la source authentique, ...).

Les scénarios d'accès doivent être liés à des garanties suffisantes (accès indirect, plan de sécurité, audit, ...).

37. La Commission souhaite que des garanties adéquates soient exécutées dans le projet pour les personnes morales mentionnées à l'article 4. Elle indique au demandeur plusieurs garanties qui doivent être insérées dans ce projet par analogie avec d'autres dossiers (comptes dormants) en vertu des articles 4 et 16 de la LVP.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un avis favorable quant au présent projet, sous réserve de l'adaptation de la LBCV comme mentionné.

La Commission reste à disposition pour une éventuelle concertation ultérieure, révision et/ou exécution des dispositions de la LBCV.

La Commission de la protection de la vie privée se réserve à cet égard le droit de procéder à des évaluations ultérieures dans ce dossier, lorsqu'elle le jugera utile. Elle souhaite que son avis soit sollicité pour toute modification réglementaire ultérieure, évaluation et/ou disposition d'exécution nationale en la matière.

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere