

AVIS N° 24/1999 du 23 juillet 1999

N. Réf. : 10 / A / 1999 / 030

OBJET : Protocole d'accord entre le collège des procureurs généraux et le Fonds commun de garantie automobile concernant la transmission rapide des procès-verbaux relatifs aux accidents de la circulation.

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 Justice du 30 juin 1999;

Vu le rapport de Monsieur Yves Poullet;

Emet, le 23 juillet 1999, l'avis suivant :

I. **Objet de la demande d'avis :**

Le projet de Protocole vise la création d'une centrale d'informations appelée TRANS-PV permettant la transmission rapide des procès-verbaux à destination des assureurs aux fins, (d'après le protocole), d'améliorer le règlement des indemnisations de personnes lésées dans les accidents de voiture. Cette centrale créée au sein du Fonds commun de garantie automobile serait alimentée de la manière suivante. Les autorités de police chargées de dresser les procès-verbaux en matière d'accidents de circulation ont pour devoir la transmission des procès-verbaux ainsi que la communication du suivi donné à ceux-ci (y compris les suites pénales réservées) aux parquets des tribunaux de police. Ces derniers les communiqueraient, sauf exceptions, à la centrale ainsi créée.

La centrale adresserait sur support électronique les informations de base relatives à chaque procès-verbal à chacun des assureurs de responsabilité impliqués. Sur la base de cette information, les assureurs pourront prendre copie du procès-verbal. Les entreprises d'assurances auront en outre le devoir d'informer le Parquet de ce que l'indemnisation des personnes a été effectuée. Cette information sera transmise sur la base d'un bordereau dont le modèle est défini par le Protocole.

Le projet de Protocole d'accord a été élaboré, avec l'appui des Ministres de la Justice et des Affaires Economiques qui signeraient pour accord le Protocole, par le Collège des Procureurs généraux, institution nouvellement créée par la loi du 4 mars 1997 instituant le Collège des Procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national (*M.B.*, 30 avril 1997) et le Fonds commun de garantie automobile visé par les articles 79 et 80 de la loi du 9 juillet 1975 sur le contrôle des entreprises d'assurances mis en vigueur par l'arrêté royal du 16 décembre 1981 modifié à diverses reprises. Les statuts du Fonds comme association d'assurance mutuelle ont été approuvés pour la dernière fois par arrêté royal du 1er mars 1993 (*M.B.*, 6 avril 1993, p. 7370).

Enfin, le projet contient trois annexes:

- la première a trait au bordereau à l'aide duquel les compagnies d'assurance transmettent l'information selon laquelle elles ont procédé à l'indemnisation des personnes lésées;
- la deuxième est une description du fonctionnement de "Trans-PV" qui reprend les engagements du Fonds commun de garantie automobile;
- et la troisième (purement financière) fixe la compensation à payer sur un compte du Ministère de la Justice pour les charges résultant de la réalisation des copies supplémentaires des procès-verbaux.

Il est à noter que vu le peu de temps laissé au rapporteur, celui-ci n'a pu interroger les services compétents du Collège, du Ministère et du Fonds, ce qui eût certes été utile.

II. Discussion :

Le projet de protocole soumis à l'avis de la Commission suscite des critiques à la fois sur le contenu de l'accord (A) et sur la compétence des signataires (B).

A. Le contenu du protocole.

1. Le protocole aurait pour effet de modifier singulièrement les **modes de collecte et de distribution de l'information** résultant des procès-verbaux des autorités de police et de gendarmerie. On note que ces autorités ont le devoir de transmettre d'office les procès-verbaux d'accidents de circulation aux parquets des tribunaux de police et que ces parquets transmettront d'office au Fonds, c'est-à-dire à un organisme privé, non seulement les procès-verbaux mais également la suite réservée par ces parquets aux différentes infractions constatées, le cas échéant, par ces procès-verbaux. A cet égard, le protocole fait une exception lorsque les parquets "voient un obstacle basé sur la nature des infractions constatées ou sur les particularités de l'affaire", mais que l'exception n'est ni précisée, ni expliquée, créant par là une incertitude qui serait de toute façon préjudiciable au système que le protocole entend mettre en place. En outre, on souligne :
 - a) que, du point de vue secteur de l'assurance, le système mis en place paraît plus efficace que celui qui prévaut actuellement où l'assureur intéressé, après avoir par ses conditions générales demandé le consentement de l'assuré, a accès, par le biais d'une demande particulière au parquet, au procès-verbal le concernant, un système plus efficace. L'information sur l'existence du procès-verbal lui est communiquée d'office et l'accès au contenu est directement assuré auprès de la centrale sans aucune information et, a fortiori, sans le consentement de la personne concernée ;
 - b) que le système permet au responsable du traitement (le Fonds) et aux organismes assureurs de prendre connaissance, le cas échéant, de données dites judiciaires au sens 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). En effet, la base de données "Trans PV" reprend non seulement les procès-verbaux -qui peuvent dans bien des cas être considérés comme des données judiciaires¹- mais en outre les suites réservées par les parquets aux infractions constatées -qui sont en toutes hypothèses des données judiciaires-. Le protocole fait même obligation aux parquets d'informer "Trans PV" des suites réservées aux dossiers ouverts (suite à l'accident qui a fait l'objet de la procédure de transmission des procès-verbaux).

¹ Un procès-verbal -du moins dans le contexte de la circulation et du transport- peut être défini comme un élément probatoire officiel dont les modalités (compétence, valeur probatoire et conditions de validité) sont strictement déterminées par la loi. Le but de la réglementation est de fixer la preuve des éléments constitutifs d'une infraction. Voir en particulier les articles 15 et 16 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police qui détermine les agents compétents, l'article 40 de la même loi qui prévoit la communication des procès verbaux aux autorités judiciaires et l'article 62 de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière qui fixe les personnes compétentes pour dresser procès-verbal des infractions à la circulation routière avec valeur probatoire jusqu'à preuve du contraire.

On note, dès lors, que la plupart des procès-verbaux relatifs à des accidents contiennent des données judiciaires au sens de la loi du 8 décembre 1992, c'est-à-dire " une donnée à caractère personnel relative à ... des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions, ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté...". Il existe, certes, des exceptions ainsi lorsque l'accident est dû à la crise cardiaque d'un conducteur .

La transmission de telles informations et leur traitement ne peuvent être opérés, selon l'article 8, § 2 de la loi du 8 décembre 1992 que dans cinq hypothèses déterminées dont aucune n'apparaît relevante pour légitimer les traitements envisagés dans le cadre de "Trans PV". Si le raisonnement est évident pour les hypothèses d) et e) de l'article 8, § 2, les trois premières hypothèses paraissent elles aussi ne pas pouvoir s'appliquer :

- premièrement, une exception est prévue lorsque le traitement est opéré sous le contrôle d'une autorité publique ou d'un officier ministériel, ce qui n'est pas le cas ici ;
- deuxièmement, le traitement de données dites judiciaires peut être effectué par d'autres personnes lorsque le traitement est nécessaire à la réalisation de finalités fixées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, ce qui exclut la possibilité de prévoir un tel traitement par un protocole même signé par le Collège des Procureurs généraux;
- troisièmement, le traitement est autorisé lorsqu'il est le fait de personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé, pour autant que la gestion de leurs propres contentieux l'exige, ce qui ne paraît pas non plus être a priori le cas dans la mesure où l'indemnisation de la victime n'implique pas la communication a priori de l'information sur les poursuites pénales entamées .

2. Le protocole contient des **dispositions insuffisantes** et **incomplètes** au regard des exigences de la loi du 8 décembre 1992. Ainsi, le protocole affirme certes que le Fonds commun de garantie automobile traitera "les documents qui lui sont confiés dans le respect de la plus grande confidentialité et de la réglementation relative à la protection des données", mais ne détaille pas les mesures nécessaires à assurer cette protection.

a) Ainsi, le Protocole ne prévoit pas les mesures nécessaires afin d'informer les clients des sociétés d'assurance de l'existence de ce nouveau traitement . En principe, cette information est due par le responsable du traitement, à savoir le Fonds de garantie. Le mode d'information (modèle de lettre, clause à insérer dans les contrats d'assurances) et le contenu auraient pu être précisés dans une annexe. Par ailleurs, du côté des autorités en charge de la rédaction des procès-verbaux, une information sur la transmission des informations en particulier au delà de la sphère des autorités publiques est due . Au delà de ces obligations d'information ponctuelle, le protocole lui même devrait à tout le moins faire l'objet d'une publicité, ce qui ne semble pas avoir été prévu. La nouvelle loi du 4 mars 1997 instituant le Collège des Procureurs généraux ne la prévoit pas d'office, ce que certains commentateurs ont vivement regretté.

b) Aucune disposition particulière ne prévoit de mesures de sécurité lors de la transmission des données. Ainsi, la Commission relève qu'il eût été utile de répondre aux questions suivantes. Sous quelle forme sécurisée les données sont-elles transmises du Parquet au Fonds ? Le Parquet a-t-il le droit de contrôler l'exactitude des données reprises par le Fonds et la destruction des procès-verbaux au terme du délai de conservation prévu par le protocole (soit deux ans) ainsi que les procédures de sécurité qui seront mises en œuvre par le Fonds? Quelles sont les mesures de sécurité prévues lors de la transmission aux assureurs? Qui au sein des compagnies sera autorisé à accéder à la base de données du Fonds ? Y aura-t-il une procédure d'enregistrement et de conservation des entrées et des sorties de la base de données ?

c) La durée de conservation des documents et des données est peu claire. Le protocole prévoit que "l'envoi de la copie d'un procès-verbal au Fonds entraîne l'autorisation pour celui-ci de conserver ce document pendant une durée maximale de deux ans", mais cette durée doit-elle se calculer par dossier, en tenant compte de l'arrivée du dernier document (par exemple les procès verbaux

complémentaires ou la suite réservée par le Parquet au dossier), par procès verbal ou pour chaque document reçu ?

- d) La finalité de la transmission aux compagnies d'assurances devrait être précisée . Selon la Commission, la transmission ne peut avoir pour finalité que de faciliter des procédures d'indemnisation des victimes. Ainsi, toute interrogation de la banque de données à propos d'un client assuré ou d'un prospect devrait être exclue, de même que l'utilisation de l'accès aux fins de déterminer le risque potentiel d'un assuré ou de calculer la prime due par celui-ci .
- e) Enfin, le Protocole ne détaille pas les sanctions qui pourraient être prises par le Collège en cas de non-respect par le Fonds ou les compagnies d'assurances de leurs obligations.

B. La compétence des signataires.

A ces diverses remarques particulières, s'ajoute celle plus fondamentale de la compétence des signataires. En effet, d'une part, un traitement dans le secteur public, en l'occurrence la transmission systématique des informations contenues dans les procès-verbaux, ne peut être créé qu'en exécution des missions légales du responsable du traitement (en l'espèce les parquets auprès des tribunaux de police). Ce principe suppose que le Collège des Procureurs généraux ait compétence pour ériger cette transmission systématique en mission légale, ce qui ne semble pas être le cas. D'autre part, le destinataire de la transmission, le Fonds commun de garantie automobile, doit agir dans le cadre des missions qui lui sont confiées en exécution de la loi, ce qui n'est pas le cas non plus.

Le protocole est signé par le Collège des Procureurs généraux sur la base - même si le fondement n'est pas expressément indiqué, ni motivé - des compétences de décision qui lui sont octroyées par l'article 143 bis du Code judiciaire, tel qu'introduit par la nouvelle loi du 4 mars 1997. Ces compétences s'énoncent de manière restrictive comme suit: " le Collège des Procureurs généraux décide par consensus de toutes les mesures utiles en vue de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la politique criminelle déterminée par les directives visées à l'article 143 ter et dans le respect de la finalité...". A première vue, il apparaît difficile de considérer que la création d'une centrale de renseignements destinée à l'accélération de l'indemnisation de personnes lésées lors d'un accident de circulation entre dans le champ de telles compétences. *Le collège pourrait peut-être invoquer une autre base, celle de l'article 125 du Tarif Criminel² qui permet au Procureur général d'accorder l'accès de tiers à certaines pièces du dossier répressif d'une personne, et ce, dans le cadre d'une procédure d'instruction. Il est toutefois d'interprétation constante que ce droit des procureurs est à apprécier au cas par cas et ne se conçoit que dans le cadre d'une procédure d'instruction criminelle ce qui n'est bien évidemment pas le cas ici.*

Quant à l'autre signataire, le Fonds commun de garantie automobile, la création d'une centrale telle que la "Trans PV" cadre difficilement avec l'objet social de ce fonds. Le Fonds a en effet pour fonction essentielle, suivant l'article 80 de la loi du 9 juillet 1975 (*M.B.*, 29 juillet 1975) relative au contrôle des entreprises d'assurances et d'indemniser les victimes d'accident lorsque l'auteur de l'accident n'est pas assuré.

² Article 125 A.R. du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive : « En matière criminelle, correctionnelle et de police et en matière disciplinaire, aucune expédition ou copie des actes d'instruction et de procédure ne peut être délivrée sans une autorisation expresse du Procureur général près de la Cour d'appel ou de l'auditeur général (...) »

L'article 3 des statuts du Fonds précise d'ailleurs son objet social à savoir l'indemnisation dans cinq cas des personnes ayant subi des dommages résultant de lésions corporelles causées par un véhicule automoteur. La création d'une centrale permettant d'informer les sociétés d'assurance de l'existence de procès-verbaux d'accidents de circulation entre dès lors difficilement dans les compétences du Fonds. Une telle extension devrait pour le moins faire l'objet d'une approbation par arrêté royal, conformément à la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurance.

CONCLUSIONS :

Le projet de protocole vise à la création d'un certain nombre de traitements dont la légitimité au regard des principes de la loi du 8 décembre 1992 n'est pas fondée. Le traitement de données judiciaires en dehors des hypothèses légales strictement définies par cette loi est, en outre, illégal. Par ailleurs, le projet soumis contient de graves lacunes par rapport à des dispositions essentielles de la loi, telles l'obligation de prendre les mesures de sécurité adéquates, celle d'informer les personnes concernées, etc.... Pour ces divers motifs, la Commission émet un avis défavorable.

La Commission tient à ajouter qu'étant donné le caractère sensible des données traitées et du traitement, il serait préférable, en toute hypothèse, que ce soit le parquet lui-même et plus précisément le Collège des Procureurs généraux, qui opère les traitements en question ou du moins certaines fonctions des traitements envisagés, à savoir, d'une part, la création d'une centrale des procès-verbaux accessibles aux autorités de police ou judiciaires habilitées et, d'autre part, la possibilité pour les compagnies d'assurances de disposer d'un point unique de contact pour obtenir sur base du consentement de leurs clients les informations relatives au contenu des procès-verbaux les concernant. Cette proposition aurait pour effet de répondre aux attentes légitimes des compagnies d'assurances de voir faciliter la procédure d'obtention des renseignements nécessaires à l'exécution de leurs contrats et, de permettre une indemnisation plus rapide des assurés, tout en maintenant la base de données des procès-verbaux sous le contrôle direct des autorités publiques.

Le secrétaire

Le président

(sé)M.-H. BOULANGER

(sé)P. THOMAS