# Commission pour la Protection de la Vie Privée: Avis du 12 juillet 2006 (Belgique). RG 26/2006

* Date : 12-07-2006
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20060712-9
* Numéro de rôle : 26/2006

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 29 ;
Vu la demande d'avis du Ministre flamand des Finances et du Budget et de l'Aménagement du territoire, envoyée le 2 mai 2006 ;
Vu le rapport de Monsieur Robben ;
Emet, le 12 juillet 2006, l'avis suivant :
A. INTRODUCTION
1. Le 2 mai 2006, le Ministre flamand des Finances et du Budget et de l'Aménagement du territoire a demandé à la Commission d'émettre un avis au sujet de l'utilisation d'images satellites afin de dépister et constater des infractions aux normes urbanistiques, et plus précisément concernant les points suivants :
" a) si un collège des bourgmestre et échevins, un inspecteur urbaniste régional ou une des personnes qui, conformément à l'article 148 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, a la compétence de verbaliser, commet une violation inadmissible de la vie privée lorsque, pour la détection et la constatation d'infractions aux normes urbanistiques, il est fait usage d'images satellites ;
b) si, le cas échéant, cette utilisation est admissible uniquement selon des modalités particulières, dans des limites précises et en prenant des précautions déterminées. "
(Traduction libre effectuée par le secrétariat de la Commission en l'absence de traduction officielle).
La demande du Ministre flamand des Finances et du Budget et de l'Aménagement du territoire adressée à la Commission n'est par conséquent pas une demande d'avis relatif à un projet de décret mais concerne plutôt le caractère autorisé ou non d'un traitement déterminé et prévu de données à caractère personnel.
La Commission émettra dès lors ci-après un avis concernant ce traitement envisagé, sur la base des informations dont elle dispose.
B. LEGISLATION APPLICABLE
2. Il faut d'abord tenir compte du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après le 'DAT'). Par ailleurs, le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, est également important.
3. Enfin, puisqu'il est question de données à caractère personnel, la LVP est d'application.
C. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS
C.1. Utilisation d'images satellites lors de la détection et de la constatation d'infractions aux normes urbanistiques
4. La Commission a pris note des informations suivantes, lesquelles ont été fournies par le demandeur :
'Actuellement, au niveau régional, aucune détection proactive ne s'effectue à l'aide d'une comparaison de photos satellites d'un territoire à différents moments. Aucun traitement d'informations provenant d'images satellites n'est réalisé en vue de détecter d'éventuelles infractions aux normes urbanistiques. Toutefois, une firme privée offre la possibilité de détecter des modifications dans le paysage urbanistique au moyen d'une comparaison d'images satellites. Ces données ne contiendraient pas encore d'informations concernant l'existence ou non d'une infraction, parce que pour ce faire, d'autres traitements sont nécessaires, à savoir la comparaison avec les permis d'urbanisme qui ont été délivrés pendant la période de temps examinée.
Cette dernière opération devrait être effectuée par les propres services. A l'heure actuelle, on n'utilise pas cette possibilité.
L'inspecteur urbaniste n'utilise actuellement que des images aériennes qui sont à la disposition du public via le site web de la Vlaamse Landmaatschappij (Société terrienne flamande), de l'OC-gis (Ondersteunend Centrum voor Geografische Informatie in Vlaanderen), de Google, etc. Aucune nouvelle image n'est prise sur demande. On n'utilise que des images existantes mises à la disposition du grand public. Les images sont utilisées afin de favoriser l'action en réparation et de compléter les demandes d'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation qui, pour formuler son avis, demande des photos récentes (des alentours) afin d'évaluer l'action en réparation soumise. A cette fin, non seulement des photographies aériennes sont utilisées mais également des photographies prises sur le terrain ou depuis la voie publique.
L'action en réparation est introduite après établissement d'un procès-verbal. A ce que je sache, aucun procès-verbal n'a été établi reprenant des constatations sur la base d'informations provenant d'images satellites.
Les possibilités suivantes pourraient toutefois se présenter à l'avenir ... d'autant plus que d'après ce qu'on dit, certaines administrations communales auraient accepté l'offre de la firme privée :
- une recherche proactive sur la base (d'une comparaison) d'images satellites ;
- l'intégration d'informations d'images satellites dans des procès-verbaux ;
- l'utilisation d'images satellites en fonction de l'introduction d'une action en réparation ;
- la reprise, en annexe, d'images satellites lors de l'action en réparation qui est intentée devant le tribunal.
Les photographies (aériennes) concernant des biens immobiliers pour lesquels une infraction aux normes urbanistiques est constatée font partie du dossier judiciaire, soit en tant que partie du procès-verbal, soit en tant que partie de l'action en réparation.'
(Traduction libre effectuée par le secrétariat de la Commission en l'absence de traduction officielle).
C.2. Utilisation d'images satellites : Traitement de données à caractère personnel ?
5. La Commission renvoie à la définition de la notion de donnée à caractère personnel reprise à l'article 1, ,§ 1 de la LVP. Conformément à cet article, une donnée à caractère personnel est " toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable. 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. "
6. En l'espèce, le service de l'urbanisme souhaiterait à l'avenir utiliser la comparaison d'images satellites afin de repérer des modifications dans le paysage urbanistique et de détecter les éventuelles infractions aux normes urbanistiques qui en résultent. Les images satellites concernent donc des images de parcelles ('toute information') qui appartiennent ('concernant') à des personnes physiques ('personne physique') ou morales. Toutefois, ces dernières n'entrent pas en ligne de compte car la LVP ne leur est en principe pas applicable. Le service de l'urbanisme peut ensuite identifier le(s) propriétaire(s) d'une certaine parcelle ('identifiée ou identifiable').
7. Par conséquent, on peut conclure que le traitement automatisé d'images satellites de propriétés de personnes physiques, par le service de l'urbanisme, doit être considéré, dans ce cas, comme un traitement de données à caractère personnel. Dès lors, la LVP sera d'application.
C.3. Application de la LVP
A) Article 4 de la LVP : Admissibilité du traitement
8. Un traitement valable de données à caractère personnel doit satisfaire aux dispositions de l'article 4 de la LVP.
En vertu de l'article 4, ,§ 1, 1° à 5° de la LVP, les données à caractère personnel doivent être traitées loyalement et licitement, collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables. Les données à caractère personnel doivent en outre être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues. Elles doivent également être exactes et conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues.
Les éléments susmentionnés seront vérifiés ci-après à l'aide de la finalité poursuivie. En l'occurrence, la finalité peut se traduire comme suit : vérifier à l'aide d'une comparaison régulière de photographies satellites si des modifications sont intervenues concernant la forme, le nombre et la perspective des constructions visibles sur les photographies. Le cas échéant, vérifier si ces modifications résultent d'une infraction aux normes urbanistiques et dans l'affirmative, utiliser les photographies comme preuve pour constater l'existence et le moment présumé de l'infraction.
- TRAITEMENT LOYAL ET LICITE
10. Les images satellites doivent être traitées loyalement et licitement. Cela signifie concrètement que la transparence du traitement doit être garantie à tout moment (cf. infra, au point C) et que le traitement doit respecter l'ensemble des prescriptions de la LVP, comme cela sera examiné aux points B, C et D ci-après.
- FINALITES DETERMINEES ET LEGITIMES
11. Les finalités du traitement doivent d'abord être explicites. En l'occurrence, la finalité du traitement est la constatation de l'existence d'infractions aux normes urbanistiques et du moment auquel elles ont eu lieu. Ceci peut être considéré comme une finalité déterminée et explicite. Il convient de reprendre explicitement dans une disposition légale ou réglementaire le fait que les images satellites peuvent être utilisées pour constater des infractions aux normes urbanistiques ainsi que les types de ces infractions pour lesquelles ceci est possible.
De plus, la finalité doit être légitime (principe de légalité). Cet aspect fait l'objet du point B.
- DONNEES ADEQUATES, PERTINENTES ET NON EXCESSIVES
12. Dans ce cas, les images satellites semblent être adéquates, pertinentes et non excessives. Elles ne peuvent servir qu'à constater une des infractions aux normes urbanistiques pour lesquelles ceci est explicitement prévu. Dès lors, le niveau de détail des photos ne peut pas être plus large que nécessaire pour le but poursuivi.
- DONNEES EXACTES
13. Les données doivent être exactes et si, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, elles sont incomplètes ou inexactes, elles doivent être effacées ou rectifiées.
- DUREE DE CONSERVATION
14. Les données ne peuvent pas être conservées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités. Dans ce cas, si elles ne permettent pas de constater une infraction aux normes urbanistiques et si elles ne peuvent plus servir à des constatations ultérieures, les photos satellites doivent immédiatement être détruites.
15. Compte tenu de ce qui précède et sous réserve des remarques formulées ci-dessous, on peut conclure que le traitement visé dans ce cas peut être considéré comme conforme à l'article 4 de la LVP.
B) Article 8 de la LVP : caractère légal : traitement de données judiciaires
16. Conformément à l'article 8 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.
Dans ce cas, le DAT, et en particulier le chapitre I du titre V, détermine les sanctions pénales suivantes en matière d'infractions aux normes urbanistiques :
" CHAPITRE I. - Dispositions pénales
Section 1. - Sanctions
Art. 146.
Est punie d'un emprisonnement de 8 jours à 5 ans et d'une amende de (26 EUR) à (400 000 EUR) ou de l'une de ces peines, quiconque :
(décret du 1er mars 2002, article 2)
1° exécute, poursuit ou maintient les opérations, travaux ou modifications définis aux articles 99 et 101, soit sans permis préalable, soit en contravention du permis, soit après déchéance, annulation ou échéance du délai du permis, soit en cas de suspension du permis ;
2° exécute, poursuit ou maintient des opérations, travaux ou modifications contraires à un plan d'exécution spatial, tel que visé aux articles 37 jusqu'à 53, à un projet de plan d'exécution spatial pour lequel a été appliqué l'article 102 ou 103, ,§,§ 1er, 3 et 4, ou aux règlements urbanistiques et règlements de lotissement, visés aux articles 54 jusqu'à 60 inclus (à moins que les travaux, opérations ou modifications réalisés soient autorisés) ;
3° admet ou tolère en sa qualité de propriétaire que l'un des faits punissables vises aux 1° et 2° sont commis, poursuivis ou maintenus ;
4° commet une infraction à l'obligation d'information visée aux articles 137 jusqu'à 142 ;
5° poursuit les opérations, travaux ou modifications contraires à l'ordre de cessation, à la décision de confirmation ou, le cas échéant, à la décision en référé ;
6° commet une infraction aux plans d'aménagement et règlements qui ont été établis conformément aux dispositions du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 et qui restent en vigueur aussi longtemps et dans la mesure où ils ne sont pas remplacés par de nouvelles prescriptions émises en vertu du présent décret, après la date d'entrée en vigueur du présent décret, ou poursuit ou maintient cette infraction, de quelque façon qu'il soit (à moins que les travaux, opérations ou modifications réalisés soient autorisés) ;
7° exécute, poursuit ou maintient des travaux, opérations ou modifications qui constituent une infraction aux permis de bâtir et permis de lotir qui ont été accordés en vertu du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996.
(décret du 21 novembre 2003, article 46) "
17. Vu les sanctions pénales susmentionnées en matière d'infractions aux normes urbanistiques telles qu'imposées par le DAT, le traitement de photographies satellites au moyen desquelles des infractions sont constatées fait partie d'un traitement de données judiciaires au sens de l'article 8 de la LVP.
En principe, un tel traitement est interdit, conformément à la LVP. L'article 8, ,§ 2 de la LVP prévoit toutefois un certain nombre d'exceptions, parmi lesquelles le point a) est important dans ce cas : 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 ; ainsi que le point b) : 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.
A cet égard, il faut tenir compte de l'article 148 du DAT qui stipule :
" Art. 148.
Sans préjudice des compétences des agents et des officiers de police judiciaire, les inspecteurs urbanistes, les autres fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand, ainsi que les fonctionnaires de la province et des communes de sa province désignés par le gouverneur, sont compétents pour dépister les infractions définies dans le présent titre et pour les constater par un (procès-verbal. Les procès-verbaux établissant les infractions décrites dans le présent titre restent valables jusqu'à preuve du contraire.)
(décret du 21 novembre 2003, article 47)
(Les agents, officiers de police judiciaire et fonctionnaires visés au premier alinéa) ont accès au chantier et aux bâtiments pour effectuer toutes les recherches et constatations nécessaires.
(décret du 21 novembre 2003, article 47)
(Lorsque ces opérations ont le caractère d'une perquisition, elles ne peuvent être exécutées qu'à condition que le juge de police a accordé une autorisation à cet effet.)
(Afin de repérer et de constater les délits décrits dans ce titre dans un procès-verbal, les inspecteurs urbanistiques obtiennent la qualité d'officier de la police judiciaire (, officier adjoint du procureur du Roi).)
(décret du 26 avril 2000, article 33) (décret du 21 novembre 2003, article 47) "
18. Vu ce qui précède, on pourrait dès lors conclure que le traitement des données judiciaires, c.-à-d.
les images satellites sur la base desquelles des infractions aux normes urbanistiques ont été constatées, est légitime dans ce cas, à condition toutefois que ce traitement soit effectué par une des personnes citées au premier alinéa de l'article 148 et pour la constatation des infractions aux normes urbanistiques pour lesquelles ceci est prévu légalement ou réglementairement. On peut ici faire référence en particulier au traitement des photographies satellites par une firme privée dont il est question dans l'explication que la Commission a pu obtenir ci-dessus au point 4. Les données qui sont obtenues via la firme privée ne peuvent pas contenir de qualification relative à l'existence ou non d'une infraction, cette opération doit être effectuée par les services/personnes compétents mentionnés à l'article 148, premier paragraphe.
19. On peut toutefois se demander dans quelle mesure le traitement envisagé ne constitue pas une 'recherche proactive' au sens de l'article 28 bis du Code d'instruction criminelle : 'L'enquête proactive se différencie de l'enquête dite réactive en ce qu'elle concerne des infractions non encore commises ou commises mais non connues, alors que l'enquête dite réactive consiste à rechercher les infractions déjà commises, à identifier les auteurs des infractions connues et à en rassembler tant les preuves que les éléments utiles à l'exercice de l'action publique '.
En l'espèce, l'enquête via les images satellites aurait manifestement trait à des infractions qui ont déjà été commises mais qui ne sont pas encore connues, ce qui pourrait par conséquent être repris dans la définition d'une recherche proactive. Conformément à l'article 28 bis du Code d'instruction criminelle, une recherche proactive n'est possible que sous certaines conditions et dans des cas bien déterminés (par ex. des crimes ou des délits tels que visés à l'article 90 ter, ,§,§ 2, 3 et 4 du Code d'instruction criminelle).
Vu ce qui précède, le traitement de données à caractère personnel envisagé ici, s'il faisait partie d'une recherche proactive au sens de l'article 28 bis du Code d'instruction criminelle, devrait strictement respecter cet article pour être considéré comme un traitement légitime au sens de la LVP.
C. Article 9 de la LVP : Devoir d'information
20. Une fois la (les) finalité(s) déterminée(s), le responsable du traitement doit s'assurer de la transparence du traitement.
L'article 9 de la LVP prévoit une obligation d'information pour le responsable du traitement à l'égard des personnes concernées. L'article 9, ,§ 1 de la LVP prévoit un règlement si les données à caractère personnel sont obtenues directement auprès des personnes concernées. L'article 9, ,§ 2 régit par ailleurs le cas où les données à caractère personnel ne sont pas obtenues auprès des personnes concernées. Une obligation d'information est également prévue à cet égard, sauf dans les cas de l'article 9, ,§ 2, deuxième alinéa, a) et b) :
"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."
L'article 9, ,§ 2 deuxième alinéa transpose en droit belge l'article 11.2 de la Directive 95/46 : "2.
Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque, en particulier pour un traitement à finalité statistique ou de recherche historique ou scientifique, l'information de la personne concernée se révèle impossible ou implique des efforts disproportionnés, ou si la législation prévoit expressément l'enregistrement ou la communication des données. Dans ces cas, les Etats membres prévoient des garanties appropriées." L'article précité est dès lors important pour l'interprétation de l'article 9, ,§ 2, deuxième alinéa.
L'article 9, ,§ 2, deuxième alinéa de la LVP a été exécuté par un arrêté royal, plus précisément l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution 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.
L'article 29 de l'arrêté royal précité prévoit un règlement explicite en ce qui concerne certaines organisations intermédiaires.
L'article 30 de l'arrêté royal prévoit ensuite un règlement pour le responsable du traitement qui fait valoir la dispense prévue à l'article 9, ,§ 2 de la LVP. Comme il découle de l'avis de la Commission n° 008/1999 du 8 mars 1999, les deux hypothèses visées par l'article 9, ,§ 2, deuxième alinéa de la LVP sont caractérisées par le fait que l'information des personnes concernées au moment de la première communication des données se révèle impossible ou implique des efforts disproportionnés. Dans ce cas, le responsable du traitement doit fournir des informations aux personnes concernées au plus tard au moment où il entre en contact pour la première fois avec celles-ci.
Le responsable du traitement qui invoque l'article 30 de l'arrêté royal en fait mention dans sa déclaration à la Commission, conformément à l'article 31 de l'arrêté royal.
L'invocation de l'article 9, ,§ 2, deuxième alinéa b) implique par conséquent l'application des passages précités de l'arrêté royal. Dans ces conditions, l'article 9, ,§ 2, deuxième alinéa b) s'applique directement.
Dans ce cas, ce serait plus précisément l'article 9, ,§ 2 qui serait d'application étant donné que les données à caractère personnel n'ont pas été obtenues auprès des personnes concernées elles-mêmes. Par conséquent, le responsable du traitement devrait au moins fournir aux personnes concernées les informations suivantes : le nom et l'adresse du responsable du traitement, les finalités du traitement. La communication de ces informations doit au plus tard avoir lieu au moment de la première prise de contact avec les personnes concernées, si le traitement des images satellites est effectué dans le cadre de l'application d'une disposition légale ou réglementaire. Comme mentionné ci-dessus, la Commission estime recommandé de déterminer légalement ou réglementairement les infractions aux normes urbanistiques qui peuvent être constatées au moyen des images satellites.
Compte tenu de l'impact quand même considérable du traitement envisagé sur la vie privée, la Commission juge en outre souhaitable qu'une campagne générale d'information soit organisée à ce sujet.
D. Article 16 de la LVP : sécurité
21. Il ressort de l'article 16, ,§ 2, 3 et 4 de la LVP que, dans le cadre du traitement, le responsable du traitement est soumis à des obligations en matière de sécurité et de confidentialité.
Des mesures techniques et organisationnelles doivent notamment être prises pour protéger les données.
Le niveau de protection requis varie en fonction des données, des coûts qui y sont liés, de l'état de la technique et des risques potentiels.
A cet égard, la Commission renvoie, à titre d'information, aux normes de sécurité qu'elle a établies et qui, selon elle, doivent s'appliquer au cas par cas à un traitement de données à caractère personnel .
E) Conclusion
22. En conclusion, on peut dès lors répondre aux 2 questions du Ministre flamand des Finances et du Budget, mentionnées au point 1 :
" a) si un collège des bourgmestre et échevins, un inspecteur urbaniste régional ou une des personnes qui, conformément à l'article 148 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, a la compétence de verbaliser, commet une violation inadmissible de la vie privée lorsque, pour la détection et la constatation d'infractions aux normes urbanistiques, il est fait usage d'images satellites ;
Non, à condition qu'une telle enquête soit effectuée pour constater des infractions aux normes urbanistiques pour lesquelles ceci a été prévu légalement ou réglementairement et qu'elle ne constitue pas une recherche proactive contraire à l'article 28 bis du Code d'instruction criminelle.
b) si, le cas échéant, cette utilisation est admissible uniquement selon des modalités particulières, dans des limites précises et en prenant des précautions déterminées. "
Un certain nombre d'obligations, telles qu'imposées par la LVP, doivent être respectées, notamment en matière de durée de conservation des données, de devoir d'information et de sécurité.
PAR CES MOTIFS,
la Commission de la protection de la vie privée émet un avis favorable, moyennant toutefois la prise en considération des remarques formulées ci-dessus.
L'administrateur, Le président,
(sé) Jo BARET (sé) Michel PARISSE