



Avis n° 37/2008 du 26 novembre 2008

Objet : Projet de loi relatif à l'accès des entreprises d'exploitation de parkings à la Direction d'Immatriculation des Véhicules (DIV) (A/2008/043)

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* ("Directive 95/46/CE");

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 Secrétaire d'État à la Mobilité reçue le 5 novembre 2008 ;

Vu le rapport de Monsieur Poma ;

Émet, le 26 novembre 2008, l'avis suivant :

I. INTRODUCTION

1. Le 4 novembre 2008, Monsieur E. Schouppe, Secrétaire d'État à la Mobilité, a demandé à la Commission d'émettre un avis sur un projet de loi relatif à l'accès des entreprises d'exploitation de parkings à la Direction d'Immatriculation des Véhicules (DIV) (ci-après "*le projet de loi*").

2. Au cours de ces dernières années, aussi bien la Commission que le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (ci-après "le Comité") ont émis un avis sur cette problématique. En 2003¹, la Commission a émis un avis défavorable "*concernant l'accès direct et indirect au répertoire par des sociétés privées et des huissiers de justice, si ces derniers n'interviennent pas dans le cadre d'une procédure judiciaire*". Dans sa délibération n° 02/2007 du 7 février 2007², le Comité signale l'absence d'une base légale spécifique permettant de transférer le pouvoir de perception d'une redevance à une instance privée. Suite à cela, le Comité a refusé d'autoriser les huissiers de justice à avoir accès au registre de la DIV pour identifier l'utilisateur du parking ayant omis de payer le montant dû pour son utilisation.

3. Selon un avis de la section législation du Conseil d'État³, l'accès des régies communales autonomes et des concessionnaires au répertoire n'est possible que si cet accès leur est accordé par une disposition légale ou réglementaire et à condition que cet accès ait un fondement légal.

II. CONTENU DU PROJET DE LOI

1. Objectif du projet de loi

4. Il ressort de l'introduction que les transferts de données actuels de la DIV vers des régies communales autonomes et des concessionnaires sont empreints d'une incertitude juridique de longue date et font également l'objet de longues procédures devant les juges de paix.

5. Dans ce contexte, le demandeur invoque l'Exposé des motifs dans lequel il est expliqué que le but du projet de loi est de créer un fondement légal clair en matière d'accès à la DIV par les communes et

¹ Avis n° 37/2003 relatif à la problématique de l'accès au répertoire des véhicules de la Direction d'Immatriculation des Véhicules (ci-après la "DIV").

² Délibération n° 02/2007 du 7 février 2007 concernant la *Demande de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice afin que ces derniers soient autorisés à accéder au répertoire des véhicules de la Direction générale Mobilité et Sécurité routière du Service Public Fédéral Mobilité et Transport en vue de l'identification des personnes physiques qui doivent des redevances en matière de stationnement des véhicules*.

³ Point 6 (page 8) de l'avis 45.070 du 27 août 2008 sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules".

leurs concessionnaires en matière de stationnement sur la voie publique, en vue de permettre l'identification des personnes qui ne s'acquittent pas de la redevance de stationnement à l'aide de la plaque d'immatriculation. Il est également expressément précisé dans la demande d'avis que ce projet de loi ne concerne toutefois nullement la problématique de la base légale du répertoire d'immatriculation des véhicules. Cette problématique fera l'objet d'un projet de loi global relatif à la base de données centrale des véhicules déjà pendant devant la Commission. L'objectif visé est celui de l'encadrement légal prévu de la source authentique des données relatives aux véhicules, traité par la Commission dans ses avis n° 23/2008 du 11 juin 2008 et n° 42/2006 du 18 octobre 2006⁴. La Commission prend acte de cette limitation et n'examine donc dans ce cadre que cet accès limité à la DIV.

III. EXAMEN GÉNÉRAL

1. Applicabilité de la LVP

6. Depuis 1993⁵ déjà, la Commission fait remarquer que le traitement des données des plaques minéralogiques constitue un traitement de données à caractère personnel, tel qu'il est défini à l'article 1 de la LVP. Des personnes physiques, parmi lesquelles des non-payeurs de redevances de stationnement sur le domaine public, sont bien sûr aujourd'hui identifiées à l'aide des données des plaques minéralogiques contenues dans le répertoire d'immatriculation des véhicules. La Commission estime donc que la LVP s'applique aux divers traitements de données à caractère personnel qui font l'objet d'une décision tant au niveau du service de la DIV, que des villes et des communes, qu'au niveau des régions communales autonomes et des concessionnaires privés.

2. Compétence du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale

7. Conformément à l'article 36*bis* de la LVP⁶ entré en vigueur le 26 juin 2003, les communications par voie électronique faites par la DIV sont soumises à l'autorisation du Comité. L'Exposé des motifs

⁴ Deux avant-projets de loi *portant création de la source authentique des données relatives aux véhicules* ont été traités dans les avis 23/2008 du 11 juin 2008 et 42/2006 du 18 octobre 2006.

⁵ Voir point 33 de l'avis "*Car Pass*" 15/2006 du 14 juin 2006 *relatif au projet d'arrêté royal réglant la collaboration à l'association chargée de l'enregistrement du kilométrage des véhicules*. Cet avis renvoie à l'avis n° 01/1993 du 14 janvier 1993 *relatif à la communication de données du répertoire matricule des véhicules à moteur à des fins de marketing direct*.

⁶ Le troisième alinéa de l'article 36*bis* de la LVP stipule en effet "*Sauf dans les cas fixés par le Roi, toute communication électronique de données personnelles par un service public fédéral ou par un organisme public avec personnalité juridique qui relève de l'autorité fédérale, exige une autorisation de principe de ce comité sectoriel à moins que la communication n'ait déjà fait l'objet d'une autorisation de principe d'un autre comité sectoriel créé au sein de la Commission pour la protection de la vie privée. Avant d'octroyer son autorisation, le comité sectoriel pour l'autorité fédérale vérifie si la communication est conforme aux dispositions légales et réglementaires. (...)*" Ces autorisations sont publiées sur le site Internet de la Commission.

fait référence, à juste titre, à ce principe et mentionne également "*Cette autorisation peut seulement être donnée lorsque la base légale en matière d'accès, reprise dans la proposition de modification, sera entérinée, mais aussi quand les dispositions organisationnelles et technologiques seront adoptées par le demandeur pour garantir la sécurité des données. Ceci signifie entre autres que le receveur des données doit être clairement connu et que celui-ci doit satisfaire aux conditions relatives au traitement des données, déterminées par la loi du 8 décembre 1992.*

Enfin, une sécurité doit être créée quant aux personnes physiques ou morales redevables d'une redevance de stationnement. Étant entendu que le stationnement a un lien avec le véhicule hors la présence du conducteur, la responsabilité du non-paiement de la redevance de stationnement doit être mise à charge du titulaire du numéro de la marque d'immatriculation. C'est toujours la personne physique ou morale qui est garante de l'usage du véhicule. Elle peut à ce sujet prendre toute précaution à l'encontre des conducteurs utilisant son véhicule, et prendre aussi toute mesure nécessaire afin de pouvoir récupérer les redevances de stationnement impayées auprès du conducteur qui n'aurait pas payé ces redevances. Afin de garantir le paiement de celles-ci, l'article 3 proposé la loi du 22 février 1965 stipule que les redevances de stationnement impayées sont mises à charge du titulaire du numéro de la marque d'immatriculation." Cette explication et la référence faite dans l'avant projet de loi à l'application de la LVP (article 2) ne peuvent laisser planer le moindre doute quant au fait qu'il est demandé au législateur de confirmer l'intervention du Comité. Il ressort des explications supplémentaires données à la Commission par les représentants du Secrétaire d'État que l'on a très sciemment opté pour l'intervention de ce Comité. L'on n'a d'ailleurs pas recouru à la possibilité d'exclure cette condition d'autorisation par le biais d'une loi.

On n'exclut pas ainsi expressément l'intervention du Roi (cf. art. 36*bis*, troisième alinéa de la LVP) même s'il ressort néanmoins que c'était pourtant bien là la volonté de l'auteur de cet avant-projet. La Commission s'oppose formellement à l'utilisation de la possibilité de dispense de la procédure d'autorisation par arrêté royal. Elle insiste pour que la procédure d'autorisation soit poursuivie au niveau du Comité.

IV. CONTENU DU PROJET DE LOI ET EXAMEN

1. La loi du 22 février 1965 et les modifications proposées

8. La loi du 22 février 1965 accorde aux villes et aux communes l'autorisation d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur. Le Conseil d'État a récemment émis un avis⁷ dans lequel il considère que les lois du 22 février 1965⁸ et du 16 mars 1968 *relative à la police de la circulation routière*⁹ ne constituent pas une base légale suffisante pour continuer à autoriser l'accès de concessionnaires privés et de régies communales autonomes au répertoire de la DIV. Ainsi, ces entreprises ne peuvent pas être censées être en mesure d'identifier de manière légale les mauvais payeurs.

9. À la lumière de la LVP, le projet de loi introduit trois modifications qui devraient permettre d'en finir avec les problèmes liés aux principes de légalité et de finalité.

10. Pour éviter toute ambiguïté au niveau du principe de légalité, le projet de loi modifie l'article 1 de la loi du 22 février 1965. Après le mot "taxes de stationnement" est inséré "ou déterminer des redevances de stationnement dans le cadre des concessions concernant le stationnement sur la voie publique". Le texte proposé pour cet article est libellé comme suit : *"Lorsque les conseils communaux arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements sur les emplacements réservés aux titulaires d'une*

⁷ À la page 6 de l'avis 45.070 du 27 août 2008, il est écrit que *"En tout état de cause, l'accès (des communes) au répertoire (sur la base de la loi du 22 février 1965) devrait être réservé au receveur communal dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne ou au "financieel beheerder" ou à celui qui exerce ses fonctions dans les communes de la Région flamande. En effet, en vertu de l'article 136 de la Nouvelle loi communale, de l'article L1124-40 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'article 94 du Gemeentedecreet, c'est à ceux-ci, sous leur responsabilité et en pleine indépendance, qu'il appartient d'effectuer les recettes communales"*. À la page 7 du même avis, on peut aussi lire *"S'agissant de l'accès à ce répertoire de personnes autres que les autorités communales précitées, spécialement des concessionnaires – accès qui, par hypothèse, leur serait interdit – celui-ci ne pourrait leur être accordé que par une disposition législative ou par une disposition réglementaire à la condition que cette dernière dispose d'un fondement législatif. Or, en l'état actuel, une telle disposition fait défaut. L'article 1^{er} des lois coordonnées du 16 mars 1968, précitées, mentionné à l'alinéa 1^{er} du préambule, ne peut à cet égard être invoqué pour leur donner cet accès"*.

⁸ L'article unique de cette loi est libellé comme suit : *"Lorsque les conseils communaux arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale, ils peuvent établir des rétributions ou taxes de stationnement applicables aux véhicules à moteur(...)."*

⁹ Article 1 : *"Le Roi arrête les règlements généraux ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons, des moyens de transport par terre et des animaux, ainsi que des moyens de transport par fer empruntant la voie publique. Ces règlements peuvent prévoir la perception de redevances, en vue de couvrir en tout ou en partie, les frais d'administration, de contrôle ou de surveillance. En ce qui concerne l'immatriculation des véhicules, seuls les frais relatifs à la réservation d'une inscription personnalisée pourront donner lieu à la perception d'une redevance. Sur la proposition du ministre qui a la circulation routière dans ses attributions, le Roi fixe le taux de ces redevances."*

carte de stationnement communale, ils peuvent établir des rétributions ou taxes de stationnement ou déterminer des redevances de stationnement dans le cadre de concessions concernant le stationnement sur la voie publique applicables aux véhicules à moteur, leurs remorques ou éléments. Cette loi n'est pas d'application pour le stationnement alterné semi-mensuel et pour la limitation du stationnement de longue durée."

11. Un deuxième article est également ajouté dans la loi du 22 février 1965. Il est libellé comme suit : *"En vue de l'encaissement des redevances de stationnement visées à l'article 1, les villes et communes et leurs concessionnaires sont habilités à demander l'identité du titulaire du numéro de la marque d'immatriculation à l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules, et ce conformément à la loi sur la protection de la vie privée."* Cette autorisation est une compétence de recherche.

12. La troisième modification précise uniquement que les redevances de stationnement visées sont mises à charge du titulaire de la marque d'immatriculation.

2. Examen des modifications de la loi du 22 février 1965

13. En 2008, la jurisprudence relative au principe de légalité a été plus clairement élaborée qu'à l'époque où la loi du 22 février 1965 et l'AR de 2001 ont été adoptés. Au cours de ces dernières années, on note plus particulièrement un renforcement dans l'interprétation du principe de légalité dans les arrêts de la Cour constitutionnelle basés sur l'article 22 de la Constitution. Lorsque des données à caractère personnel du répertoire des véhicules sont transmises aux villes et aux communes, la jurisprudence¹⁰ de la Cour constitutionnelle estime que cette communication doit être considérée comme une ingérence des autorités dans la vie privée des personnes concernées. L'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH exigent dans ce cas *"que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale (1) soit prescrite par une disposition législative ou une disposition décrétable (2) suffisamment précise (qui) corresponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi."*¹¹

¹⁰ Le marginal B.8.2 de l'arrêt 50/2003 du 30 avril 2003 de la Cour constitutionnelle énonce: *"Le droit au respect de la vie privée et familiale a pour objet essentiel de protéger les personnes contre les immixtions dans leur intimité, leur vie familiale, leur domicile ou leur correspondance. La proposition qui a précédé l'adoption de l'article 22 de la Constitution insistait sur "la protection de la personne, la reconnaissance de son identité, l'importance de son épanouissement et celui de sa famille..." et elle soulignait la nécessité de protéger la vie privée et familiale "des risques d'ingérence que peuvent constituer, notamment par le biais de la modernisation constante des techniques de l'information, les mesures d'investigation, d'enquête et de contrôle menés par les pouvoirs publics et organismes privés, dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs activités (Doc. parl., Sénat, 1991-1992, n° 100-4/2°, p. 3."*

¹¹ Marginal B.5.1 de l'arrêt n° 131/2005 du 19 juillet 2005 de la Cour constitutionnelle dans le cadre du *recours en annulation de l'article 57, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, et alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, telle qu'elle a été modifiée par l'article 483 de la loi-programme du 22 décembre 2003*, introduit par l'a.s.b.l. "Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique)" et autres.

14. La Commission ne conteste pas que le projet de loi veuille répondre à un besoin social impérieux. L'Exposé des motifs fait d'ailleurs référence de manière détaillée à la nécessité d'une gestion du stationnement¹².

15. Le projet de loi indique que les villes et les entreprises privées peuvent avoir accès à la DIV pour un but qui doit être précisément déterminé dans la loi. Il existe donc bien une disposition légale suffisante.

3. Impact de l'avis du Conseil d'État du 27 août 2008

16. Vu l'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet d'AR modifiant l'arrêté relatif à la DIV de 2001, il semble enfin nécessaire qu'une base légale soit expressément mise en place pour l'ensemble du fichier de données de la DIV en tant que tel. Ceci devra en effet être développé dans l'avant-projet de loi relatif à la source authentique des données relatives aux véhicules, qui a déjà été discuté dans l'avis n° 23/2008 du 11 juin 2008.

V. REMARQUE DE PORTÉE GÉNÉRALE

17. Le législateur doit savoir que ce projet de loi ne traite que d'un aspect partiel de l'ensemble de cette problématique et qu'il faut encore notamment développer de manière distincte les points suivants :

- la DIV elle-même ne repose toujours sur aucune base légale ;
- la communication de données à caractère personnel de la DIV doit être autorisée ;
- les éventuelles conditions reprises dans les marchés publics et les conventions de concession conclues avec les concessionnaires pour satisfaire à la LVP.

VI. CONCLUSION

18. La Commission de la protection de la vie privée émet un avis favorable sur le projet de loi, à condition que la procédure d'autorisation soit poursuivie au niveau du Comité en vertu de l'article 36*bis* de la LVP.

¹² Dans l'Exposé des motifs, on trouve *"La gestion du stationnement est une des pierres d'achoppement de la politique de la mobilité des villes et communes. Elle peut constituer un facteur de régulation de la mobilité automobile et par conséquent aussi du transport en commun. Par ailleurs, la gestion du stationnement vient en appui des différentes fonctions urbaines et communales, entre autres le lèche-vitrine, le commerce, l'habitat, l'événementiel et autres. En fait, le stationnement établit un rapport entre la mise à disposition ("location") de l'espace public (rare) avec une demande croissante d'emplacements de parking de la part des automobilistes, rapport dans lequel l'élément "coût" joue un rôle important."*

Étant donné la complexité et l'importance de la matière, la Commission reste à disposition pour une éventuelle révision plus approfondie du projet de loi et, dans le cadre de sa mission légale de médiation, à la disposition des villes et des communes et des diverses entreprises d'exploitation de parkings.

Pour l'administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere