



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 111/2021 du 7 juillet 2021

Objet : Demande d'avis sur le chapitre 7 (modifiant la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits) du titre III de l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière de santé (CO-A-2021-121)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben;

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 Ministre fédéral chargé des Affaires sociales et de la santé publique, Frank Vandebroucke, reçue le 31 mai 2021 ;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 28 juin 2021 ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

émet, le 7 juillet 2021, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande

1. Le Ministre fédéral en charge de la Santé publique a sollicité l'avis de l'Autorité sur le chapitre 7 du titre III de l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière de santé (ci-après « l'avant-projet de loi »).
2. Ce chapitre modifie la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs notamment en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits en adaptant son article 6, §4 pour notamment (1) interdire, non plus uniquement la vente de tabac à des mineurs, mais également l'offre et (2) pour, à l'instar de ce qui est déjà prévu pour la vente et l'offre d'alcool, rendre également punissable le responsable pour le compte duquel cette offre ou vente est réalisée.
3. C'est spécifiquement l'article 59 de l'avant-projet de loi qui est soumis pour avis. Cet article complète les pouvoirs de contrôle dont sont dotés les agents du SPF Santé publique (nommés par le Roi pour surveiller l'exécution de la loi précitée de 1977 et les Règlements de l'Union européenne qui relèvent des compétences du SPF Santé publique) en exécution de l'article 11 de cette loi de 1977 en y précisant qu'ils ont accès à la base de données de la direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV) et au registre national.

II. Examen

4. L'article 59 de l'avant-projet de loi projette d'ajouter l'alinéa suivant à l'article 11, §1^{er} de la loi précitée de 1977 qui traite des pouvoirs d'inspection dont disposent les inspecteurs du SPF Santé publique :

« Ils peuvent accéder à la base de données de la direction pour l'immatriculation des véhicules (DIV) et au registre national afin d'identifier une personne dont ils estiment l'identité nécessaire ».
5. Tout d'abord, contrairement à ce qui est mentionné par les déléguées du Ministre dans le formulaire de demande d'avis, l'Autorité relève que cette disposition en projet ne doit pas être adoptée pour conférer une base légale à l'accès du service d'inspection du SPF Santé publique auxdites bases de données étant donné que, tant en vertu de l'article 5, §1, 1^o de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (ci-après « LRN ») que des articles 18, §1, al. 2 et 5, 7^o et 11^o de la loi du 19 mai 2010 portant création de la Banque-Carrefour des véhicules, le SPF Santé publique dispose déjà d'une base légale suffisante pour solliciter un accès aux données nécessaires et pertinentes de ces bases de données au profit de ses agents en charge des missions d'inspections visées à l'article 11 de la loi précitée de 1977.

6. Sur cette base, le SPF Santé publique peut donc déjà solliciter la conclusion d'un protocole d'accord au sens de l'article 20 de la LTD auprès du SPF Mobilité pour accéder à la DIV et une autorisation de la Ministre de l'Intérieur pour accéder au Registre national conformément à ce qui est prévu par la LRN.
7. A des fins d'exhaustivité, l'Autorité relève qu'en application du principe de minimisation du RGPD, seules les données strictement nécessaires et pertinentes peuvent être communiquées aux inspecteurs du SPF Santé publique pour l'exécution de leurs missions de service public (veille du respect des législations dont ils assurent le contrôle et réalisation des formalités requises par la procédure administrative prévue par la loi précitée de 1977). Tant la Ministre de l'intérieur que la DG Mobilité et Sécurité routière du SPF Mobilité et Transports devront y veiller dans la détermination des données qu'ils communiqueront aux inspecteurs du SPF Santé publique en exécution des obligations qui sont les leurs en application des articles 5.2, 24 et 25 du RGPD. Au vu des informations dont dispose l'Autorité relatives aux missions desdits inspecteurs, il apparaît que seules les données suivantes du registre national leur sont nécessaires pour adresser aux contrevenants l'avertissement et/ou la proposition de paiement d'amende administrative visés aux articles 11 bis et 19 de la loi de 1977 : leurs nom et prénoms, date de naissance, sexe et adresse de résidence principale. Quant aux données de la DIV, il ressort des informations complémentaires obtenues de la déléguée du Ministre que seules les données visées à l'article 8 de l'AR¹ du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules apparaissent nécessaires et pertinentes pour la finalité poursuivie en l'espèce, à savoir, identifier un contrevenant à l'article 16 de la loi du 22 décembre 2009² qui interdit de fumer dans un véhicule en présence de mineur.
8. L'Autorité relève également qu'il convient de publier au Moniteur belge les autorisations ministérielles d'accès au registre national et ce, à des fins de prévisibilité et de transparence pour les personnes concernées. Quant aux protocoles de communications de données issues de la DIV adoptés en application de l'article 20 de la loi cadre, l'Autorité recommande également leur publication au Moniteur belge pour les mêmes motifs³.
9. Par ailleurs, l'Autorité relève que, contrairement aux informations complémentaires obtenues de la déléguée du Ministre, la peine visée à l'article 13 de la loi précitée de 1977 ne s'applique pas à l'infraction qui consiste à fumer dans un véhicule en présence d'un mineur ; ainsi qu'il ressort de

¹ A savoir les données suivantes concernant toute personne physique titulaire de l'immatriculation d'un véhicule immatriculé en Belgique : son nom, prénom et date de naissance, son adresse de résidence principale, de résidence provisoire ou de résidence temporaire en Belgique, son numéro de registre national.

² Loi du 22 décembre 2009 instaurant une réglementation relative à l'interdiction de fumer dans certains lieux et à la protection de la population contre la fumée de tabac.

³ Cf en ce sens le considérant 162 de l'avis 33/2018 du 11 avril 2018 de la Commission de protection de la vie privée sur l'avant-projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

l'article 16 de la loi précitée de 22 décembre 2009. Par conséquent, à des fins d'effectivité et de sécurité juridique, l'auteur du projet de loi veillera à ce que l'infraction qu'il souhaite poursuivre au moyen des données du registre national et de la DIV soit dûment sanctionnée. Cela permettra par ailleurs d'appliquer correctement le système de transaction à ce type d'infraction étant donné que l'article 19 de la loi précitée de 1977 détermine la somme d'argent à payer par l'auteur de l'infraction comme étant au moins la moitié du minimum de l'amende fixée pour l'infraction et au plus le maximum de cette amende.

10. Ensuite, la modification projetée de l'article 11 de la loi précitée de 1977 doit être supprimée dans sa formulation actuelle car elle est contraire au RGPD. Elle confère en effet un accès général aux deux sources authentiques visées sans le limiter aux seules données nécessaires et pertinentes pour les finalités poursuivies et elle n'identifie pas de manière déterminée et précise, mais de manière erronée, lesdites finalités.
11. Premièrement, toutes les données de ces deux bases de données ne sont pas nécessaires pour l'exercice par les inspecteurs du SPF Santé publique de leur mission de service public.
12. Deuxièmement, en ce qui concerne les finalités pour lesquelles un accès à ces bases de données est nécessaire, la disposition en projet vise l'identification « *d'une personne dont les inspecteurs du SPF Santé publique estiment l'identité nécessaire* » et l'exposé des motifs précise à ce sujet la verbalisation de la bonne personne ou la vérification de l'âge d'une personne pour vérifier si elle est ou non mineur.
13. En réponse à la demande de précision de la finalité pour laquelle l'auteur du projet de loi veut conférer aux inspecteurs du SPF Santé publique un accès au Registre national, la déléguée du Ministre a précisé que « *la consultation au registre national permet de s'assurer de l'identité du contrevenant et dès lors d'envoyer le procès-verbal au bon contrevenant. Le service inspection fait beaucoup de contrôles qui concernent les jeunes. Il n'est pas rare que les jeunes donnent un faux nom (d'un ami par exemple), un faux âge ou une fausse adresse* ». Or, l'Autorité relève que toute consultation du registre national nécessite d'avoir préalablement correctement identifié la personne concernée à propos de laquelle des données reprises audit registre sont consultées sans quoi s'en suit un risque d'erreur sur la personne dont les données sont consultées et de prise de décision administrative erronée. Au vu de la procédure de sanction administrative organisée par la loi précitée de 1977, il apparaît que la finalité pour laquelle la consultation du registre national est en l'espèce nécessaire est la suivante : consulter l'adresse de résidence principale d'un contrevenant afin de lui adresser l'avertissement et/ou la proposition de paiement d'amende administrative visés aux articles 11 bis et 19 de la loi de 1977. Quant à la finalité de vérification de l'âge d'une personne en tant que préalable nécessaire à la verbalisation d'une personne offrant

ou vendant du tabac ou de l'alcool à des mineurs, cette vérification ne peut se faire qu'après une vérification de l'identité du client au moyen d'un document probant, tel que sa carte d'identité⁴, lequel reprend sa date de naissance ; ce qui rend *a priori* non nécessaire la consultation du registre national à cette fin. Si toutefois, la pratique révèle que d'autres documents d'identité probants sont utilisés pour identifier ces personnes et que ces documents ne révèlent pas la date de naissance de leur titulaire, cette finalité de vérification de l'âge d'une personne pourra être poursuivie en consultant le registre national à la condition qu'une identification préalable certaine sur base d'un document probant ait été réalisée.

14. Quant à la finalité pour laquelle l'auteur de la disposition en projet souhaite que les inspecteurs du SPF Santé publique accèdent à la base de données de la DIV, l'exposé des motifs précise la finalité d'identification de toute personne nécessaire en visant le contrôle du respect de l'interdiction de fumer dans les voitures en présence de mineurs. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires obtenues de la déléguée du Ministre, cette finalité consiste également en la tentative d'identification de tout contrevenant non identifié qui s'enfuit en voiture. L'Autorité relève que si des inspecteurs du SPF Santé publique constatent un véhicule en mouvement dont le conducteur contrevient à cette interdiction de fumer, la consultation de la DIV sur base de la plaque d'immatriculation du véhicule s'avère en effet pertinente et nécessaire pour identifier ce contrevenant. Il en est de même pour les contrevenants en fuite. Toutefois, l'Autorité relève qu'étant donné que le conducteur d'un véhicule n'est pas nécessairement son propriétaire ou le titulaire de la plaque d'immatriculation repris à la DIV, il appartient aux inspecteurs de préciser dans leur procès-verbal de constat d'infraction le moment auquel l'infraction a été constatée et de prévoir systématiquement en annexe de la notification de leur avertissement ou demande de paiement d'amende administrative un formulaire permettant à la personne notifiée de préciser qu'elle n'était en possession de son véhicule audit moment⁵.
15. Enfin, si l'auteur du projet confirme son intention de compléter l'article 11 de la loi précitée de 1977 afin d'y préciser les conditions auxquelles les inspecteurs du SPF Santé publique peuvent accéder au registre national et à la DIV, il lui appartient de le faire dans le respect du RGPD et de l'exigence de prévisibilité des lois qui encadrent des traitements de données à caractère personnel. Ce faisant, il précisera son article 11§ 1, dernier alinéa en projet de la loi précitée de 1977 conformément aux remarques précitées de l'Autorité (limitation aux seules données nécessaires desdites bases de données pour la réalisation des finalités à déterminer explicitement de manière précise).

⁴ A cet effet, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de loi de vérifier que le cadre légal actuel permet bien aux inspecteurs du SPF Santé publique de procéder à des contrôles d'identité dans ces circonstances et, à défaut, de le prévoir clairement.

⁵ L'Autorité relève que l'envoi de ces avertissements et/ou demande de paiement d'amende administrative constitue l'occasion pour l'Inspection du SPF Santé publique d'informer clairement les personnes concernées des traitements qu'elle fait de leurs données en exécution des articles 13 et 14 du RGPD. Le délégué à la protection des données du SPF santé publique doit être associé à la rédaction de ces clauses d'information obligatoire.

16. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort des informations complémentaires obtenues, l'Autorité relève qu'aucune disposition légale ne détermine la durée pendant laquelle les inspecteurs du SPF Santé publique conservent les données à caractère personnel qu'ils collectent dans l'exercice de leurs missions de contrôle ; ce à quoi il convient de pallier.
17. L'Autorité relève d'initiative que l'article 61 de l'avant-projet de loi adapte l'article 11 bis de la loi précitée de 1977 pour remplacer l'envoi de l'avertissement avec le PV de constat d'infraction par courrier recommandé avec accusé de réception par un envoi « par remise ou par courrier postal ou électronique ».
18. Tout d'abord l'Autorité relève qu'il convient de clarifier la notion de remise. Comme l'Autorité peut le comprendre, il s'agit de remise en main propre ; ce qui doit être précisé par souci de sécurité juridique.
19. Quant à l'envoi par courrier électronique des avertissements, l'Autorité rappelle que, pour l'envoi de messages officiels par l'administration, l'utilisation de l'adresse de courrier électronique figurant au Registre national ne peut avoir lieu que sur base volontaire dans les conditions prévues à l'article 3, alinéa 1er, 17°, de la LRN et de son AR d'exécution du 22 mai 2017. A ce sujet, l'Autorité renvoie aux avis 15/2015 (cons. 18 et 19) et 04/2017 de la CPVP, prédécesseur de l'Autorité, dans lesquels le risque d'envoi vers des pays n'assurant pas un niveau de protection adéquat, en fonction du type d'adresse de courrier électronique utilisée par le destinataire, a notamment été mis en évidence. L'utilisation de l'eBox⁶, dans le respect des conditions prévues par la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox⁷ qui impliquent également l'obtention de ce consentement préalable conformément aux critères requis par le RGPD⁸, est à ce titre à privilégier. L'auteur de l'avant-projet de loi adaptera utilement en ce sens sa modification projetée de l'article 11bis de la loi précitée de 1977.

⁶ A savoir, le service proposé par le service public fédéral compétent en matière d'Agenda numérique permettant aux utilisateurs d'échanger des messages électroniques avec des personnes physiques ou leurs représentants (art. 2, 3° de la loi du 27/02/2019)

⁷ Dont l'article 6 qui impose aux administrations qui utilisent l'eBox (1) d'informer au préalable les destinataires des procédures à suivre et des effets juridiques de l'échange électronique de messages via l'eBox et (2) d'obtenir, préalablement à l'échange de messages via l'eBox, le consentement explicite des personnes physiques destinataires qui doivent pouvoir retirer ce consentement à tout moment. Il va de soi que ledit consentement doit répondre aux qualités imposées par le RGPD.

⁸ Voir à ce sujet les articles 4, 11° et 7 du RGPD et les lignes directrices du Comité européen à la protection des données 05/2020 sur le consentement au sens du RGPD.

Par ces motifs,

L'Autorité,

Considère que le chapitre 7 de l'avant-projet de loi soumis pour avis doit être adapté en ce sens :

1. Suppression de la modification projetée de l'article 11, §1^{er} de la loi précitée de 1977 dans sa formulation actuelle pour contrariété au RGPD et absence de nécessité de prévoir une base légale supplémentaire à la LRN et à la loi précitée du 19 mai 2010 (cons. 5, 6 et 10 à 14) ;
2. Si l'intention de préciser les conditions d'accès au registre national et à la base de données de la DIV par l'inspection du SPF Santé publique se confirme dans le chef de l'auteur de l'avant-projet de loi, ajout des précisions nécessaires en fonction des remarques reprises aux considérants 11 à 15 pour leur conférer la prévisibilité et la proportionnalité requises ;
3. Ajout à la loi précitée de 1977 d'une disposition déterminant la durée pendant laquelle les inspecteurs du SPF Santé publique conservent les données à caractère personnel qu'ils collectent dans l'exercice de leurs missions de contrôle (cons. 16) ;
4. Précision de la notion de « remise » à l'article 11bis de la loi précitée de 1977 en projet (cons. 18) ;
5. En lieu et place de la référence à l'usage du courrier électronique pour l'envoi des avertissements par l'inspection du SPF Santé publique, référence à l'utilisation de l'eBox au sens de la loi précitée du 27 février 2019 moyennant consentement préalable et spécifique des destinataires (cons. 19)

Rappelle que le SPF Santé publique a l'obligation d'associer son délégué à la protection des données, d'une manière appropriée et en temps utile, **à toutes les questions relatives à la protection des données à caractère personnel** que génèrent les traitements que ce SPF doit réaliser en exécution de ses missions de service public. Dans ce cadre, ce délégué sera utilement associé à l'élaboration de la clause d'information des contrevenants à intégrer dans les notifications à leur adresser dans le cadre de la procédure contentieuse (cons. 14)

Rappelle le nécessaire respect du principe de minimisation des données du RGPD lors des consultations des sources authentiques de données à caractère personnel (cons. 7)

(sé) Pour le Centre de Connaissances,
Alexandra Jaspar, Directrice