



Avis n° 52/2014 du 3 septembre 2014

Objet: Avis sur le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2006 portant exécution de l'article 44/1, alinéa 5, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dans le cadre de transmission de certains données à LA POSTE et portant le traitement administratif des perceptions immédiates proposées par les services de police (CO-A-2014-051)

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* (ci-après LVP), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de la Ministre de la Justice, Maggie DE BLOCK reçue le 19/08/2014;

Vu le rapport de Monsieur Gert VERMEULEN;

Émet, le 3 septembre 2014, l'avis suivant :

I. OBJET DU PRESENT AVIS

1. La Commission a rendu un avis n°21/2014 le 19 mars 2014 sur un projet de renforcement du rôle de bpost dans le cadre du traitement financier et administratif des demandes de perception immédiate. Un projet de convention d'approfondissement entre l'Etat et bpost était également joint à la demande d'avis.
2. L'avis de la Commission était favorable quant au principe de sous-traitance par bpost des tâches administratives concernant la perception immédiate. Il était par contre défavorable concernant le projet de convention d'approfondissement entre l'Etat et bpost. En outre, la Commission concluait notamment que l'AR du 14 mars 2006 devait être modifié étant donné que de nouvelles missions de sous-traitance et de nouvelles données étaient confiées à bpost.
3. Dès lors, la Commission a été saisie d'une nouvelle demande d'avis concernant le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2006 portant exécution de l'article 44/1, alinéa 5, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police dans le cadre de transmission de certaines données à LA POSTE et portant le traitement administratif des perceptions immédiates proposées par les services de police.
4. L'avis rendu sur ce premier projet d'arrêté royal (avis n°46/2014 du 11 juin 2014) était défavorable, notamment au motif qu'il ne ressortait ni du Rapport au Roi ni d'aucun autre document que les nouvelles données que bpost allait être autorisées à traiter étaient nécessaires pour les finalités poursuivies au regard de l'article 4, 3° de la LVP.¹
5. C'est dans ce contexte qu'une nouvelle mouture d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2006 a été soumise par la Ministre de la Justice pour avis à la Commission en date du 14 août 2014. Outre ce texte, la Commission a également reçu :
 - Un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 5 avril 2006 autorisant bpost SA à pouvoir associer ses filiales à la mise en œuvre de certaines tâches de service public ;
 - Un projet de convention d'approfondissement du 5^{ème} contrat de gestion relative au traitement financier et administratif des amendes ;
 - Un projet de convention technique relative aux mêmes modalités.

¹ En effet, l'article 44/1 de cette loi, devenu l'article 44/11/11 prévoit que le Roi détermine les données et informations qui peuvent être communiquées à bpost en vue du traitement administratif des perceptions immédiates, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres qui en fixe les modalités après avis de la Commission.

6. La Commission se prononcera également sur ces documents dans le cadre du présent avis.

II. ANALYSE DES PROJETS

A. Analyse du projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 13 mars 2006

Article 1

7. L'article 1 modifie l'intitulé de l'arrêté royal pour faire référence au nouvel article 44/11/11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, qui remplace l'ancien article 44/1, alinéa 5. Cette modification répond à la recommandation faite par la Commission au point 24 de son avis n°46/2014.

Article 2

8. Cet article remplace les mots « LA POSTE » par « bpost ». Cette modification répond à la recommandation faite par la Commission aux points 22 et 23 de son avis n°46/2014.

Article 3

9. Cet article remplace les mots « par l'intermédiaire du système informatique de la police fédérale » par « par l'intermédiaire d'un système informatique ». La raison exposée dans le Rapport au Roi rejoint celle supposée par la Commission aux points 8 et 9 de son avis n°46/2014.
10. Par contre, la Commission constate que l'arrêté royal ne détermine toujours pas sur qui repose la responsabilité d'assurer la transmission des données à bpost, contrairement à ce que la Commission recommandait au point 10 de son avis n°46/2014. La Commission recommande d'adapter le texte en ce sens et de déterminer quel acteur est responsable de la bonne exécution de cette transmission de données.

Article 4

11. Cet article précise quelles données peuvent être transférées à bpost. Pour rappel, l'avis n°46/2014 de la Commission estimait ce qui suit² :

« Le projet d'arrêté royal soumis pour avis ajoute quant à lui plusieurs données qui n'étaient pas initialement reprises dans l'arrêté royal du 14 mars 2006. L'absence de Rapport au Roi et d'informations supplémentaires ne permettent cependant pas à la Commission d'apprécier la pertinence de la communication de ces données supplémentaires à BPOST. »

² Points 14 et 15.

Il en découle que la Commission comme les individus ne sont pas en mesure d'apprécier la proportionnalité des données communiquées à BPOST. L'obligation de consulter la Commission pour avis ne peut constituer une simple formalité. Elle risque de rester lettre morte en l'absence des éléments permettant à la Commission de rendre un avis en connaissance de cause. Elle recommande dans tous les cas qu'un Rapport au Roi soit élaboré et que ce dernier justifie notamment en quoi la communication à BPOST de chacune des données mentionnées est nécessaire pour la réalisation de ses missions de traitement administratif des perceptions immédiates. »

12. Le Rapport au Roi présentant le projet d'arrêté royal soumis à la Commission développe maintenant les raisons pour lesquelles les données supplémentaires pourront être traitées par bpost et permet donc à la Commission d'apprécier la pertinence des données en cause. Les justifications avancées par le Rapport au Roi paraissent conformes au principe de proportionnalité consacré par l'article 4, 3^o de la LVP.
13. Cependant, en ce qui concerne l'identité du conducteur, le texte prévoit que le numéro de registre national et/ou le numéro d'entreprise ou d'unité d'établissement de la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) pourront être communiquées à bpost. Le Rapport au Roi mentionne pour justifier le traitement de telles données « que ces données pourront être communiquées à la police ou au parquet par le propriétaire du véhicule ». Il ressort également des informations supplémentaires reçues par la Commission que les parquets de police utilisent le numéro de RN ou le numéro d'entreprise auprès de la BCE pour chaque partie dans un dossier de manière avoir une identification univoque des contrevenants. Le principe d'utilisation obligatoire du numéro de RN ou du numéro d'entreprise auprès de la BCE est d'ailleurs inscrit dans l'article 4 de la loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines mission pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier.
14. L'utilisation du donnée de registre national est strictement réglementée puisque l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant le registre national des personnes physiques prévoit qu'il doit faire l'objet d'une autorisation du Comité sectoriel ad hoc ou d'une dérogation arrêté par le Roi. La Commission rappelle qu'une telle autorisation est nécessaire pour pouvoir traiter le numéro de RN, même en application de l'article 4 de la loi du 5 mai précitée. En l'espèce, les Ministres de la Justice et de l'Intérieur doivent disposer d'une telle autorisation. Celle-ci n'est cependant pas requises pour bpost dès lors qu'elle est sous-traitant.

15. En outre, le projet d'arrêté royal prévoit que les coordonnées des services de police devront également être communiquées. Le Rapport au Roi justifie cette communication par le fait « qu'un feedback des données doit être réalisé au profit de la police intégrée ». Après avoir demandé un complément d'information, la Commission a été informée par les services de la Ministre que les coordonnées de la zone de police devaient parfois être communiquées au contrevenant par le service de call center, ce qui justifiait que ce dernier en dispose. La Commission recommande dès lors de clarifier la justification présente dans le Rapport au Roi qui lui a été soumis.

Article 5

16. Cet article ajoute deux finalités pour lesquelles bpost peut traiter les données qu'elle reçoit, à savoir la gestion d'un call center et d'un backoffice, et la création et la gestion d'un site internet. Le texte examiné se conforme dès lors à la recommandation de la Commission dans son avis n°21/2014 (points 35 et 36). La Commission fait toutefois remarquer que contrairement à ce que l'article 5 le laisse entendre, le paiement d'une somme d'argent suite à une demande de perception immédiate n'éteint pas automatiquement l'action publique. La Commission recommande de modifier le texte pour éviter toute confusion.

B. Analyse de la convention d'approfondissement et convention technique

17. L'avis n°21/2014 de la Commission émettait plusieurs commentaires et recommandations concernant le projet de convention d'approfondissement.³ La majorité des remarques de la Commission avaient trait aux questions de responsabilité de bpost à l'égard des tâches de traitement de données qui lui étaient confiées.
18. La Commission constate que la convention d'approfondissement a été modifiée pour suivre bon nombre des recommandations de la Commission. Toutefois, certains points posent encore des difficultés ou méritent une attention particulière. Ils sont détaillés ci-dessous.
19. L'article 8.1, *in fine* exclut les dommages indirects en cas de mise en cause de la responsabilité des deux parties. Comme la Commission le faisait remarquer dans son avis n°21/2014, les dommages indirects mentionnés dans la précédente version de convention étaient susceptibles de vider la convention de sa substance dès lors que la liste des dommages repris était susceptible de constituer la majorité des dommages causés en cas de violation des obligations en matière de protection des données. La version actuelle ne précise plus ce qu'il faut entendre par dommage indirect. L'application actuelle des articles 1150 et 1151 du Code civil permet d'y

³ Voir points 37 et suivants de l'avis n°21/2014.

inclure les dommages mentionnés dans la première version du texte. Dans ces circonstances, la Commission peut donc accepter la nouvelle mouture de ce texte.

20. L'intitulé de la convention et l'objet de cette dernière (article 1.7) utilisent toujours le terme d'« amende » alors que la mission de bpost se limite au stade antérieur des perceptions immédiates. Il est renvoyé à ce sujet au point 61 de l'avis n°21/2014 de la Commission, qui n'a pas été suivi. La Commission constate que le 5^{ème} contrat de gestion entre bpost et l'Etat utilise cette terminologie.⁴ Toutefois, la Commission recommande d'adapter le texte en évitant d'utiliser le terme « amende » pour plus de clarté.
21. L'article 3, alinéa 5 prévoit la possibilité pour l'Etat de sortir de la convention. Aucune obligation de transfert des données de bpost à l'Etat n'était prévue, ce qui avait fait l'objet des points 63 et 64 de l'avis n°21/2014. Le texte examiné a été modifié pour prévoir qu'un transfert gratuit des Œuvres aurait lieu selon des modalités à définir, et conformément aux principes de l'article 7.2. Cependant, cet article définit la notion d'Œuvre aux seules fins de régler les questions de droit d'auteur. Les données traitées par bpost ne sont donc pas sujettes à ces dispositions. Dès lors, l'article 7.2 n'est pas une référence adéquate pour couvrir les données traitées (mais plutôt les logiciels et autres documents protégés par le droit d'auteur). La Commission recommande donc de prévoir explicitement dans l'article 3, alinéa 5, qu'en cas de reprise de tout ou partie des activités de bpost, cette dernière transférera gratuitement et sous un format usuel et utilisable les données qu'elle traite pour le compte de l'Etat.
22. Enfin, l'article 5.2 prévoit que les Ministres de la Justice et de l'Intérieur seront tenus responsables des failles de sécurité en violation de l'article 16 de la LVP « jusqu'à réception des données par bpost ». A cet égard, la Commission rappelait, dans son avis n°46/2014 (point 10), que les parties devaient indiquer clairement sur qui reposait la responsabilité de la communication. Au vu de cette modification de la convention, la Commission attire l'attention de l'Etat sur le fait qu'il doit dès lors respecter l'article 16 de la LVP, et notamment conclure un contrat écrit avec l'entité chargée de la communication, conformément à l'article 16 de la LVP (voir point 11 de l'avis n°46/2014).
23. Quant à la convention technique, la Commission constate que son respect est soumis à une obligation de moyens, en vertu de l'article 4.2, deuxième tiret de la convention. Il est fait référence aux fréquences indiquées dans la convention technique dans cette disposition. Il ne peut cependant s'agir des niveaux de services, lesquelles font l'objet de l'annexe 2 et non pas de la convention technique. La Commission recommande de préciser ce qu'on entend par

⁴ Voir article 49 (i) du contrat de gestion.

« fréquences indiquées dans la convention technique » pour une meilleure compréhension du texte.

24. En outre, l'article 4.2, troisième tiret, prévoit que bpost met en œuvre les ressources et moyens nécessaires pour assurer le niveau de qualité de la Prestation de services. Il s'agit donc ici également d'une obligation de moyen. Or, les « Prestations de services » sont définies par l'article 1.4 comme les services fournis à bpost conformément à la convention, « suivant les modalités et fréquences prévues à la convention technique ». Dès lors, il existe une redondance dans le texte au sujet du respect de la convention technique (voir point précédent). En outre, le terme « fréquences prévues à la convention technique » n'est pas clair (voir le point précédent également). Dès lors, la Commission recommande d'adapter la convention pour éviter la redondance précitée et clarifier la terminologie relative aux « fréquences prévues à la convention technique »

C. Analyse du projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 5 avril 2006

25. Dans son avis n°21/2014 (points 41 à 44) et n°46/2014 (point 7), la Commission recommandait qu'un arrêté royal autorise expressément bpost à déléguer ses tâches à ses filiales Speos et eXbo, conformément à l'article 13, §3 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises autonomes.
26. C'est ce que fait le projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 5 avril 2006 autorisant bpost S.A. de droit public à pouvoir associer ses filiales eXbo Services international S.A. et Speos Belgium S.A. à la mise en œuvre de certaines tâches de service public.
27. Non seulement ce projet adapte le texte de l'arrêté au nouveau contrat de gestion en vigueur (le 5^{ème} et non plus le 4^{ème}), mais il modifie également les tâches de services public pour lesquelles bpost peut associer ses filiales : il n'est plus question ici de timbres d'amendes, mais de « traitement administratif et financier des amendes ».
28. La Commission recommande, tout comme au point 21 ci-dessus, d'adapter le texte pour ne plus faire état d'amendes mais bien de perception immédiate, qui constitue l'étape antérieure de la perception d'une amende au sens pénal du terme.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un **avis favorable**, sous réserve des recommandations formulées aux points 10, 15, 16, 20, 21, 23, 24 et 28 du présent avis.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere