



## Recommandation n° 04/2010 du 19 mai 2010

**Objet :** Recommandation d'initiative concernant la législation relative aux sanctions administratives communales et la protection des données à caractère personnel (SE-2009-042)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

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 "la LVP"), en particulier l'article 30 ;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere, Président ;

Émet, le 19 mai 2010, la recommandation suivante :

## **I. CHAMP D'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION**

1. La présente recommandation d'initiative<sup>1</sup> traite de la protection des données à caractère personnel lors de l'application de sanctions administratives communales (ci-après législation SAC).
2. La recommandation rappelle un certain nombre de principes importants de la LVP dont il faut tenir compte si des données à caractère personnel sont traitées dans le cadre de la législation SAC. Par le passé, certains acteurs ont déjà affirmé que cette législation SAC n'était pas aussi rigoureuse juridiquement en tous points et qu'elle était susceptible de faire l'objet d'interprétations.

## **II. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES : EXPLICATIONS GÉNÉRALES**

3. L'importance de la problématique de la sécurité n'a cessé de croître au cours des dernières décennies. Étant donné que la notion de "*sentiment d'insécurité*" est de plus en plus répandue, il a dès lors été décidé d'étudier, par le biais d'une enquête auprès de la population (ce qu'on appelle le "*moniteur de sécurité*"), quelles étaient les formes les plus dérangeantes de criminalité, ou en d'autres termes : ce qui empêche le citoyen de dormir sur ses deux oreilles. Il est toutefois ressorti de la première enquête (en 1998) que ce qui gêne le plus le citoyen, ce n'est pas tant la "*véritable*" criminalité mais plutôt toutes sortes de comportements récurrents qui dérangent : par exemple, les déversements clandestins, les déjections canines, les nuisances sonores, etc. Ces aspects ont à leur tour eu des conséquences sur le sentiment subjectif d'insécurité.
4. Étant donné que le parquet est intervenu de manière sélective face à ces formes de "*criminalité*" (la problématique n'a pas toujours été traitée de manière prioritaire en raison de la charge de travail - trop - élevée de certains parquets) et pour donner plus de pouvoir aux administrations locales, on a cherché une réponse politique permettant de lutter contre ces divers problèmes de nuisances. Juste avant la fin de la législature de l'époque, le Gouvernement a introduit en mars 1999 un projet de loi destiné à permettre aux communes

---

<sup>1</sup> Le présent texte est une version retravaillée qui tient compte de certaines remarques formulées lors d'une consultation dont l'objectif était de sonder les réactions à l'égard de cette recommandation auprès des acteurs concernés sur le terrain (le SPF Intérieur, les 10 provinces et les 3 Unions des villes et communes). La Commission se réjouit des nombreuses réactions reçues.

de réagir aux problèmes de nuisances susmentionnés par la voie administrative. La législation SAC était née.

5. La législation de base est la loi du 13 mai 1999 *relative aux sanctions administratives dans les communes*. Sur la base de l'article 119 de la nouvelle loi communale, les communes avaient déjà une compétence de promulguer des règlements de police (communaux). Une violation de ceux-ci était sanctionnée par des peines de police, le traitement de ces infractions étant dans les mains du parquet et de la justice. La loi précitée du 13 mai 1999 a donc notamment inséré un (nouvel) article 119*bis* dans la nouvelle loi communale qui prévoit un certain nombre de sanctions administratives afin de donner aux communes la possibilité d'intervenir dans le cadre des nuisances.
  
6. Il s'est toutefois avéré que dans la pratique, cette loi ne fonctionnait pas parce que le champ d'application était initialement assez limité. Depuis, la législation de base a dès lors été modifiée à plusieurs reprises : en 2004 (via 2 lois<sup>2</sup> différentes, vu les compétences constitutionnelles en la matière), en 2005<sup>3</sup> et (provisoirement) une dernière fois en 2007<sup>4</sup>. Les médias ont annoncé une nouvelle modification de la loi et plus particulièrement un abaissement de l'âge minimum, passant de 16 à 14 ans<sup>5</sup>.
  
7. C'est le conseil communal qui peut fixer les sanctions administratives pour les infractions à ses règlements ou ordonnances de police. Quatre sanctions, énumérées de manière limitative, sont prévues<sup>6</sup> :
  - l'amende administrative ;
  - la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune ;
  - le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune ;
  - la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.
  
8. Dans la présente recommandation, nous ne retiendrons que l'amende administrative, car cette sanction est également la plus fréquente.

---

<sup>2</sup> D'une part, la loi du 17 juin 2004 *modifiant la nouvelle loi communale* et d'autre part, la loi du 7 mai 2004 *modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale*.

<sup>3</sup> Loi du 20 juillet 2005 *portant des dispositions diverses*.

<sup>4</sup> Loi du 25 janvier 2007 *visant à réprimer le graffiti et la dégradation des propriétés immobilières et modifiant la nouvelle loi communale*.

<sup>5</sup> Voir par exemple le journal De Morgen du 27 février 2010, p. 5.

<sup>6</sup> L'amende administrative est infligée par l'agent sanctionnateur, les 3 autres par le collègue écheval.

9. Il est ressorti d'une enquête précédente notamment du *Service public fédéral Intérieur* (premier semestre 2006)<sup>7</sup> qu'au cours de la période étudiée (du 01/12/2005 au 30/06/2006 inclus), 59% des communes (qui avaient répondu) prévoyaient l'inscription de sanctions administratives dans le règlement communal. Après sept ans de législation, ces chiffres ont révélé que de nombreuses communes n'avaient pas encore pris la voie de cette forme de sanction. Le système était majoritairement utilisé par les grandes villes, les villes et les communes appartenant aux 18 communes de la périphérie bruxelloise et les villes régionales.
10. Dans le courant de l'année 2006, l'*Union des Villes et Communes de Wallonie* (UVCW) a procédé à une consultation auprès des communes wallonnes<sup>8</sup>. Alors qu'en 2004, une majorité des communes wallonnes ne recouraient pas encore à la législation SAC, les chiffres de 2006 ont révélé que presque 70 % de ces communes avaient alors déjà introduit la législation SAC ou étaient en train de le faire. La majorité des communes faisait appel à un agent sanctionnateur *provincial*.
11. La *Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten* (VVSG - Union des Villes et Communes Flamandes) a procédé à une consultation de grande envergure de mai à juillet 2008 auprès des 308 villes et communes flamandes concernant la mise en œuvre et l'application de la législation SAC<sup>9</sup>. Cette enquête a été publiée fin 2008 mais a de nouveau été mise sous les projecteurs en mars 2009 par une couverture médiatique (plutôt négative)<sup>10</sup>.
12. Une étude antérieure de la VVSG a indiqué qu'au printemps 2005, seuls 10 % des communes flamandes étaient prêtes pour l'introduction de sanctions administratives. En 2006, une étude de l'UG a révélé que 33 % des communes flamandes avaient déjà introduit des sanctions administratives. On peut établir sur la base de l'enquête réalisée fin 2008 par la VVSG que 52 % des communes flamandes connaissent déjà les SAC et qu'au printemps 2009, environ 70% des villes et communes flamandes disposeraient de la possibilité d'appliquer des sanctions administratives.
13. Ce qui est également important, c'est qu'il ressort de l'étude de la VVSG que 70 % des communes dans lesquelles les SAC étaient d'application collaborent au-delà des frontières

---

<sup>7</sup> *Rapport d'enquête. Évaluation de l'application de la loi relative aux Sanctions administratives dans les communes. 7 années de sanctions administratives communales* (disponible sur le site internet [www.ibz.be](http://www.ibz.be)).

<sup>8</sup> Une brève description de l'enquête est disponible sur le site Internet suivant : [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be).

<sup>9</sup> Résumé disponible à l'adresse [www.VVSG.be](http://www.VVSG.be).

<sup>10</sup> Voir l'annexe du week-end du journal *De Morgen* : "*DMreporter*" du 21 mars 2009, p. 23 et 24.

communales, dont une partie au niveau intercommunal<sup>11</sup>. Dans la pratique, il apparaît en outre que 70 % à 80 % des dossiers de nuisances donnent lieu à une amende (c'est précisément pour cette raison que la présente recommandation se concentre sur les amendes administratives).

14. D'après une consultation propre<sup>12</sup>, notamment des provinces, il ressort que différentes provinces sont impliquées dans la législation SAC (voir également le point 26) en mettant à disposition des fonctionnaires sanctionneurs provinciaux (dans la province de Hainaut, 42 des 69 communes sont affiliées au bureau provincial et, jusqu'à présent, 4200 dossiers ont été traités ; la province de Flandre orientale assiste 34 des 65 communes de Flandre orientale ; la province de Luxembourg assiste 39 des 44 communes, la province du Brabant flamand aide 57 des 65 communes et la province de Liège 36 des 84 communes).
15. En d'autres termes, il est important que les sanctions administratives gagnent en importance, malgré le fait qu'elles ont été peu appliquées au cours des premières années qui ont suivi l'introduction de la loi. En outre, des voix s'élèvent pour étendre de nouveau le champ d'application (voir le point 6).
16. Un concept important concernant les sanctions administratives communales réside dans le fait qu'une distinction est faite entre d'une part la compétence de constatation (c'est-à-dire qui peut constater des infractions) et d'autre part la compétence de sanction (c'est-à-dire qui peut infliger la sanction).
17. Comme déjà précisé aux points 8 et 13, l'on ne se concentre ici que sur la procédure de l'amende administrative, qui est la plus utilisée dans la pratique. Les règles relatives à la constatation des infractions se rejoignent en grande partie pour les 4 types de sanctions (les règles relatives aux sanctions proprement dites sont par contre différentes).
18. Avant de pouvoir infliger une sanction administrative, il est nécessaire d'établir l'infraction dans le règlement de police de la commune. Dans le cadre de la législation SAC, il est précisé spécifiquement qui peut procéder à la constatation. Il y a différentes possibilités :

---

<sup>11</sup> Le tribunal de police d'Anvers a déclaré la commune Zwijndrecht en faute début 2009 parce qu'elle avait désigné l'intercommunale Igean comme "*agent sanctionneur*". D'après le juge de police, la loi ne parle toutefois que de la désignation du secrétaire communal ou d'un agent communal ou provincial ayant un diplôme approprié.

<sup>12</sup> Consultation en automne 2009 de quelques acteurs : le SPF Intérieur, les 3 unions de villes et communes et enfin les provinces.

- les agents et auxiliaires de police (mentionnés à l'article 119 *bis*, § 6, premier alinéa de la *nouvelle loi communale* et à l'article 58 de la loi sur la police intégrée)<sup>13</sup>,
  - les agents communaux (par exemple, le gardien de la paix-constatateur mentionné à l'article 3, § 1, 4<sup>o</sup> de la loi du 15 mai 2007 *relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale*),
  - les agents de sociétés de transport (mentionnés à l'article 119 *bis*, § 6, deuxième alinéa de la *nouvelle loi communale*) et
  - (très limité) des agents de surveillance.
19. Les personnes susmentionnées n'ont pas toutes les mêmes compétences. Le gardien de la paix-constatateur n'est par exemple pas compétent pour constater les "*infractions mixtes*"<sup>14</sup>.
20. En ce qui concerne la compétence de constatation, il est en d'autres termes assez clairement déterminé dans la législation qui peut constater quels faits précis (les modalités pratiques étant décrites dans des normes juridiques inférieures telles que des circulaires).
21. Les infractions sont constatées soit via un procès-verbal, soit via un compte rendu administratif. Bien que ce procès-verbal constitue un maillon important dans le traitement ultérieur du dossier et doit donc être clair, précis et complet, la législation ne décrit pas la forme précise de ce procès-verbal, ni les données qui doivent y être reprises. Ces exigences sont mentionnées dans une norme juridique inférieure, à savoir la Circulaire OOP 30 *bis* du 3 janvier 2005 *concernant la mise en œuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale* (point II.2.2., point 25, 1<sup>er</sup> alinéa). Il faut ainsi par exemple inscrire le nom, le prénom, l'adresse légale, la date et le lieu de naissance du contrevenant. Le cas échéant, l'adresse des parents doit par exemple également être indiquée si le contrevenant est mineur.
22. La Circulaire OOP 30 *ter* (du 10 novembre 2005) *qui explicite la modification de l'article 119bis de la Nouvelle Loi communale en vertu de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses* prévoit un modèle spécifique pour le compte rendu administratif.

<sup>13</sup> Dans les différentes versions coordonnées que l'on peut retrouver de la Nouvelle loi communale, il est encore toujours question d' "*agent auxiliaire de police*" alors que la réforme de la police a remplacé cette appellation par "*agent de police*".

<sup>14</sup> Certains comportements peuvent faire l'objet aussi bien d'une sanction administrative communale que d'un fait visé au livre II, titre X du Code pénal et aux articles 327 à 330, 398, 448, 461, 463, 526, 534 *bis*, 534 *ter*, 537, 545, 559, 1<sup>o</sup>, 561, 1<sup>o</sup>, et 563, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du Code pénal. Toutefois, une seule peine peut être infligée.

Le commentaire de cette circulaire donne toutefois peu d'explications quant à ce compte rendu<sup>15</sup>.

23. Le procès-verbal (ou le compte rendu administratif) doit être transmis au fonctionnaire sanctionnateur, parfois aussi au parquet.
24. La compétence de sanction est quant à elle moins réglementée. Ainsi, l'article 119*bis*, § 2, 4<sup>e</sup> alinéa de la *nouvelle loi communale* stipule que l'amende administrative est infligée par un fonctionnaire. Ce fonctionnaire doit répondre à deux conditions, à savoir appartenir à une catégorie déterminée par arrêté royal et être désigné par le conseil communal.
25. L'arrêté royal du 7 janvier 2001<sup>16</sup> stipule que le conseil communal désigne le secrétaire communal, mais ce n'est pas une obligation. La désignation d'un autre fonctionnaire communal est également envisageable, pour autant que celui-ci soit du niveau pour lequel un diplôme universitaire de deuxième cycle ou un diplôme équivalent est requis. Le receveur communal est toutefois exclu (vu la possible confusion d'intérêts du fait que le revenu de la sanction profite à la caisse communale). Différentes communes faisant partie d'une zone de police locale peuvent désigner conjointement un seul fonctionnaire communal (mais pas un fonctionnaire de police car il est compétent pour les constatations).
26. L'arrêté royal du 7 janvier 2001 prévoit également qu'à défaut de fonctionnaire communal approprié, le conseil communal peut demander au conseil provincial de désigner un fonctionnaire (provincial).
27. Il ressort clairement de l'étude de la VVSG que les communes concluent bel et bien des accords de coopération. À cet égard, il peut être intéressant d'indiquer que début 2009, le tribunal de police d'Anvers a remis en question le règlement de police de Zwijndrecht parce que cette commune avait choisi de donner une compétence de sanction à un fonctionnaire d'une intercommunale (en l'occurrence Igean), ce que certaines autres communes avaient également déjà prévu. Le juge de police a estimé dans ce dossier que la législation actuelle ne prévoyait pas qu'un fonctionnaire d'une intercommunale se voie également octroyer de telles compétences (de sanction).

---

<sup>15</sup> L'utilisation du compte rendu administratif est seulement recommandée et pas imposée. En outre, seule la police utilise cet instrument.

<sup>16</sup> Arrêté royal du 7 janvier 2001 *fixant la procédure de désignation du fonctionnaire et de perception des amendes en exécution de la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes.*

28. La législation ne prévoit nulle part les enquêtes (complémentaires) auxquelles ce fonctionnaire sanctionnateur peut procéder dans le cadre de sa compétence de sanction. Ainsi, la Circulaire OOP30*bis* précitée stipule notamment ce qui suit : "*Si les données du procès-verbal sont insuffisantes, le fonctionnaire désigné peut inviter les services de police à compléter, le cas échéant après une enquête complémentaire, le dossier avec les données requises.*" (point II.2.2., point 25, 2<sup>e</sup> alinéa). Étant donné que rien n'est mentionné au sujet du compte rendu administratif, la question se pose de savoir si, *mutatis mutandis*, les mêmes règles peuvent s'appliquer.
29. C'est le fonctionnaire sanctionnateur qui décide d'initier ou non une procédure administrative (ou, en cas d' "*infraction mixte*", il analyse si une amende administrative est encore possible)<sup>17</sup>. S'il estime qu'une amende administrative est opportune, il doit communiquer cette décision au contrevenant par lettre recommandée. Ici aussi, c'est la Circulaire OOP30*bis* qui prévoit un modèle à cet effet, avec les données requises.
30. Ce qui est important, c'est que (en fonction du règlement concret) le fonctionnaire sanctionnateur dispose d'une certaine liberté d'appréciation étant donné que l'article 119*bis*, § 5 de la *nouvelle loi communale* stipule que l'amende doit être proportionnée à la gravité des faits. Une répétition des faits au cours d'une période déterminée peut donner lieu à une augmentation de l'amende. Il est généralement admis que la décision du fonctionnaire constitue plutôt un acte administratif et donc que sa décision doit être motivée.
31. Le contrevenant peut introduire un recours à l'encontre de la décision du fonctionnaire sanctionnateur auprès du tribunal de police (si le contrevenant est mineur, il s'agit du tribunal de la jeunesse). Enfin, l'article 119*ter* de la *nouvelle loi* prévoit une procédure de médiation préalable qui est toutefois développée de manière très sommaire et à laquelle, d'après l'étude de la VVSG, il n'est pas beaucoup recouru.

### **III. APPLICABILITÉ DE LA LOI RELATIVE AU TRAITEMENT DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL (LVP)**

#### **A. La législation SAC suppose inévitablement une utilisation de données à caractère personnel**

32. Conformément à l'article 1, § 1 de la LVP, "*on entend par "données à caractère personnel" toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable, désignée*

---

<sup>17</sup> Dans certains cas, le parquet décide lui-même qu'aucun traitement administratif n'est (encore) possible



*ci-après "personne concernée" ; est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale."*

33. En cas d'infraction, le nom, le prénom, la date de naissance et l'adresse du contrevenant sont au moins nécessaires (voir par exemple le point 21).

## **B. La législation SAC implique en outre un traitement de données**

34. La LVP définit le "traitement" comme "*toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données à caractère personnel.*"
35. Le traitement des infractions suppose au moins la collecte, l'enregistrement, la conservation et l'utilisation de données à caractère personnel, effectués ou non à l'aide de moyens automatisés (mais c'est souvent le cas en pratique).

## **C. La législation SAC implique un traitement de données sensibles<sup>18</sup>**

36. Vu la définition de l'article 8 de la LVP<sup>19</sup>, nous avons à faire à ce que l'on appelle des données judiciaires et un régime plus strict est d'application<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Dans le cadre de la protection de la vie privée, les données sensibles sont celles visées aux articles 6, 7 et 8 de la LVP.

<sup>19</sup> Article 8, § 1 de la LVP : *Le traitement de données à caractère personnel relatives à des litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux juridictions administratives, à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions, ou à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté est interdit.* Le paragraphe 2 prévoit quelques exceptions à cette interdiction de principe.

<sup>20</sup> La notion de "*données judiciaires*" au sens de la loi vie privée a une connotation distincte et n'est pas liée à la Loi sur la fonction de police, par exemple. Ce qui importe, c'est que l'article 8 de la loi vie privée énumère clairement ce qui relève des données à caractère personnel "*judiciaires*" et constitue une disposition "*sui generis*" : des données à caractère personnel judiciaires sont (1) des "*données à caractère personnel relatives à des litiges soumis aux cours et tribunaux*", (2) des "*données à caractère personnel relatives à des litiges soumis ... à des juridictions administratives*", (3) des "*données à caractère personnel relatives ... à des suspicions, des poursuites ou des condamnations ayant trait à des infractions*" et (4) des "*données à caractère personnel relatives ... à des sanctions administratives ou des mesures de sûreté*".

#### **IV. APPLICATION DES PRINCIPES DE LA LOI RELATIVE AU TRAITEMENT DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL (LVP)**

37. De par le passé, le secrétariat de la Commission a déjà répété à plusieurs reprises que la LVP ainsi que le régime spécifique de l'article 25 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la LVP s'appliquaient à la législation SAC.

##### **A. Licéité et proportionnalité<sup>21</sup>**

38. Les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.
39. Pour être légitime, chaque finalité doit entre autres répondre à une des conditions de l'article 5 de la LVP. À cet égard, on peut se référer à l'article 5, c) de la LVP : lorsque le traitement "*est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance*". Étant donné qu'il s'agit de données judiciaires, l'article 5, c) de la LVP ne semble pas être suffisant et il faudrait aussi se référer en outre à l'article 8, § 2, b) de la LVP : "*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*".
40. Le fondement légal dans le cadre de la législation SAC est la loi précitée du 13 mai 1999 *relative aux sanctions administratives dans les communes* et l'article 119 *bis* de la nouvelle loi communale.
41. Une question plus fondamentale est de savoir si, dans le cadre de la problématique de la vie privée, la législation SAC dispose d'une base légale suffisante. Étant donné que la législation SAC connaît un champ d'application toujours plus large, cette question est de plus en plus pertinente. Vu l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 de la Constitution, la Cour constitutionnelle a encore jugé récemment que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale (1) doit être prescrite par une disposition législative, suffisamment précise, (2) doit correspondre à un besoin social impérieux et (3) doit être proportionnée à l'objectif légitime poursuivi (arrêt 131/2005 du 19 juillet 2005).

---

<sup>21</sup> Articles 4 et 5 de la LVP.

42. La Commission a également déjà adopté un tel point de vue (voir à cet égard par exemple l'avis n° 23/2008 du 11 juin 2008 *relatif à l'avant-projet de loi portant création de la source authentique des données relatives aux véhicules* – notamment le point 54).
43. Dans un avis récent relatif à un projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules* (45.070/2/V du 27 août 2008), le Conseil d'État s'est référé aussi bien à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'à l'avis n° 23/2008 de la Commission.
44. Vu la jurisprudence<sup>22</sup> susmentionnée, il est recommandé que la législation SAC décrive plus clairement les possibilités de la compétence d'investigation du fonctionnaire sanctionnateur, par exemple pour impliquer des tiers (comme les services de police) dans son enquête. Il faudrait également décrire plus clairement ce qu'il faut reprendre précisément dans le procès-verbal et le compte rendu administratif. Dans l'état actuel de la législation, seule une circulaire donne des indications supplémentaires, sans que la législation SAC l'encadre suffisamment. Des précisions et/ou éclaircissements de cet ordre peuvent faire partie d'une prochaine évaluation de la législation SAC. Plusieurs acteurs y sont d'ailleurs favorables.

## **B. Responsable du traitement**

45. L'article 1, § 4 de la LVP décrit le responsable du traitement comme suit : "*Par "responsable du traitement", on entend la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel.*"
46. Si une commune ne sous-traite pas les sanctions administratives communales, c'est cette commune qui est responsable vu la lecture conjointe de l'article 1, § 4 de la LVP et de la législation SAC. Il ressort toutefois des chiffres que de nombreuses communes (surtout en Wallonie) font appel à un fonctionnaire sanctionnateur provincial.
47. Dans le passé, le secrétariat de la Commission a affirmé qu'un tel fonctionnaire sanctionnateur provincial était toujours un sous-traitant de l'autorité communale et que la commune restait dès lors toujours responsable du traitement. Il ressort du point G. que ce n'est pas toujours vécu comme tel dans la pratique<sup>23</sup>. Lors d'une prochaine évaluation de la

<sup>22</sup> On peut également se référer aux principes de transparence et de loyauté mentionnés à l'article 4 de la LVP.

<sup>23</sup> Toutefois, ce point de vue est déjà également mentionné sur le site Internet de l'UVCW : <http://www.uvcw.be/articles/333,339,41,333,1895.htm>.

législation SAC, une attention accrue pourrait être consacrée au rôle des provinces ainsi qu'au statut de l'agent sanctionnateur provincial<sup>24</sup>.

### C. Information de la personne concernée

48. Dans le cadre de la LVP, l'information est un principe important qui doit notamment permettre de garantir un traitement transparent et loyal. Étant donné que nous sommes confrontés en l'espèce au traitement de données judiciaires, cette information est encore plus pertinente<sup>25</sup>.
49. Dans la plupart des cas de constat d'une infraction, les données à caractère personnel relatives à la personne concernée seront collectées auprès de cette dernière. On peut également se référer dans ce cadre à ce qu'énonce l'article 9, § 1 de la LVP<sup>26</sup>. Dans certains cas, on ne pourra toutefois pas exclure que l'information ne se fasse pas directement auprès de la personne concernée, par exemple en cas de constat de déversement clandestin lorsque le numéro de plaque est noté et que l'on ne peut prendre contact avec la personne concernée que par la suite. Dans ce cas, le renvoi à l'article 9, § 2 de la LVP est important<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> La loi vie privée prévoit en effet dans son article 1, § 4, alinéa 2 la possibilité de désigner explicitement le responsable du traitement dans la législation.

<sup>25</sup> Eu égard à la définition sui generis de "données judiciaires" dans la loi vie privée (voir supra), une éventuelle dispense de l'obligation d'information n'est pas liée à la notion de "données judiciaires", mais bien à certains traitements explicitement mentionnés dans la loi vie privée (voir l'article 3, § 5). La législation SAC n'en fait pas partie.

<sup>26</sup> *Le responsable du traitement ou son représentant doit fournir à la personne concernée auprès de laquelle il obtient les données la concernant et au plus tard au moment où ces données sont obtenues, au moins les informations énumérées ci-dessous, sauf si la personne concernée en est déjà informée :*

a) *le nom et l'adresse du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant ;*

b) *les finalités du traitement ;*

c) *... ;*

d) *d'autres informations supplémentaires, notamment :*

- *les destinataires ou les catégories de destinataires des données,*

- *le caractère obligatoire ou non de la réponse ainsi que les conséquences éventuelles d'un défaut de réponse,*

- *l'existence d'un droit d'accès et de rectification des données la concernant ;*

*sauf dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont obtenues, ces informations supplémentaires ne sont pas nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données ;*

e) *d'autres informations déterminées par le Roi en fonction du caractère spécifique du traitement, après avis de la Commission de la protection de la vie privée.*

<sup>27</sup> *Lorsque les données n'ont pas été obtenues auprès de la personne concernée, le responsable du traitement ou son représentant doit, dès l'enregistrement des données ou, si une communication de données à un tiers est envisagée, au plus tard au moment de la première communication des données, fournir à la personne concernée au moins les informations énumérées ci-dessous, sauf si la personne concernée en est déjà informée :*

a) *le nom et l'adresse du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant ;*

b) *les finalités du traitement ;*

50. Dans la pratique, il apparaît dans certains cas que les communes se réfèrent à l'article 3, § 5 de la LVP<sup>28</sup> pour invoquer une dispense d'information des personnes concernées. Toutefois, une commune, en tant que responsable du traitement et dans le cadre de la législation SAC, ne peut pas invoquer une telle dispense.

#### **D. Droit d'accès de la personne concernée**

51. Toute personne concernée peut exercer son droit d'accès auprès du responsable du traitement. Dans la plupart des cas, ce droit est direct. Ce n'est que dans les cas énumérés à

c) ... ;

d) *d'autres informations supplémentaires, notamment :*

- *les catégories de données concernées ;*
- *les destinataires ou les catégories de destinataires ;*
- *l'existence d'un droit d'accès et de rectification des données la concernant ;*

*sauf dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont traitées, ces informations supplémentaires ne sont pas nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données ;*

e) *d'autres informations déterminées par le Roi en fonction du caractère spécifique du traitement, après avis de la Commission de la protection de la vie privée.*

*Le responsable du traitement est dispensé de fournir les informations visées au présent paragraphe :*

- a) *lorsque, en particulier pour un traitement aux fins de statistiques ou de recherche historique ou scientifique ou pour le dépistage motivé par la protection et la promotion de la santé publique, l'information de la personne concernée se révèle impossible ou implique des efforts disproportionnés ;*
- b) *lorsque l'enregistrement ou la communication des données à caractère personnel est effectué en vue de l'application d'une disposition prévue par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.*

*Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres après avis de la Commission de la protection de la vie privée les conditions pour l'application de l'alinéa précédent.*

...

<sup>28</sup> § 5. *Les articles 9, 10, § 1<sup>er</sup>, et 12 ne s'appliquent pas :*

*1° aux traitements de données à caractère personnel gérés par des autorités publiques en vue de l'exercice de leurs missions de police judiciaire ;*

*2° aux traitements de données à caractère personnel gérés par les services de police visés à l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, en vue de l'exercice de leurs missions de police administrative ;*

*3° aux traitements de données à caractère personnel gérés en vue de l'exercice de leurs missions de police administrative, par d'autres autorités publiques qui ont été désignées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée ;*

*4° aux traitements de données à caractère personnel rendus nécessaires par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ;*

*5° au traitement de données à caractère personnel géré par le Comité permanent de contrôle des services de police et par son Service d'enquêtes en vue de l'exercice de leurs missions légales.*

l'article 13 de la LVP<sup>29</sup> que la personne concernée devra exercer ce droit de manière indirecte.

52. Vu la formulation de l'article 13 de la LVP et le renvoi à l'article 3, §§ 4, 5 et 6 de la LVP, un tel accès indirect ne fait pas partie des possibilités et le responsable du traitement doit octroyer à la personne concernée un accès direct. En pratique, ce fait n'est pas toujours évident (cela dépend en effet aussi de ce qui a été énoncé au point 50). La législation relative à la publicité de l'administration joue elle aussi bien entendu toujours un rôle.

### **E. Délai de conservation des données**

53. L'article 4, § 1, 5° de la LVP stipule que les données à caractère personnel doivent être *"conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement."* La législation SAC ne précise cependant pas très concrètement la durée pour laquelle les données à caractère personnel de la personne concernée peuvent ou doivent être conservées. La loi de base du 13 mai 1999 mentionne uniquement ce qui suit à l'article 3, § 10 dernier alinéa : *"Le fonctionnaire ne peut imposer une amende administrative à l'échéance d'un délai de six mois, à compter du jour où le fait est commis, les éventuelles procédures de recours non comprises"*. La Circulaire OOP 30<sup>ter</sup> stipule ce qui suit à ce sujet : *"Auparavant, le délai de prescription était fixé à 6 mois, à compter du jour où le fait a été commis. Étant donné la prolongation du délai pour l'envoi des constatations au Procureur du Roi ou au fonctionnaire et, le cas échéant, du délai dans lequel le procureur du Roi est tenu de faire connaître sa réaction, ce délai doit être adapté. Le délai est dès lors modifié dans la mesure où il est stipulé que le délai de six mois commence à courir à compter du jour de la réception des constatations ou de la copie du procès-verbal par le fonctionnaire. Ce dernier est censé avoir pris connaissance des constatations deux jours après la date de leur envoi. Il est dès lors indispensable que les constatations mentionnent clairement la date d'envoi. Il est également stipulé désormais que la décision doit être notifiée dans les six mois. Par conséquent, il ne suffit pas de prendre la décision dans le délai susmentionné, mais il convient également de la faire notifier par lettre recommandée au cours de cette même période."*

---

<sup>29</sup> Toute personne justifiant de son identité a le droit de s'adresser sans frais à la Commission de la protection de la vie privée pour exercer les droits visés aux articles 10 et 12 à l'égard des traitements de données à caractère personnel visés à l'article 3, §§ 4, 5 et 6.

54. Vu ce qui précède, il est clair que les données à caractère personnel (judiciaires) de la personne concernée qui a commis une infraction ne peuvent être conservées que de manière limitée, à savoir pour la durée nécessaire . Il est recommandé que ce délai de conservation soit fixé de manière uniforme dans toutes les communes qui recourent aux sanctions administratives communales. Les différentes associations de villes et communes peuvent également jouer un rôle dans ce cadre, en tenant compte de l'autonomie communale en la matière. Lors d'une prochaine évaluation de la législation SAC, il peut être envisagé d'ancrer dans ce cadre la notion de "récidive", ce en vue d'une plus grande sécurité juridique et d'une plus grande clarté.

## F. Mesures de sécurité

55. Étant donné que les données à caractère personnel ne sont pas conservées de manière centrale dans le cadre de la législation SAC, mais qu'en tant que responsable du traitement, chaque commune tient à jour (distinctement) une banque de données, il est important de souligner la prise de mesures de sécurité suffisantes, surtout parce qu'il s'agit également de données "*judiciaires*".
56. Dans ce contexte, il importe dès lors d'évoquer les dispositions de l'article 16 de la LVP<sup>30</sup>. Cet article ne suffit toutefois pas à lui seul.

---

<sup>30</sup> § 1<sup>er</sup>. Lorsque le traitement est confié à un sous-traitant, le responsable du traitement ou, le cas échéant, son représentant en Belgique, doit :

1° choisir un sous-traitant qui apporte des garanties suffisantes au regard des mesures de sécurité technique et d'organisation relatives aux traitements ;

2° veiller au respect de ces mesures notamment par la stipulation de mentions contractuelles ;

3° fixer dans le contrat la responsabilité du sous-traitant à l'égard du responsable du traitement ;

4° convenir avec le sous-traitant que celui-ci n'agit que sur la seule instruction du responsable du traitement et est tenu par les mêmes obligations que celles auxquelles le responsable du traitement est tenu en application du paragraphe 3 ;

5° consigner par écrit ou sur un support électronique les éléments du contrat visés aux 3° et 4° relatifs à la protection des données et les exigences portant sur les mesures visées au paragraphe 3.

§ 2. Le responsable du traitement ou, le cas échéant, son représentant en Belgique, doit :

1° faire toute diligence pour tenir les données à jour, pour rectifier ou supprimer les données inexactes, incomplètes, ou non pertinentes, ainsi que celles obtenues ou traitées en méconnaissance des articles 4 à 8 ;

2° veiller à ce que, pour les personnes agissant sous son autorité, l'accès aux données et les possibilités de traitement soient limités à ce dont ces personnes ont besoin pour l'exercice de leurs fonctions ou à ce qui est nécessaire pour les nécessités du service ;

3° informer les personnes agissant sous son autorité des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution, ainsi que de toute prescription pertinente, relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements des données à caractère personnel ;

4° s'assurer de la conformité des programmes servant au traitement automatisé des données à caractère personnel avec les termes de la déclaration visée à l'article 17 ainsi que de la régularité de leur application.

57. Étant donné que nous sommes confrontés à des données judiciaires au sens de l'article 8 de la LVP, un régime particulier et plus strict est d'application, comme déjà évoqué précédemment. Une des conséquences réside par exemple dans le fait que le chapitre III de l'arrêté royal portant exécution de la LVP est d'application et en particulier l'article 25 qui stipule ce qui suit : "*Lors du traitement de données à caractère personnel visées aux articles 6 à 8 de la loi, le responsable du traitement doit prendre les mesures supplémentaires suivantes :*
- 1° les catégories de personnes, ayant accès aux données à caractère personnel, doivent être désignées par le responsable du traitement ou, le cas échéant, par le sous-traitant, avec une description précise de leur fonction par rapport au traitement des données visées ;*
- 2° la liste des catégories des personnes ainsi désignées doit être tenue à la disposition de la Commission par le responsable du traitement ou, le cas échéant, par le sous-traitant ;*
- 3° il doit veiller à ce que les personnes désignées soient tenues, par une obligation légale ou statutaire, ou par une disposition contractuelle équivalente, au respect du caractère confidentiel des données visées ;*
- 4° lorsque l'information, due en vertu de l'article 9 de la loi, est communiquée à la personne concernée ou lors de la déclaration visée à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, de la loi, le responsable du traitement doit mentionner la base légale ou réglementaire autorisant le traitement de données à caractère personnel visées aux articles 6 à 8 de la loi."*
58. La Commission se demande si l'on accorde suffisamment d'attention à ces obligations (supplémentaires). À ce sujet, la Commission renvoie pour information aux normes de sécurité établies par elle dont l'application à un traitement de données à caractère personnel doit, selon la Commission, être évaluée au cas par cas<sup>31</sup>.

---

*§ 3. Toute personne agissant sous l'autorité du responsable du traitement ou celle du sous-traitant, ainsi que le sous-traitant lui-même, qui accède à des données à caractère personnel, ne peut les traiter que sur instruction du responsable du traitement, sauf en cas d'une obligation imposée par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.*

*§ 4. Afin de garantir la sécurité des données à caractère personnel, le responsable du traitement et, le cas échéant, son représentant en Belgique, ainsi que le sous-traitant doivent prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou non autorisée, contre la perte accidentelle ainsi que contre la modification, l'accès et tout autre traitement non autorisé de données à caractère personnel. Ces mesures doivent assurer un niveau de protection adéquat, compte tenu, d'une part, de l'état de la technique en la matière et des frais qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels.*

*Sur avis de la Commission de la protection de la vie privée, le Roi peut édicter des normes appropriées en matière de sécurité informatique pour toutes ou certaines catégories de traitements.*

<sup>31</sup> <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/mesures-de-r-f-rence-vs-01.pdf>.



## G. Déclaration du traitement

59. Un examen du registre public, qui est disponible en ligne sur le site Internet de la Commission, permet de constater que jusqu'à présent, peu de communes ont fait une déclaration<sup>32</sup> de leur(s) traitement(s) de données à caractère personnel dans le cadre de la législation SAC.
60. Les résultats indiquent en outre que de nombreuses provinces se considèrent comme responsable, ce qui ne peut être le cas en vertu de la LVP (voir les points 45, 46 et 47). Une première recherche dans le registre public<sup>33</sup> indique seulement quelques autorités qui auraient recours à la législation SAC, par exemple : les *provinces* de Flandre orientale, de Luxembourg et de Hainaut et les *communes* de Koekelberg, Genappe, Nivelles, Berchem-Sainte-Agathe et Courtrai.
61. Les chiffres provenant notamment de la récente étude de la VSG et de la consultation propre des provinces laissent toutefois apparaître autre chose, à savoir le fait qu'entre-temps, de nombreuses communes utilisent déjà la législation SAC. Les déclarations ne sont pas non plus complétées de manière uniforme : (1) ainsi, pour les catégories de données traitées, la catégorie "*sanctions administratives*" n'est pas toujours mentionnée, (2) pour l'information des personnes concernées, on se réfère parfois à l'article 9, § 1 de la LVP et parfois à l'article 9, § 2 de la LVP, (3) il est même question d'une dispense de cette information sur la base de l'article 3, § 5 de la LVP et (4) de temps à autres, seul le numéro de Registre national est mentionné comme catégorie de données traitées. Les déclarations sont donc très disparates.

## H. Accès au Registre national

62. Pour vérifier si le fonctionnaire sanctionnateur a affaire à la bonne personne, le procès-verbal demande différentes données à caractère personnel du contrevenant. On peut dès lors se demander si les fonctionnaires sanctionneurs ne peuvent pas travailler de manière plus aisée via le Registre national. Tant les communes que les provinces ont déjà été autorisées précédemment par arrêté royal à accéder aux informations du Registre national pour accomplir les missions relevant de leurs compétences. Dans le cadre de la législation SAC, les deux arrêtés royaux ne sont pas suffisants et doivent être expressément étendus.

---

<sup>32</sup> La déclaration s'effectue par finalité. Tous les traitements dans le cadre d'une procédure SAC relèvent d'une seule finalité, ce qui implique qu'une seule déclaration suffit. Pour plus d'informations sur l'aspect relatif à la déclaration, on peut renvoyer à la rubrique "En pratique" sur le site Internet de la Commission, [www.privacycommission.be](http://www.privacycommission.be)

<sup>33</sup> Les termes de recherche utilisés sont "sanction" (FR) et "sanctie" (NL).

63. Par le passé, seules deux demandes ont été introduites, à savoir (1) *l'extension, sollicitée par la Province de Luxembourg en vue de l'application de la législation relative aux sanctions administratives communales, de l'autorisation accordée par arrêté royal du 27 février 1985* (délibération RN n° 38/2007 du 14 novembre 2007) et (2) *la demande d'extension par la Province du Hainaut de l'autorisation accordée par arrêté royal du 27 février 1985, en vue de l'application de la législation relative aux sanctions administratives communales* (délibération RN n° 20/2009 du 25 mars 2009). Dans les deux dossiers, le Comité sectoriel du Registre national a étendu les arrêtés d'autorisation initiaux.
64. La Commission se demande comment les autres provinces/communes réalisent l'identification ultérieure des contrevenants.

### **I. Accès à la banque de données de la DIV**

65. Étant donné que toutes les catégories de fonctionnaires ne peuvent pas interpellier quelqu'un et que ces fonctionnaires ne peuvent pas toujours demander à la personne concernée ses papiers d'identité, différentes infractions seront "*verbalisées*" via l'inscription du numéro de plaque (par exemple les déversements clandestins, les nuisances sonores, ...). Il appartient alors au fonctionnaire sanctionnateur de compléter le PV ou le compte rendu et de rechercher l'identité du contrevenant. Actuellement, il se pose le problème de l'accès à la banque de données de la DIV.
66. Comme déjà écrit, la circulaire y afférente affirme que le fonctionnaire sanctionnateur peut demander des informations complémentaires à la police qui dispose quant à elle d'un accès à la DIV, mais pour une finalité bien précise. En outre, le fonctionnaire sanctionnateur peut entrer en conflit avec la législation relative à l'accès à la DIV. L'article 6, § 2 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 *relatif à l'immatriculation de véhicules* énumère en effet les finalités/destinataires. Le fonctionnaire sanctionnateur – en tant que tiers – demande à la police, dans le cadre de la législation SAC, certaines informations provenant de la banque de données de la DIV. Se pose donc la question de savoir de quel point de l'article 6, § 2 cela relèverait. Les points 1<sup>o34</sup> et 17<sup>o35</sup> sont évoqués, mais même s'ils sont suffisants, ces données sont destinées à un fonctionnaire et non à la police, d'où la question de savoir si l'accès respecte encore la finalité pour laquelle il a été attribué (en effet, la police n'utilise pas les résultats pour elle-même). La Commission se demande en outre s'il y a encore

---

<sup>34</sup> "*la recherche et la poursuite pénale des crimes, délits et contraventions*".

<sup>35</sup> "*l'exercice par les services de police de leur mission de police administrative*".

d'autres contacts avec les services de police dans la pratique et quelles banques de données ces services consultent éventuellement en sus (par exemple la BNG, le casier judiciaire).

67. Si le fonctionnaire sanctionnateur souhaitait un accès direct aux services de la DIV, on peut se demander (1) s'il le peut sur la base de la législation actuelle et (2) s'il n'a pas besoin à cet effet d'une autorisation du comité sectoriel concerné (AF). Juste avant la dissolution du Parlement (mai 2010), le Parlement a adopté<sup>36</sup> le projet de loi "*portant création de la Banque-Carrefour des véhicules*"<sup>37</sup>. Ce projet de loi prévoit une solution éventuelle pour la problématique actuelle étant donné que l'article 5, alinéa 1 stipule notamment ce qui suit : "*La Banque-carrefour a pour objectif (...) d'identifier à tout moment leur propriétaire, le demandeur et le titulaire de leur immatriculation, ainsi que de retrouver les données concernant leur homologation afin de : (...) 11° permettre la possibilité d'imposer des sanctions administratives*".

#### **PAR CES MOTIFS,**

68. la Commission souligne que les obligations imposées par la LVP et son arrêté d'exécution doivent être respectées lors de l'application de la législation SAC par les communes et les provinces. Elle souhaite, par la présente recommandation, rappeler ces obligations ainsi que les conditions pour les mettre en pratique. Les points 45 à 64 inclus énumèrent ces obligations spécifiques ;
69. la Commission recommande qu'il soit tenu compte des remarques mentionnées aux points 44 et 67.

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere

---

<sup>36</sup> Ce texte est paru le 28 juin 2010 au Moniteur belge, mais le Roi doit encore fixer l'entrée en vigueur article par article (ce qu'il n'a pas encore fait lors de la clôture de la rédaction de cette recommandation).

<sup>37</sup> Pour plus d'informations, voir [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be), document 52-2493.