

**AVIS N° 04 / 2001 du 08 février 2001.**

N. Réf. : 10 / A / 2001 / 001

**OBJET : Projet d'arrêté royal relatif à la collecte de données relatives aux déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail.**

---

La Commission de la protection de la vie privée,

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, en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Mobilité et des Transports, reçue par la Commission le 21 décembre 2000;

Vu le rapport du Président,

Émet, le 8 février 2001, l'avis suivant :

## **I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :**

---

1. Le projet d'arrêté royal vise à introduire l'établissement d'un diagnostic des déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail. Toute entreprise du secteur privé, qui occupe 100 travailleurs ou plus, devra compléter annuellement une liste des données relatives aux déplacements. Toutes ces données seront rassemblées, pour l'ensemble du territoire fédéral, dans une banque de données centrale.

## **II. CONTEXTE DU PROJET ET CADRE LEGAL :**

---

2. Dans le cadre de sa politique de mobilité, le gouvernement veut favoriser une modification des comportements afin de réduire le recours à la voiture individuelle et de générer des transferts vers des modes de transport moins congestionnants et moins polluants.<sup>(1)</sup>

3. Pour augmenter les chances d'atteindre cet objectif et le mener à bonne fin, le gouvernement privilégie une relation de coopération avec les générateurs de trafic et les usagers plutôt qu'une approche fondée sur la contrainte.

4. Pour le moment, la coopération s'adresse au secteur privé. Les modalités d'établissement d'un diagnostic analogue pour les administrations fédérales seront déterminées plus tard. De même, la question de savoir comment stimuler une démarche analogue auprès des services des Communautés, des Régions et des pouvoirs locaux sera examinée ultérieurement.

5. Les plans de gestion de la mobilité pour les déplacements des travailleurs du secteur privé seront réalisés en deux phases.

Dans un premier temps, il convient d'établir un diagnostic fréquemment actualisé des déplacements en question. Celui-ci servira ensuite de base à la mise en œuvre du plan proprement dit, lequel consiste pour les entreprises et les travailleurs eux-mêmes à entreprendre des actions et à favoriser l'usage de modes de transport durables.

6. Pour atteindre cet objectif, les dispositions réglementaires concernant le bilan social sont modifiées pour toutes les entreprises occupant 100 travailleurs ou plus.

---

<sup>1</sup> Le contenu du Rapport au Roi accompagnant le projet d'arrêté royal est résumé ci-après.

7. Par la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi,<sup>(2)</sup> toutes les entreprises<sup>(3)</sup> soumises à l'obligation de publication en application de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises,<sup>(4)</sup> sont tenues d'établir chaque année un bilan social en même temps que les comptes annuels.

8. L'article 4 de l'arrêté royal du 4 août 1996 relatif au bilan social<sup>(5)</sup> a complété le chapitre 1<sup>er</sup> de l'annexe de l'arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises,<sup>(6)</sup> par une quatrième section qui établit le contenu du bilan social.

Pour les entreprises qui ne sont pas soumises à l'arrêté royal du 8 octobre 1976, l'ARBS complète les différents arrêtés royaux relatifs aux comptes annuels par une disposition faisant référence à son article 4, lequel règle le contenu du bilan social à établir obligatoirement.

9. En complétant le contenu du bilan social par une rubrique «Renseignements relatifs aux déplacements des travailleurs», le gouvernement entend imposer l'établissement de diagnostics à toutes les entreprises occupant 100 travailleurs ou plus, qui sont soumises à l'obligation d'établir un bilan social.

10. Un projet d'arrêté royal a été élaboré à cette fin, lequel est actuellement soumis à notre avis.

### III. EXAMEN DU PROJET D'AVIS :

---

#### A. REMARQUES GENERALES.

##### A.1. **Applicabilité 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.**<sup>(7)</sup>

11. Il convient d'observer que, bien que la loi du 11 décembre 1998 ne soit pas encore entrée en vigueur puisque l'arrêté royal d'exécution de cette loi n'en est qu'au stade de projet, la Commission estime qu'elle peut déjà se référer – et ce, eu égard à l'entrée en vigueur le 24 octobre 1998 de la directive européenne 95/46/CE du 24 octobre 1995<sup>(8)</sup> – aux dispositions de la nouvelle loi, dans la mesure où celle-ci règle les relations entre les autorités publiques ainsi qu'entre les autorités publiques et les justiciables.

---

<sup>2</sup> M.B. 30 décembre 1995.

<sup>3</sup> M.B. 4 septembre 1975. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, il faut entendre par "entreprises" :

"1° les personnes physiques ayant la qualité de commerçant;

2° les sociétés commerciales ou à forme commerciale, les groupements européens d'intérêt économique (...)"

3° les organismes publics qui exercent une mission statutaire à caractère commercial, financier ou industriel;

4° les organismes, non visés aux 2° et 3°, dotés ou non d'une personnalité juridique propre qui exercent avec ou sans but de lucre une activité à caractère commercial, financier ou industriel, auxquels les dispositions du présent chapitre sont, par catégories d'organismes, rendues applicables par arrêté royal. Les personnes physiques qui n'ont pas leur domicile en Belgique, les entreprises de droit étranger visées aux 2°, 3° et 4° de l'alinéa 1<sup>er</sup> ainsi que les groupements européens d'intérêt économique ayant leur siège à l'étranger, ne sont soumis aux dispositions du présent chapitre qu'en ce qui concerne les succursales et sièges d'opérations qu'ils ont établis en Belgique. L'ensemble de leurs succursales et sièges d'opérations dans le pays est considéré comme une entreprise. Les livres, comptes et pièces justificatives relatifs à ces sièges et succursales sont conservés en Belgique (...)"

<sup>4</sup> M.B. 4 septembre 1975.

<sup>5</sup> M.B. 30 août 1996.

<sup>6</sup> M.B. 19 octobre 1976.

<sup>7</sup> M.B. 18 mars 1993, modifiée par la loi du 11 décembre 1998, M.B. 3 février 1999.

<sup>8</sup> J.O.C.E. n° L 281/31 du 23 novembre 1995.

12. La loi relative à la protection de la vie privée est applicable lorsque des données à caractère personnel<sup>(9)</sup> de personnes physiques sont traitées, soit dans le cadre de la tenue d'un fichier manuel qui est logiquement structuré, soit par l'intermédiaire d'un traitement (semi-)automatisé (article 1<sup>er</sup>).

13.1 Le traitement de données d'entreprises et de données concernant des personnes morales ne relève pas du champ d'application de la loi. Toutefois, dans la mesure où les données<sup>(10)</sup> qui doivent être recueillies et traitées concernent une personne physique et sont de nature à identifier celle-ci, la loi relative à la protection de la vie privée est applicable.

13.2 Le projet d'arrêté royal qui nous est soumis prévoit de recueillir certaines données qui peuvent être uniques pour certains travailleurs, ce qui rend possible l'identification de la personne (en l'occurrence, le travailleur).

Le code postal du domicile du travailleur (le nom de la commune n'est pas mentionné) constitue une information détaillée, à coup sûr lorsque le travailleur habite un village qui ne compte pas beaucoup d'habitants.

De même, le mode de déplacement utilisé (par exemple la trottinette, très populaire de nos jours – à mentionner dans la rubrique « autres », article 2, c) du projet) peut constituer une information unique, qui rend possible l'identification du travailleur en question.

En outre, l'entreprise est obligée d'établir un état donnant des renseignements relatifs aux déplacements de ses travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail (article 2 du projet). Ceci ne permet pas d'obtenir une vue d'ensemble pour l'entreprise dans sa totalité, mais seulement une vue fragmentaire de l'entreprise, en l'occurrence pour chaque lieu de travail. La combinaison « lieu de travail - code postal du domicile du travailleur - mode de déplacement principal » crée une réelle possibilité d'identifier le travailleur concerné.

## **A.2. Distinction entre données à caractère personnel et données anonymes.**

14. Dans le commentaire des articles du projet d'arrêté royal figurant dans le rapport au Roi, il est question, dans l'article 2, de recueillir « de façon anonyme » « les caractéristiques les plus importantes des déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail ».

15. Dans la loi relative à la protection de la vie privée de 1998, le seuil à partir duquel on peut parler d'« anonymisation »<sup>(11)</sup> a été placé très haut.<sup>(12)</sup> Cela ressort de la position adoptée par le législateur à l'égard des données dites « codées » :

*« Sont donc également considérées comme « données à caractère personnel » les informations codées pour lesquelles le responsable du traitement lui-même ne peut vérifier à quelle personne elles se rapportent, parce qu'il ne possède pas les clefs nécessaires à son identification, lorsque l'identification peut encore être effectuée par une autre personne. Lorsque les informations relatives à des personnes physiques sont rendues anonymes, elles ne perdent donc leur caractère de données à caractère personnel que si le caractère anonyme est absolu et que plus aucun moyen raisonnablement susceptible d'être mis en œuvre ne permet de revenir en arrière pour briser l'anonymat. »<sup>(13)</sup>*

---

<sup>9</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à la protection de la vie privée, il convient d'entendre par « données à caractère personnel » « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable ».

<sup>10</sup> Cela concerne donc des données qui ne sont pas nécessaires pour identifier l'entreprise ou la personne morale en tant que telle.

<sup>11</sup> Les « données anonymes » sont des données qui ne peuvent pas être mises en rapport avec une personne identifiée ou identifiable et qui ne sont donc pas des données à caractère personnel.

<sup>12</sup> Voir aussi : Exposé des motifs de la loi du 11 décembre 1998, 1566/1 97/98, p. 12. Cette interprétation est basée sur le considérant n° 26 de la directive européenne 95/46/CE.

<sup>13</sup> Exposé des motifs de la loi du 11 décembre 1998, 1566/1 97/98 p. 12.

16. Le Conseil d'Etat souscrit aussi à une interprétation stricte de la notion d'« anonymisation ».<sup>(14)</sup>

17. On pourrait déduire du rapport au Roi que les institutions énumérées à l'article 10 du projet obtiennent l'accès aux données qui concernent des personnes physiques identifiées ou identifiables.

18. La Commission recommande de lever la confusion à ce sujet et de définir de manière plus précise les notions utilisées.

## **B. EXAMEN SUR LE FOND.**

### **B.1. Le principe de finalité.**

19. L'article 4, § 1<sup>er</sup>, 2° de la loi relative à la protection de la vie privée dispose que : «*les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables (...)*».

20. L'obligation d'établir annuellement un bilan social et la structure de celui-ci sont régies par les articles 44 et 45 de la loi portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi. L'arrêté royal relatif au bilan social définit les modalités (complémentaires) et énumère les données qui doivent être fournies dans le cadre de la finalité du bilan social.

La commission constate que l'établissement annuel d'un bilan social a sa place dans le plan pluriannuel du pouvoir fédéral pour promouvoir l'emploi.

L'état donnant des renseignements relatifs aux déplacements qu'il y a lieu de joindre au bilan social est au contraire établi pour favoriser une modification des comportements afin de réduire le recours à la voiture individuelle et de générer des transferts vers des modes de transport moins congestionnants et moins polluants.

La Commission estime que cette finalité n'est pas compatible avec la finalité du bilan social.

21. En outre, les données à communiquer dans le bilan social initial sont des données dont l'employeur dispose déjà en vue de la gestion de son personnel.

22.1 Ce n'est par contre pas le cas pour un certain nombre de données qui, aux termes du projet d'arrêté royal, doivent être recueillies auprès des travailleurs.

22.2 Le point c) de l'état visé à l'article 2 du projet oblige l'entreprise à reprendre dans un tableau, en nombres et en pourcentages, le nombre de travailleurs par mode de déplacement principal. Les modes de déplacement suivants sont énumérés : voiture privée, voiture privée utilisant le co-voiturage, voiture de société, voiture de société utilisant le co-voiturage, train, STIB, De Lijn, TEC, bus de l'entreprise, vélo, vélomoteur/moto, à pied, autres.

---

<sup>14</sup> A titre d'exemple, on peut se référer à l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 janvier 2000 annulant l'arrêté royal du 25 février 1996, qui règle les modalités et le contenu des données psychiatriques minimales recueillies dans les hôpitaux psychiatriques et les services psychiatriques des hôpitaux généraux. L'annulation repose sur l'argument que la possibilité théorique d'identification suffit à elle seule à compromettre la légalité de cet arrêté royal.

22.3 Ces données ne sont pas toutes connues de l'employeur et ne doivent absolument pas l'être dans le cadre du droit du travail. L'employeur se voit dès lors implicitement obligé d'interroger ses travailleurs à ce sujet. En raison de l'absence de base légale pour une telle obligation, et compte tenu du fait que certaines de ces données constituent des données à caractère personnel (qui sont en outre enregistrées dans une banque de données relativement accessible), l'employeur ne peut pas obliger le travailleur à communiquer quels modes de déplacement il utilise principalement. Il n'est pas possible d'obliger l'employeur à interroger ses travailleurs au sujet des modes de déplacement qu'ils utilisent sur la base de l'arrêté royal en projet. Cependant, l'employeur peut, de sa propre initiative et en accord avec les organes de concertation au sein de son entreprise, effectuer sa propre étude de mobilité, à laquelle les travailleurs sont libres de participer ou non.

## **B.2 Le principe de proportionnalité.**

23. L'article 4, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi relative à la protection de la vie privée dispose que les données à caractère personnel qui doivent être rassemblées et traitées doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités du traitement. Le principe de proportionnalité exige donc que, si la finalité peut être atteinte par différents moyens, il convient de recourir aux moyens qui portent le moins atteinte à la vie privée.

24. La commission estime que, pour la mise en œuvre de sa politique de mobilité, le gouvernement peut recourir à des moyens qui portent moins atteinte au droit du travailleur à la protection de sa vie privée que la méthode proposée.

A titre d'exemple, on pourrait envisager de procéder à des comptages au niveau de la circulation routière ou de demander à la SNCB combien d'abonnements ont été vendus, avec indication du trajet effectué.

25. Enfin, la Commission tient à signaler que, sur un certain nombre de points, la version néerlandaise du projet d'arrêté royal et du rapport au Roi ne concorde pas avec le texte français original.

### **PAR CES MOTIFS,**

La Commission émet un avis défavorable.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) B. HAVELANGE.

(sé) P. THOMAS.