

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 10 / 94 du 22 mars 1994

N. Réf. : A / 94 / 005

OBJET : Projet de loi modifiant l'article 62 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, en vue d'autoriser explicitement l'utilisation d'appareils de détection des infractions au Code de la route fonctionnant sans la présence d'agents qualifiés.

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 son article 29;

Vu la demande d'avis du Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Entreprises publiques du 16 février 1994;

Vu le rapport présenté par le président;

Emet le 22 mars 1994, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

1. Le projet de loi soumis à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée tend à modifier l'article 62 des lois relatives à la police de la circulation routière afin d'autoriser l'utilisation des appareils de détection des infractions au Code de la route (ci-après, appareils de détection) sans la présence d'agents qualifiés ⁽¹⁾.

L'alinéa 1er de l'article 62 serait ainsi remplacé par ce qui suit :

"Les agents de l'autorité désignés par le Roi pour surveiller l'exécution de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire.

Les constatations des infractions peuvent, même si l'agent verbalisateur n'était pas présent sur les lieux de l'infraction, être fondées sur des éléments de preuve matériels fournis par des appareils fonctionnant automatiquement. Dans ce cas, le procès-verbal en fait mention. Les infractions constatées par des appareils fonctionnant en dehors de la présence d'un agent qualifié sont désignés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Ces appareils sont agréés ou homologués conformément aux dispositions arrêtées par le Roi, qui peut en outre fixer des modalités particulières d'utilisation.

Les informations fournies par ces appareils ne peuvent être utilisées qu'à des fins judiciaires ou en vue de la régulation de la circulation routière.

Lorsque les appareils sont destinés à fonctionner en l'absence d'agent verbalisateur, leur emplacement et les circonstances de leur utilisation sont déterminés lors de concertations organisées par les autorités judiciaires, policières et administratives compétentes et notamment les gestionnaires de la voirie."

¹ - Proposition de loi modifiant l'article 62 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, en vue d'autoriser explicitement l'utilisation d'appareils de détection des infractions au Code de la route fonctionnant sans la présence d'agents qualifiés, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. extr. 1991-1992, n° 474/1 à 7.

- Projet de loi modifiant l'article 62 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, en vue d'autoriser explicitement l'utilisation d'appareils de détection des infractions au Code de la route fonctionnant sans la présence d'agents qualifiés, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 875/1.

II. APPLICABILITE DE LA LOI DU 8 DECEMBRE 1992 :

2. L'applicabilité des législations sur la protection des données à la problématique du traitement d'images avait déjà retenu l'attention du législateur lors de la discussion, en commission de la Justice du Sénat, du projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel :

"Au membre, enfin, qui se demande si des données telles que les photos ou images cinématographiques entrent dans le champ du projet, le ministre confirme une des interprétations données hier : il s'agit assurément de données se rapportant à des personnes physiques identifiées ou identifiables. Il en va de même pour des empreintes digitales ou des données génétiques. A ce titre, le type de support n'intervient pas; celui-ci permet simplement de distinguer le type (automatisé ou manuel) de traitement en cause "⁽²⁾

Dans la mesure où les appareils de détection sont connectés à des systèmes d'enregistrement et de conservation d'images, il pourrait effectivement être constitué un traitement au sens de la loi du 8 décembre 1992.

En effet, l'article 1er 1er à 4 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 (ci-après, la loi du 8 décembre 1992) énonce quatre définitions :

- " 1er. Pour l'application de la présente loi, on entend par "traitement" le traitement automatisé ou la tenue d'un fichier manuel.
- 2. Par "fichier", on entend un ensemble de données à caractère personnel constitué et conservé suivant une structure logique devant permettre une consultation systématique.
- 3. Est dénommé "traitement automatisé", tout ensemble d'opérations réalisées en tout ou en partie à l'aide de procédés automatisés et relatif à l'enregistrement et la conservation de données à caractère personnel, ainsi qu'à la modification, l'effacement, la consultation ou la diffusion de ces données.
- 4. Par "tenue d'un fichier manuel", on entend l'enregistrement, la conservation, la modification, l'effacement, la consultation ou la diffusion de données à caractère personnel sous forme d'un fichier sur un support non automatisé."

² - Projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. Vandenberghe, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n° 445/2, p. 57.

- Voyez également l'exposé des motifs précédant la Recommandation N° R (87) 15 du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police. Celui-ci se veut le plus large possible lorsqu'il précise que la question de savoir si une personne physique doit être considérée ou non comme "identifiable" doit être déterminée objectivement, compte tenu des méthodes d'identification complexes dont dispose la police (techniques relatives aux empreintes digitales, système de reconnaissance de la voix, surveillance de banques de données, etc.)

(Recommandation N° R (87) 15 du 17 septembre 1987 du Comité des Ministres aux Etats membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police, Exposé des motifs, *Publication du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 1988, p. 18).

3. Dès la conservation des images enregistrées, on pourrait ainsi admettre qu'il y ait présence d'un fichier manuel ou d'un traitement automatisé en fonction de la technique utilisée⁽³⁾.

- Les appareils de détection pourraient notamment déclencher un système d'enregistrement et de conservation d'images entièrement analogique, qui enregistre et conserve les images sur bande pendant une certaine durée. Dès que les images sont conservées sur la bande de manière séquentielle, selon une structure chronologique permettant une consultation systématique, il y a constitution d'un fichier et par là de traitements au sens de l'article 1er 2 de la loi du 8 décembre 1992.
- Une autre possibilité viserait les appareils de détection connectés à un système d'enregistrement et de conservation numérique d'images par exemple. Dès ce moment, l'image est constituée d'un ensemble de *pixels* (*picture elements*), qui sont aussitôt susceptibles de faire l'objet de traitements automatisés au sens de l'article 1er 3 de la loi du 8 décembre 1992.

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI :

A. Incidence de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992.

4. Le projet de loi dispose que les données recueillies par les appareils de détection ou par les appareils qui y sont connectés, et qui servent d'éléments de preuve permettant de fonder la constatation des infractions, ne peuvent être utilisées qu'à des fins judiciaires ou en vue de la régulation de la circulation routière.

D'autre part, la technique de la vidéo-surveillance appliquée au domaine du contrôle de la circulation peut recouvrir quatre types de finalités⁽⁴⁾.

La première concerne effectivement la régulation et l'aide à la fluidité du trafic routier (réglage de la cadence des feux de circulation, détournements de trafic, envoi de forces de police pour diriger les véhicules).

La seconde finalité vise le recueil d'éléments de preuve des infractions au code de la route (franchissement de feu rouge ou de ligne continue, excès de vitesse).

La troisième concerne le recueil d'éléments de preuve des infractions aux autres lois et règlements en vigueur.

La quatrième finalité a pour objectif de veiller à la dissuasion et la prévention de la petite délinquance.

³ Ne pourrait ainsi échapper à l'application de la loi du 8 décembre 1992 qu'un système de surveillance du trafic automobile qui enregistrerait les vues sans les conserver.

⁴ Voyez CADOUX L., *Rapport sur la vidéo-surveillance et la protection de la vie privée et des libertés fondamentales.*, Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, Paris, 30 novembre 1993, p. 8.

5. Conformément à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992, les données à caractère personnel, en l'espèce, les images des véhicules de contrevenants (comprenant éventuellement les images des contrevenants eux-mêmes) ne pourront faire l'objet d'un traitement que si elles sont pertinentes, adéquates et non excessives par rapport aux finalités légitimes, mentionnées dans le projet de loi.

L'alinéa 4 de l'article 62 en projet prévoit explicitement deux finalités :

- les fins judiciaires;
- la régulation de la circulation routière.

6. **Quant aux fins judiciaires :**

Si l'on s'en tient au seul intitulé du présent projet de loi, ne sont visées que les infractions au seul code de la route. D'ailleurs, l'article 62 à amender par le projet de loi s'inscrit effectivement dans les lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière.

Par contre, la technique de la vidéo-surveillance permet également de recueillir des éléments de preuve d'infractions aux autres lois et règlements en vigueur, ainsi qu'à la dissuasion et à la prévention de la petite délinquance ⁽⁵⁾.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Entreprises publiques lui-même n'a pas hésité à faire rappeler dans le rapport sur la proposition de loi ayant le même objet, à propos d'un amendement n°16 déposé par le Gouvernement :

"Il semble aberrant que des appareils automatiques ne puissent servir en aucun cas à enquêter sur des infractions autres que celles relatives à la circulation routière (par exemple, agression, *car-jacking*,...). Une telle approche ne nuit pas à la protection de la vie privée, puisqu'il est précisé que seule l'utilisation à des fins judiciaires est autorisée" ⁽⁶⁾.

Il convient donc de lever l'ambiguïté de la portée de ces fins judiciaires pour apprécier le degré de pertinence des données ainsi traitées.

- a. S'il ne s'agit que d'infractions au Code de la route, comme l'indique l'intitulé du projet de loi, il faudrait ne prévoir que des systèmes de détection des infractions au Code de la route qui ne réagissent qu'au moment de la réalisation de l'infraction (par exemple, des appareils de détection d'excès de vitesse basés sur l'effet Doppler). Seraient exclues toutes conservations d'images de conducteurs ou de passagers soupçonnés d'avoir commis d'autres infractions.

⁵ *Ibidem.*

⁶ Proposition de loi modifiant l'article 62 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, en vue d'autoriser explicitement l'utilisation d'appareils de détection des infractions au Code de la route fonctionnant sans la présence d'agents qualifiés, Rapport fait au nom de la commission de l'infrastructure par M. Van Eetvelt, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. extr. 1991-1992, n° 474/5, p. 18.

Il en va de même de l'implantation physique des appareils de détection. Ceux-ci devraient être installés et programmés de manière à ce que l'espace qu'ils doivent balayer ne leur permette pas l'enregistrement et donc la conservation de données ne correspondant pas aux finalités du traitement.

- b. Par contre, si l'on suit le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Entreprises publiques, et si l'on considère que ces fins judiciaires visent les infractions à tout type de lois et règlements en vigueur, il faudrait que le Ministre l'explique dans le corps de l'alinéa 1er proposé ou à tout le moins à l'occasion de la discussion du projet de loi au Sénat. De cette façon, l'examen de la pertinence des données appartiendrait à la Commission si les traitements devaient être recueillis et conservés à fins administratives.

7. **Quant à la circulation routière :**

Rappelons que s'il ne s'agit que de transmissions d'images enregistrées en différents lieux du réseau routier vers des écrans surveillés par un agent des services de police. Ces transmissions ne constituent pas un traitement. Il faut en plus, pour qu'il y ait traitement, que ces images soient conservées. S'il y a conservation, leur pertinence n'apparaît pas à la seule fin de réguler le trafic, dans la mesure où l'angle de prise de vue permet effectivement l'identification des automobilistes et des passagers.

B. Incidence des articles 6, 7 et 8 de la loi du 8 décembre 1992.

8. L'enregistrement et la conservation d'images pourraient permettre la divulgation d'informations considérées comme des données sensibles au sens de l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 : on pense aux origines raciales ou ethniques d'un individu à partir de ses caractéristiques physiques, on pense à son appartenance philosophique ou religieuse, politique ou syndicale en fonction de sa manière de s'habiller, on pense à sa vie sexuelle en fonction de divers critères comportementaux, etc.

Une image pourrait également faciliter l'identification d'une personne en rapport avec une ou plusieurs des seize définitions des données judiciaires énoncées à l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992.

Enfin, une image pourrait permettre, sans doute pour des yeux exercés, l'identification d'une personne dont on peut déduire des informations sur son état de santé physique ou psychique ainsi qu'en fait mention l'article 7 de la loi relatif aux données médicales.

Le législateur a d'ailleurs évoqué ces possibilités à l'occasion des travaux préparatoires de la loi du 8 décembre 1992 ⁽⁷⁾.

Dans le cadre de l'arrêté royal à prendre en vue de désigner les agents de l'autorité compétents pour surveiller l'exécution de la loi sur la police de la circulation routière et des arrêtés pris en exécution de celle-ci, les dispositions relatives au traitement des données mentionnées à l'article 6, 7 et 8 de la loi du 8 décembre 1992 qui pourraient être édictées par ou en vertu de la loi seront par conséquent d'application à l'égard du système de traitement d'images présenté dans le présent projet de loi.

C. Incidence de l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992.

9. L'article 16 énumère une série d'obligations de moyen qui incombent au maître de fichier d'un traitement de données à caractère personnel.

Ainsi, il est de la responsabilité du maître du fichier de prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les fichiers contre la modification des données à caractère personnel.

A ce titre, la Commission se doit d'émettre d'importantes réserves quant à un éventuel traitement numérique d'images, lequel constitue un véritable danger pour la protection de la vie privée. Bien que le traitement analogique d'images permette déjà des techniques de falsification difficilement détectables, le développement croissant des systèmes de traitement numérique d'images démultiplie les possibilités d'altération des images numérisées.

En effet, un enregistrement stocké sur un support magnétique, représentant par exemple une image, peut être altéré volontairement ou accidentellement par l'action d'un champ magnétique perturbateur (par exemple, par des parasites ou par l'interaction d'un aimant sur une bande vidéo, etc).

Si cette interaction accidentelle peut provoquer à tout le moins une altération de la netteté de l'image, il est cependant techniquement possible de transformer volontairement, par un traitement des *pixels* de l'image, la représentation visuelle d'une personne ou de la plaque d'immatriculation d'un véhicule en une représentation visuelle d'une autre personne ou d'une autre plaque d'immatriculation ⁽⁸⁾.

⁷ Cf. la discussion des articles au sein de la commission de la Justice du Sénat :

"Un autre membre dit que l'article 1er 3 relatif au traitement automatisé lui pose encore quelques problèmes.

Si l'on fait preuve d'un peu d'imagination, on peut aisément établir le lien avec un phénomène auquel le citoyen est de plus en plus confronté à l'heure actuelle, à savoir le système d'observation mobile. (...) Il s'agit donc d'une caméra, d'un oeil qui épie, qui permet de tout examiner, filmer, enregistrer sur cassette vidéo.

(...) Ce système peut aller très loin. Avec un peu d'imagination, on peut établir un lien entre la bande vidéo et le traitement automatisé, car un traitement automatisé suppose un moyen technique, un appareillage technique, et donc aussi un appareillage technique audiovisuel.

On peut par exemple enregistrer, à partir d'un angle bien situé, l'entrée d'un syndicat, d'un parti politique. Il est ainsi possible d'établir un fichier, qui peut alors être distribué, conservé, diffusé, etc.

Il est même possible (ce qu'étudient, bien entendu, tous les services de police) d'aller jusqu'à analyser le tempérament sexuel des gens"

(Projet de loi relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, Rapport fait au nom de la commission de la justice par M. Vandenberghe, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n° 445/2, pp. 15-16).

⁸ Voyez CADOUX L., *Op. cit.*, p. 31.

La force probante des procès-verbaux constatant les infractions qui reposent sur de tels éléments de preuve s'en trouvera affectée sans qu'il soit possible de déceler les altérations. Aussi, et non seulement en vue de protéger la vie privée mais même dans l'intérêt de la sécurité juridique des citoyens, la Commission estime que ces types de traitements numériques doivent absolument être proscrits par le maître du fichier.

10. L'absence d'agents qualifiés auprès des appareils de détection ne viole nullement le prescrit de l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992 dans la mesure où cette absence se trouve compensée par un contrôle étroit du bon fonctionnement des appareils de détection et des appareils d'enregistrement et de conservation qui y sont connectés (par exemple par des tests de fonctionnement avant et après chaque implantation à durée déterminée, par des entretiens périodiques des installations fixes, par le respect des recommandations de l'organisation internationale de la métrologie ⁽⁹⁾, etc).

De plus, dans le but de garantir une uniformité minimale des mesures techniques et organisationnelles exigées pour protéger les données à caractère personnel, la Commission exprime le souhait que lui soient soumis, pour avis, les projets d'arrêtés d'exécution de la loi en projet. La Commission pense notamment au projet d'arrêté royal devant agréer ou homologuer les appareils de détection et au projet d'arrêté royal qui doit prescrire les modalités particulières d'utilisation de ces appareils.

D. Incidence de l'article 13 de la loi du 8 décembre 1992.

11. Enfin, l'application de la législation du 8 décembre 1992 à ces traitements de données aurait pour effet selon l'article 13 de cette loi, modifié par l'article 89 de la loi du 22 juillet 1993 portant des dispositions fiscales et financières ⁽¹⁰⁾ de permettre à l'intéressé via la Commission de protection de la vie privée d'avoir un accès indirect aux données recueillies.

Ainsi dans l'éventualité de montages ou de falsification de traitement, il reviendra naturellement à la Commission de s'enquérir du fondement des allégations et au besoin de faire amender la donnée incorrecte auprès des autorités responsables du traitement qui devront être désignées dans l'arrêté royal relatif aux modalités d'utilisation des appareils de détection.

⁹ *Recommandation internationale de l'Organisation Internationale de la Métrologie Légale (O.I.M.L.) relative aux cinémomètres - radars pour la mesure de la vitesse des véhicules, Rapport N° RN 91, 1990, Paris.*

¹⁰ *Moniteur belge* du 26 juillet 1993, p. 17361.

PAR CES MOTIFS :

12. Sous réserve des remarques formulées aux **numéros 6, 7, 9 et 10 du présent avis**, la Commission de la protection de la vie privée émet un avis favorable au sujet du projet de loi modifiant l'article 62 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, en vue d'autoriser explicitement l'utilisation d'appareils de détection des infractions au Code de la route fonctionnant sans la présence d'agents qualifiés.

Le secrétaire,

Le président,

J. PAUL.

P. THOMAS.