

AVIS N° 15 / 1999 du 10 mai 1999

N. Réf. : 10 / IP / 1998 / 496

OBJET : Programme "VICLAS" d'analyse criminelle.

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;

Vu le rapport présenté par le Secrétariat ;

Emet d'initiative, le 10 mai 1999, l'avis suivant :

I. OBJET DE L'AVIS :

La Commission a été consultée par la brigade nationale de la Police Judiciaire au sujet de certains développements du programme VICLAS.

ViCLAS ("Violent Crime Linkage Analysis System") est un programme d'appui à la recherche judiciaire axé sur la détection de crimes graves touchant à l'intégrité physique des personnes et susceptibles d'être commis en série (meurtres, violences sexuelles, rapt non-parentaux). Il s'agit d'une criminalité d'origine "pathologique", par opposition, par exemple, aux meurtres pour faciliter le vol, aux rapt parentaux dans le cadre de divorces conflictuels, etc...

Le traitement est alimenté par des informations recueillies au moyen d'un questionnaire ciblé portant sur différents paramètres relatifs aux faits commis, à leurs auteurs et à la victime concernée. Ces informations sont recueillies au cours de l'enquête relative aux infractions prises en compte dans le cadre de ce système. L'objectif du programme est de regrouper et classer les éléments dans une perspective d'analyse. Dans cette optique, tous les éléments, toutes les caractéristiques d'un délit ou de son auteur, peuvent être pertinents et mener à l'établissement de liens entre différentes affaires criminelles.

Ce système d'analyse criminelle, développé au Canada, est actuellement utilisé dans plusieurs pays européens : Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Autriche, certains länder d'Allemagne. Il devrait être adopté en 1999 en Suède, en Norvège et au Danemark. Il est en outre utilisé dans des pays d'Europe centrale et non-européens.

Le programme VICLAS est utilisé dans son état actuel par la Police Judiciaire, mais devrait être modifié dans le courant du premier semestre de cette année pour permettre une recherche plus rapide et plus efficace, et pour adapter le questionnaire aux besoins spécifiquement européens. Avant d'entreprendre ces modifications, les responsables du projet souhaitent obtenir l'appréciation de la Commission quant au programme. Ils ne veulent pas risquer de se voir reprocher l'emploi d'un programme qui serait en infraction avec la loi de 1992, alors que l'utilisation du nouveau système entraînera des frais importants (formation du personnel, matériel,...). La Commission entend saisir l'occasion pour élaborer un avis destiné à encadrer l'utilisation de ce programme de manière conforme aux principes de protection de la vie privée.

II. EXAMEN :

A) Finalité du traitement

La question de la légitimité du traitement doit être posée de façon préliminaire, dans la mesure où seule une reconnaissance de cette légitimité peut rendre acceptable l'utilisation d'un programme présentant autant de risques pour la vie privée des personnes concernées. Vu la longueur et le caractère extrêmement détaillé du questionnaire VICLAS, il paraît qu'avant d'"aménager" l'utilisation du programme, il importe de voir si cette utilisation même est souhaitable.

Les explications reçues par la Commission sur ce point paraissent convaincantes : VICLAS est un programme qui a fait ses preuves à l'étranger, et sa large utilisation en Europe indique qu'il représente un instrument performant et d'une utilité certaine pour les enquêteurs. Vu la gravité des crimes visés, l'ampleur des renseignements demandés peut se justifier ; la Commission a suivi un raisonnement similaire dans son avis 06/98 au sujet des fichiers d'analyse Europol¹.

Toutefois, VICLAS n'est utilisé actuellement que par la Police Judiciaire, dans le cadre de dossiers de meurtres, bien que ce programme soit destiné également à l'analyse criminelle pour les cas de violences sexuelles graves. Les affaires de ce type sont actuellement confiées à la gendarmerie, laquelle n'utilise pas VICLAS. Ce programme est donc utilisé en-dessous de ses possibilités.

Cette situation est problématique : d'une part, les données recueillies dans VICLAS pourraient être considérées comme proportionnelles si elles servent à résoudre un nombre significatif d'affaires. Or, les meurtres non expliqués et à caractère « pathologique » représentent un nombre de cas très limité, même si ces affaires sont sans doute plus spectaculaires ou retentissantes que d'autres. Par contre, les violences sexuelles graves sont beaucoup plus nombreuses ; si l'on veut donc que le critère de proportionnalité soit respecté, il faut, paradoxalement, utiliser VICLAS dans un nombre important de cas. La deuxième question qui se pose, d'autre part, concerne le risque de prolifération de banques de données: si la gendarmerie n'utilise pas VICLAS, il ne paraît pas pour autant opportun qu'elle développe de manière totalement séparée son propre programme reprenant en partie les mêmes données que VICLAS (risque de doubles entrées, etc...).

En conclusion, tant que l'utilisation de VICLAS reste limitée à une partie de la criminalité visée, la Commission a des doutes sérieux quant à la proportionnalité de la collecte par rapport au nombre restreint de cas à résoudre. La Commission préconise donc qu'un accord soit trouvé entre les services policiers chargés actuellement de la lutte contre le type de criminalité concerné, de manière à ce que, dans le cadre de la réforme des services de police, seule une banque de données soit utilisée. Il s'agit en effet d'éviter, dans toute la mesure du possible, la multiplication de traitements de données d'une telle sensibilité.

b) Données recueillies

Le questionnaire VICLAS est extrêmement large et porte sur de très nombreuses caractéristiques des personnes concernées. L'ampleur de la collecte est propre aux programmes d'analyse criminelle : pour repérer des liens entre plusieurs affaires, tout élément, si insignifiant paraît-il au premier abord, peut être crucial. Ainsi, les caractéristiques physiques de la victime importent-elles autant que son milieu social, son appartenance à des groupes, son activité professionnelle, la façon dont elle était habillée lors du crime,... Cela amène VICLAS à contenir des données judiciaires, sensibles ou relatives à la santé.

¹ Point 11 de l'avis 06/98 : « *het aantal en de soorten gegevens die verwerkt kunnen worden zijn zeer omvangrijk en behelzen bijna de totaliteit van het privé-leven van een persoon. Gezien het over zeer zware misdadigheid gaat kan hiervoor wellicht gepleit worden. Toch blijft het voor de Commissie essentieel dat de omvang van de bevoegdheid strikt gebonden moet zijn aan de finaliteit enerzijds, en aan de pertinentie en proportionaliteit van de gegevens anderzijds.* »

B.1. Données judiciaires

L'ensemble des données contenues dans VICLAS sont des données judiciaires, puisque les données traitées pour un cas concernent nécessairement une suspicion (quant à l'auteur) ou des poursuites ayant trait à une infraction commise. Toutefois, même si l'on opte pour une vue plus restrictive de la notion de donnée judiciaire, le questionnaire en contient également, en particulier à la question 75.

L'article 8 de la loi de 1992 telle que modifiée par la loi du 11 décembre 1998² (ci-après, la loi de 1992) pose que l'interdiction de traiter des données judiciaires n'est pas applicable aux traitements effectués « sous le contrôle d'une autorité publique, ou d'un officier ministériel au sens du Code judiciaire, lorsque le traitement est nécessaire à l'exercice de leurs tâches ». La police judiciaire rentre bien entendu dans ce cadre.

Ce point n'appelle donc pas d'autres commentaires.

B.2. Données sensibles

Le programme VICLAS traite essentiellement des données sensibles ; toutes les variétés de données sensibles y sont présentes, un comportement criminel pouvant être motivé par la race, l'origine ethnique, religieuse,... des victimes. Des données sensibles concernant l'auteur sont tout aussi cruciales, en particulier celles qui sont relatives à sa vie sexuelle (puisque c'est fondamentalement la base de la recherche de liens entre affaires).

L'article 6 de la loi de 1992 telle que modifiée par la loi du 11 décembre 1998 interdit le traitement de données sensibles, sauf pour un certain nombre de services (article 3, §3.a, 3, §4, et 3, §6) et dans certains cas, énumérés au §2 de l'article 6. Aucune de ces exceptions ne s'applique comme telle aux traitements policiers ou judiciaires. Seule la dérogation mentionnée à l'article 6, §2, I. pourrait offrir une solution. Cette disposition prévoit en effet que l'interdiction de traiter des données sensibles ne s'applique pas "*lorsque le traitement des données à caractère personnel visées au §1^{er} est permis par une loi, un décret ou une ordonnance pour un autre motif important d'intérêt public*". C'est donc dans des textes normatifs concernant les services de police que l'on devrait trouver cette exception. Or, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ne vise pas expressément le traitement de données sensibles, mais se borne à mentionner en son article 191 que :

3Dans l'exercice des missions qui leur sont confiées, les services de police peuvent recueillir et traiter des données à caractère personnel et des informations relatives notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative et pour l'exécution de leurs missions de police judiciaire conformément aux articles 28bis, 28ter, 55 et 56 du Code d'instruction criminelle".

Cette disposition n'est pas suffisamment précise pour autoriser le traitement de données sensibles par les services de police. Dès lors, il faut considérer que le traitement de données sensibles dans le cadre du programme VICLAS n'a pas de base légale. **Il est indispensable que le législateur pallie cette lacune dans les délais les plus brefs, compte tenu de l'importance des missions confiées aux services concernés.**

² Loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *M.B.*, 3 février 1999. Cette loi n'est pas encore en vigueur mais, compte tenu du principe de l'effet direct de la directive européenne, la Commission préconise de tenir compte dès à présent des modifications apportées à la loi de 1992 par la loi de transposition.

B.3. Données relatives à la santé

VICLAS contient des données relatives tant à la santé de la victime qu'à celle de l'agresseur : on vise particulièrement les questions 27 (caractéristiques somatiques : cicatrices, marques, difformité,...) et 38 (maladie mentale, mauvais état de santé général, déficience physique,...) au sujet de la victime, 58 (caractéristiques somatiques : cicatrices, marques, difformité,...), 70 (problèmes psychologiques divers,...), 71 (maladie mentale) au sujet de l'agresseur. En outre, un rapport d'examen médical de la victime est annexé au dossier³.

Il ressort de ce qui précède que VICLAS contient des données relatives à la santé, et est donc soumis aux conditions posées par l'article 7 de la loi de 1992. L'article 7 de la loi de 1992 interdit le traitement de données relatives à la santé sauf (§2.g) « *lorsque le traitement est nécessaire pour la prévention d'un danger concret ou la répression d'une infraction pénale déterminée* ». Or, comme dans tout traitement d'analyse criminelle, le but n'est pas nécessairement la répression d'une infraction déterminée, mais bien l'établissement de liens entre différentes affaires. Ainsi, par exemple, on gardera des données relatives à l'auteur d'une affaire élucidée, de manière à voir si un lien ne peut pas être établi avec d'autres affaires non résolues. En outre, si l'on considère que la finalité de VICLAS est la répression d'une infraction pénale déterminée, la condamnation définitive d'un auteur devrait entraîner l'effacement de toutes les données le concernant, en application de l'article 4, §5 de la loi de 1992. Or, les données relatives à des condamnés sont conservées après la décision définitive, pour les cas de récidive (Voir ci-dessous).

L'interdiction de traitement de données relatives à la santé est également levée (§2, e) "*lorsque le traitement est rendu obligatoire par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour des motifs d'intérêt public importants*". Cette formulation étant moins restrictive que celle de l'article 6 de la loi, relatif aux données sensibles, peut-on considérer que l'article 191 précité de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux constitue une base légale adéquate ? Le traitement de données relatives à la santé n'est pas rendu "obligatoire" par cette loi, et elle ne peut donc constituer une base suffisante.

La Commission tient donc à rappeler qu'il convient de légiférer de manière urgente, en cette matière, de façon à ce que les services concernés puissent traiter dans le respect de la loi les données relatives à la santé, dans la mesure où elles leur sont nécessaires.

C) Remarques particulières sur le questionnaire

La Commission souhaite préciser sa position au sujet de quelques questions du programme ViCLAS. Il s'agit ici d'encadrer l'utilisation du programme VICLAS de manière à respecter les impératifs de la protection de la vie privée.

C.1. Question 6

La question 6 est fondamentale puisqu'elle définit la nature de l'affaire traitée, et partant, la raison de son inclusion dans VICLAS. C'est pourquoi la Commission estime que la catégorie "other offences", visant des infractions moins graves telles que le harcèlement (stalking), des appels téléphoniques malveillants,... ne doit être utilisée que dans les cas où des présomptions sérieuses existent que l'auteur de ces actes soit également l'auteur des crimes plus graves visés en principe par le programme (ainsi, par exemple, lorsque l'auteur d'appels téléphoniques malveillants se vante d'avoir déjà commis un meurtre ou menace la victime).

³ Lorsque la victime est décédée, c'est d'un rapport d'autopsie qu'il s'agit : dans ce cas, les données personnelles ne concernent pas la personne décédée, mais il peut arriver que le rapport contienne des données relatives à la santé des enfants de la victime. C'est le cas si l'autopsie révèle que la personne décédée était atteinte d'une maladie héréditaire dont ses enfants sont certainement atteints.

C.2. Question 14

Les coordonnées complètes de la victime sont certes nécessaires tant que l'affaire concernée n'est pas résolue. Par contre, si l'on veut conserver tout le dossier relatif à une affaire résolue, de manière à repérer un modus operandi et à résoudre ainsi d'autres cas, les données permettant l'identification de la victime ne sont plus nécessaires. Il en va de même dans les cas de transferts de données vers des pays tiers : la résolution opérationnelle d'une affaire étant de la compétence des services de police belges, les services étrangers ne doivent pas connaître l'identité de la victime. D'une manière générale, la Commission plaide pour que l'identification de la victime soit masquée dès qu'elle n'est plus indispensable.

C.3. Question 83

La question 83 (optionnelle) concerne toute personne qui « pourrait être liée à l'affaire d'une manière significative ». La Commission souligne le danger qu'il y a à utiliser de telles rubriques en texte libre, lorsque le lien de rattachement de la personne avec l'affaire peut être extrêmement ténu, et que l'appréciation de ce lien repose en définitive sur un enquêteur. Or, il est clair que l'inclusion dans une telle banque de données peut causer à la personne concernée un dommage sérieux. La Commission plaide pour la suppression de cette question.

C.4. Question 167

La question porte sur les échantillons d'ADN. La Commission rappelle qu'il ne peut être question de mettre sur pied une banque de données ADN spécifique à VICLAS : il faut éviter la multiplication de banques de données à ce point sensibles. Le questionnaire doit se borner à indiquer si des échantillons existent, et la procédure normale doit être suivie pour les comparaisons d'ADN par la suite.

D) Durée de conservation

La police judiciaire souhaite obtenir une durée de conservation de 30 ans pour les données introduites dans VICLAS. Afin de respecter au mieux les principes de pertinence et de proportionnalité, la Commission propose d'établir des durées de conservation différentes selon le type de données (ce qui, techniquement, ne pose pas de problème ardu). En effet, la finalité du programme étant de permettre l'établissement de liens entre des affaires différentes, il peut être nécessaire de garder des données aussi bien sur des cas non résolus que sur des affaires qui le sont, et ont abouti à une décision judiciaire à l'encontre de l'auteur des faits. Dans cette idée, la Commission propose de prendre en compte les durées de conservation suivantes.

1. Les données identifiant les victimes peuvent être gardées :
 - si l'auteur est identifié : jusqu'à ce qu'il ait fait l'objet d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ;
 - si l'auteur n'est pas identifié : jusqu'à la prescription des poursuites du chef de l'infraction la plus grave.

Des données concernant les victimes peuvent encore être gardées après ces dates, à condition d'être anonymisées.

2. Données concernant les auteurs

Les responsables du programme VICLAS soutiennent (comme beaucoup d'autres) que la récidive est quasiment inévitable pour la criminalité motivée par une pathologie d'ordre sexuel, et qu'il convient donc de garder des données sur les auteurs pendant trente ans, même si cette durée excède celle de leur condamnation. La Commission s'est toujours prononcée avec réserve à l'égard des projets visant à soumettre les auteurs de crimes sexuels à des mesures plus strictes quant à la conservation des données les concernant⁴, estimant qu'elle ne disposait pas d'éléments suffisants pour apprécier le taux de récidive dans ce domaine, et qu'elle ne pouvait se contenter à cet égard d'affirmations basées sur le « bon sens populaire ». En effet, des délais de conservation très longs ne sont pas sans poser de sérieux risques au regard de la protection de la vie privée (et de la présomption d'innocence).

Toutefois, l'on ne peut ignorer que l'expérience des gens de terrain tend à corroborer ces affirmations. En outre, la loi du 25 février 1999⁵ relative à la procédure d'identification par analyse ADN en matière pénale prévoit des durées de conservation fort longues, qui se justifient par le souci d'élucidation d'affaires pénales complexes et présentant des liens entre elles.

La Commission avait déjà évoqué ce choix dans son avis 98/17 portant sur le projet de loi relatif à l'analyse ADN en matière pénale, dans les termes suivants : « *La Commission estime, par conséquent, qu'il convient de préciser davantage les objectifs poursuivis par le législateur et sur la base de ceux-ci, les délais de conservation des profils ADN dans la banque de données "Criminalistique". Il convient notamment de préciser clairement si la finalité vise uniquement à identifier des traces ou bien à rechercher des infractions en général. Si l'objectif poursuivi par le législateur consiste uniquement à identifier des traces découvertes dans le cadre d'une infraction déterminée, cet objectif est atteint lorsque les traces ont été identifiées; les profils ADN devraient dès lors être effacés de la banque de données dès que l'identification a été réalisée. (...) Toutefois, si l'objectif est de disposer de suffisamment de moyens en vue d'enquêter sur des infractions futures, la conservation de traces identifiées peut se révéler importante. Dans ce cas, on crée toutefois une banque de données de suspects potentiels, avec toutes les possibilités d'abus que cela implique.* »

Il paraît clair que le but de ViCLAS est de permettre l'établissement de liens entre différentes affaires, ce qui peut nécessiter une conservation longue.

De manière à mettre en balance les deux intérêts, la Commission préconise les délais suivants.

- Si l'auteur n'est pas identifié : jusqu'à 10 ans après la prescription des poursuites du chef de l'infraction la plus grave ;
- Si l'auteur est identifié : jusqu'à 10 ans après sa réhabilitation⁶ ou, lorsque les peines ne sont pas susceptibles d'être effacées, après 30 ans ; ou au décès du condamné si celui-ci intervient avant l'expiration de ces délais⁷.

⁴ Voir en particulier l'avis 37/97.

⁵ Non encore promulguée. Voir Doc. Parl. Chambre, 1998-1999, 1047/8-96/97.

⁶ Tant que l'auteur des faits n'est pas réhabilité, il fait encore l'objet d'un certain « suivi pénal » ; l'idée qui sous-tend la proposition de la Commission est de mettre en balance le droit à l'oubli de la personne concernée après sa réhabilitation et le danger de récidive.

⁷ La loi ADN précitée impose un délai de conservation plus important (jusque dix ans après le décès du condamné), mais une banque de données ADN permet d'identifier des traces avec certitude même après le décès de la personne, et donc de disculper d'autres suspects. Par contre, une banque de données d'analyse criminelle ne permet pas une identification aussi formelle, et de tels délais ne se justifient donc pas.

En tout état de cause, la Commission plaide pour qu'une étude scientifique portant sur la récidive propre à ce type de criminalité soit faite, de manière à pouvoir répondre adéquatement aux nombreuses demandes basées sur des arguments de ce genre.

E) Procédure d'utilisation de VICLAS

Il va sans dire que le type de traitement envisagé, source de risques importants pour la vie privée des personnes concernées, doit être entouré de mesures de sécurité adéquates. Actuellement, seul un nombre très restreint d'analystes criminels ont accès à la banque de données. Celle-ci est alimentée par les enquêteurs de terrain, mais les données ne sont jamais intégrées dans le système sans un contrôle de qualité effectué par l'équipe d'analystes. Si le contenu de certaines rubriques leur semble devoir être modifié, les adaptations sont faites en concertation avec l'équipe de terrain.

La procédure suivie paraît offrir des garanties suffisantes en terme de sécurité ; la Commission recommande toutefois que cette procédure soit fixée par écrit et rendue obligatoire pour les utilisateurs de la banque de données. Il conviendrait tout particulièrement de restreindre le nombre d'utilisateurs admis à consulter VICLAS, et que ce nombre reste limité même lorsque la réforme des polices sera effective.

F) Transferts de données vers des pays tiers

Si VICLAS est utilisé de manière commune par différents pays se pose la question de savoir par quels mécanismes les transferts de données auront lieu. Interpol semble exclu, car il ne permet pas la transmission complète de *modus operandi* détaillés. Par contre, le passage par le canal Europol semble plus indiqué, à condition que l'on étende son champ d'application *ratione materiae*, ce qui est envisageable⁸.

Dans l'état actuel des choses, la Commission ne doit pas se prononcer sur ce qui n'est encore qu'une intention, et dont l'examen relève plutôt d'instances de concertation internationale entre commissaires à la protection des données.

CONCLUSION :

Sans préjudice des remarques formulées aux points A, C, D et E du présent avis, la Commission ne peut donner son aval à la poursuite du programme VICLAS, à défaut d'une base légale pour le traitement des données sensibles et des données relatives à la santé. **La Commission rappelle avec insistance qu'il convient de légiférer de manière urgente en la matière.**

Le secrétaire

Le président

(sé)M.-H. BOULANGER

(sé)P. THOMAS

⁸ Article 2, §2 de la Convention prise sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (établie par un Acte du Conseil du 26 juillet 1995).