



COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE

AVIS NE 01 / 93 du 14 janvier 1993

N. Réf. : A / RN / 007 / 92

OBJET : Communication de données du répertoire matricule des véhicules à moteur à des fins de marketing direct.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques;

Vu l'arrêté royal du 21 février 1991 autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère des Communications et de l'Infrastructure au Registre national des personnes physiques;

Vu l'arrêté royal du 21 février 1991 autorisant certaines autorités du Ministère des Communications et de l'Infrastructure à utiliser le numéro du Registre national des personnes physiques;

Vu la demande d'avis du 3 février 1992 du Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications;

Vu le rapport élaboré par Monsieur POULLET,

Emet le 14 janvier 1993, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS ET PROCEDURE SUIVIE :

1. La demande d'avis concerne la communication des données du Répertoire tenu par la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules [en abrégé D.I.V.], du Ministère des Communications et de l'Infrastructure. La tenue de ce répertoire se fait conformément à l'arrêté royal du 31 décembre 1953 portant réglementation de l'immatriculation des véhicules à moteurs. La demande d'avis porte sur la communication des données de ce répertoire à des entreprises et plus particulièrement à des fins de marketing direct.

2. La demande d'avis est justifiée principalement sur base des compétences conférées à la Commission par la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

Deux arrêtés royaux du 21 février 1991 (M.B. du 26 mars 1991) autorisent, en effet, l'accès au Registre national des personnes physiques par certaines autorités du Ministère des Communications et de l'Infrastructure et, en outre, leur donnent la possibilité d'utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques. L'existence de telles connexions avec le Registre national pourrait, selon le Ministre, remettre en cause la légitimité d'une pratique ancienne, à savoir la communication des données du Répertoire tenu par la D.I.V., d'une part, à certaines entreprises non seulement du secteur automobile, mais également du secteur des assurances et du marketing direct et, d'autre part, à certaines administrations. Cette pratique autorisée de longue date par le Ministre des Communications existe à l'égard de nombre d'entreprises. Il en est ainsi pour la FEBIAC, la première fois le 2 janvier 1981.

3. Dans le cadre de cette demande, la FEBIAC [Chambre syndicale des constructeurs d'Automobiles et de Motocycles de Belgique et Fédération belge des Industries de l'Automobile et du Cycle Réunies] a déposé, devant la Commission, un dossier à l'appui de sa volonté de voir maintenue la situation actuellement existante.

4. Le rapporteur a entendu, d'une part, les représentants de l'Administration et du cabinet du Ministère des Transports et des Communications et, d'autre part, ceux de la FEBIAC.

La Commission plénière a entendu, en sa séance du 21 octobre 1992, successivement :

- des représentants de l'Administration des Transports et du Ministre des Communications et de l'Infrastructure;
- des représentants de la FEBIAC;
- des représentants de l'Association belge du Marketing Direct [A.M.D.] qui ont appuyé leur présentation également de la remise d'une note.

II. BASE LÉGALE ET FONCTIONNEMENT DU RÉPERTOIRE DES IMMATRICULATIONS TENU PAR L'ADMINISTRATION DES TRANSPORTS.

5. L'immatriculation des véhicules à moteur est régie par l'arrêté royal du 31 décembre 1953 qui a créé par son article 2 un * Répertoire matricule + des véhicules automoteurs. C'est la Direction pour l'Immatriculation des Véhicules [D.I.V., anciennement l'Office de la Circulation Routière (O.C.R.)] qui a été chargée d'établir ce répertoire.

Les données du * fichier automobile + sont fixées par l'arrêté royal du 31 décembre 1953 (art. 4) :

- le genre de véhicule;
- le nom ou la marque du constructeur du véhicule et le type de véhicule;
- le numéro du châssis affecté au véhicule par le constructeur;
- les nom, prénom et domicile du demandeur d'immatriculation (le siège social pour les sociétés);
- la date de première mise en circulation si celui-ci est usagé;
- la cylindrée du moteur du véhicule;
- le numéro du procès-verbal d'agrégation (P.V.A.);
- le numéro du procès-verbal de dénomination (P.V.D.).

Elles comprennent également le code de l'assurance, la date et le numéro de l'immatriculation et le type de carburant.

6. L'objet de l'immatriculation est d'assurer un contrôle adéquat des véhicules en circulation en n'admettant à la circulation que les véhicules dûment assurés et répondant aux conditions techniques fixées par la réglementation générale, et en permettant l'identification de titulaires des plaques d'immatriculation à des fins de poursuites pénales.

7. Les données sont collectées directement auprès du demandeur de l'immatriculation sur un formulaire signé par lui lors de la demande qu'il adresse lui-même ou via son assureur. Lors d'un changement d'adresse, le titulaire d'une plaque d'immatriculation doit signaler dans les 15 jours son changement d'adresse aux fins d'actualiser le registre (art. 7, A.R. 31 décembre 1953).

L'accès aux informations enregistrées dans le Registre national des personnes physiques et l'utilisation du numéro d'identification autorisés par les arrêtés royaux du 21 février 1991 a été souhaitée, selon l'expression du Rapport au Roi, pour *"vérifier la conformité des données que transmettent sous signature les demandeurs (en particulier leur identité et leur domicile) avec celles contenues dans le Registre national"*. L'autorisation est octroyée selon les termes de l'article 1er des arrêtés royaux et les principes de légalité et spécialité rappelés par le Conseil d'Etat à des fins de gestion interne *"pour l'accomplissement des missions qui relèvent de leur compétence en vertu d'une disposition légale ou réglementaire et aux fins d'exécuter leurs tâches"*. *"Il convient, en effet, toujours selon le Rapport au Roi, dans un souci de meilleure administration, axée plus spécifiquement sur le service au public et sur une mission obligatoire envers les forces de l'ordre, d'autoriser le Ministère des Communications et de l'Infrastructure et, en particulier, l'Administration"*

des Transports à accéder aux informations enregistrées et actualisées par le Registre national des personnes physiques, plutôt que de s'adresser, par écrit, aux administrations communales. Il s'agit d'éviter des difficultés de gestion importantes dues au manque de fiabilité des données rapportées par les demandeurs".

Si la connexion permet, selon l'article 1er de l'arrêté royal du 21 février 1991, l'accès à l'ensemble des informations visées à l'article 3, alinéas 1er et 2, de la loi du 8 août 1983 (sexe, date de naissance, profession, etc...) et si la connexion nécessite que le département collecte auprès du demandeur d'immatriculation une information supplémentaire, à savoir la date de naissance, les informations du Registre national non reprises dans la liste fixée par l'article 4 de l'arrêté royal, ne figurent pas, conformément aux principes de légalité et spécialité, dans le répertoire de la D.I.V. Enfin, les fonctionnaires de l'Administration des Transports affirment que la connexion au Registre national et le regroupement prochain des divers fichiers de l'Administration des Transports dans un même lieu n'entraîneront pas de modifications à la situation présente. En d'autres termes, le répertoire de la D.I.V. restera un fichier séparé techniquement des autres fichiers.

8. En ce qui concerne les communications des données du répertoire à des tiers, le Ministre les décrit comme suit dans sa demande d'avis :

"Il lui faut répondre, d'une part, à des requêtes à caractère individuel. Il s'agit d'obtenir, moyennant l'acquittement d'un droit de timbre et sur la base d'un numéro de marque d'immatriculation, les données relatives au titulaire de cette marque. Depuis un certain temps, de tels extraits du répertoire, qui opèrent un lien entre une marque d'immatriculation et l'identification d'une personne, ne sont plus délivrés aux particuliers (1), mais seulement aux autorités chargées de la recherche et de la constatation des infractions ainsi que de l'exécution des décisions judiciaires, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

On enregistre aussi les demandes de listage, soit à des fins statistiques, sans mention des données concernant les titulaires (pour l'étude de l'évolution du marché, notamment), soit à des fins de marketing direct."

Une liste remise par l'Administration recense les différents destinataires à qui communication de données nominatives du fichier est faite. Si le secteur automobile y figure, on note également dans le secteur privé, quelques sociétés importantes de marketing direct et l' UPEA, pour l'ensemble du secteur des assurances qui reçoit également le numéro de plaque et interroge à partir du code assurance. Parmi les administrations, outre celle de police et de sûreté, on note les Finances et la R.T.T. devenue BELGACOM. Quelques administrations s'ajoutent à celles-là mais la communication est alors restreinte à des données concernant certains véhicules et cela en rapport direct avec leur mission.

Les données transmises aux fins de marketing direct comportent les éléments du répertoire, à l'exception du numéro de la marque d'immatriculation et le code de l'assurance. La transmission a lieu de façon régulière, une fois par mois, et sur un support magnétique susceptible de multiples manipulations. Elle fait l'objet d'une redevance couvrant les seuls frais de mise à disposition.

¹ Ainsi, a été mis fin à une pratique suivant laquelle, selon le Ministre, "tout citoyen pouvait demander à l'O.C.R. de lui délivrer la copie du certificat d'immatriculation apparent sur le véhicule. Moyennant le paiement d'une somme de 90 FB., sous forme de timbre fiscal, l'O.C.R. délivrait dans les 48 heures la copie d'un certificat d'immatriculation à quiconque en faisait la demande sans devoir justifier d'un motif particulier".

9. La communication desdites listes auxdits destinataires n'est actuellement assortie d'aucune condition.

La Commission fait remarquer que, dans une note du 20 février 1981, le Ministre des Communications avait limité la communication de ces listes à FEBIAC, pour l'ensemble des marques, et à chaque constructeur ou importateur mandaté, uniquement pour sa propre marque. Cette communication était en outre subordonnée au respect de certaines conditions, tendant à la restriction de la divulgation des données.

Cette décision a été attaquée en justice par des sociétés de marketing direct. Dans un premier temps, la Cour d'appel de Bruxelles a enjoint à l'Etat belge de fournir provisoirement auxdites sociétés les données et mises à jour du fichier d'immatriculation aussi longtemps qu'il fournirait les mêmes données à d'autres entreprises ou associations d'entreprises telle la FEBIAC; cette injonction était basée sur le caractère abrupt et intempestif du retrait des avantages accordés à d'autres sociétés ainsi que sur l'attitude apparemment discriminatoire de l'Etat (Bruxelles, 17 septembre 1981, obs. Ph. QUERTAINMONT, J.T., 1982, 412, pourvoi rejeté par Cass., 21 octobre 1982, Pas., 1983, I, 251). Quelques années plus tard, la décision ministérielle, qualifiée d'acte ayant un caractère réglementaire, fut annulée par le Conseil d'Etat, au motif "*qu'il n'existait aucune disposition légale attribuant un pouvoir réglementaire au Ministre des Communications en la matière*" (C.E., 20 janvier 1988, s.a. R.L. Polk et Co Belgium, nE 29.184). Depuis lors, aucune nouvelle législation n'a été élaborée.

III. ANALYSE DES ARGUMENTS INVOQUÉS EN FAVEUR DE LA COMMUNICATION DES DONNÉES NOMINATIVES DU FICHER DE LA D.I.V.

10. Il résulte des notes remises à la Commission par la FEBIAC et par l'Association des entreprises de mailing direct, ainsi que des explications données oralement par les représentants desdits organismes, que ceux-ci développent en substance les arguments suivants :

- le répertoire des immatriculations automobiles, voire les données y comprises, sont de nature publique;
- les arrêtés royaux du 21 février 1991 relatifs à la connexion des fichiers de la D.I.V. au Registre national n'ont aucune incidence sur la question de la communication des données de la D.I.V. à des tiers.

A. La nature prétendument publique du répertoire des immatriculations automobiles voire des données y contenues

11. La Commission est consciente du fait que selon certaines décisions judiciaires les données du répertoire des immatriculations automobiles ne sont ni secrètes, ni confidentielles. Elle estime néanmoins que l'utilisation et à fortiori la communication de ces données tombent sous l'application des principes relatifs au respect de la vie privée.

A cet égard, la Commission note, en premier lieu, que l'arrêté royal du 31 décembre 1953 portant réglementation de l'immatriculation des véhicules à moteur n'établit en aucune manière le caractère public du registre. Spécialement, l'article 25, prévoyant la délivrance de marques d'immatriculation et de certificats d'immatriculation, n'autorise nullement à n'importe quel citoyen à avoir accès à n'importe quelle donnée d'identification reprise dans le registre. En l'absence d'un principe général de transparence administrative, il est douteux que le fichier d'immatriculations automobiles puisse être considéré comme un registre public, librement accessible au citoyen.

Quoi qu'il en soit, il est certain que l'accès aux données d'un registre, même public, ne peut être opéré que dans le respect de la vie privée, du moins s'il s'agit de données à caractère personnel, c'est-à-dire de données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable (voir la définition du terme "*données à caractère personnel*" au sens de l'article 1er, § 5 de la loi du 10 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel).

Or, la Commission est d'avis qu'il s'agit en l'espèce de données à caractère personnel. Sans devoir trancher la question de la nature du registre, elle conclut que l'accès à ces données doit répondre aux exigences déduites de l'obligation du respect de la vie privée.

B. La prétendue non-incidence des arrêtés royaux du 21 février 1991

12. Selon les organismes entendus par la Commission, les arrêtés royaux du 21 février 1991, autorisant certaines autorités du Ministère des Communications et de l'Infrastructure d'avoir accès au Registre national et d'utiliser le numéro d'identification du Registre national, ne joueraient aucun rôle en l'espèce. Selon les organismes précités, il y a toujours deux fichiers distincts, le Registre national et le Répertoire matricule des véhicules automoteurs, même si le second bénéficie d'une confrontation avec les données du premier. Le raccordement du Répertoire matricule au Registre national, accessible aux seuls organismes ayant reçu une autorisation, ne s'opposerait donc pas au maintien de l'accès de tiers au Répertoire.

13. Avant d'examiner cet argument, la Commission tient à faire sienne la distinction faite par la Commission consultative de la protection de la vie privée entre l' "accès indirect" au Registre national et l' "utilisation, dans les relations avec des tiers, de données reçues par l'intermédiaire du Registre national" (cf. Commission consultative, Cinq années d'activités de la Commission : une première étape sur la voie de la protection des données à caractère personnel, p. 22, nE 4 et p. 23, nE 6).

Par l'expression "utilisation, dans les relations avec des tiers, de données reçues par l'intermédiaire du Registre national", il faut comprendre "toute utilisation des données du Registre national par des instances ayant reçu l'accès à ce Registre dans des circonstances dans lesquelles ces données parviennent à la connaissance de tiers. Est également comprise l'utilisation par laquelle des documents qui émanent des instances ayant le droit d'accès et qui reprennent, après traitement par ces instances, les données en question, sont portés à la connaissance de tiers" (Commission consultative, o.c., p. 22, nE 4).

Le droit d'utiliser ces données dans les relations avec des tiers n'est pas illimité. Une utilisation de ce genre ne peut, notamment, pas être telle qu'elle constituerait un abus. Un exemple d'abus est l'utilisation qui reviendrait à ouvrir aux tiers un "accès indirect" au Registre national. Il faut comprendre, par cette dernière expression, le mécanisme par lequel une autorité ou un organisme titulaire du droit d'accès demande au Registre national des informations à la simple demande d'un tiers et seulement au profit de ce tiers (Commission consultative, o.c., p. 23, nE 6).

14. En l'espèce, l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 21 février 1991, autorisant l'accès de certaines autorités du Ministère des Communications et de l'Infrastructure au Registre national des personnes physiques interdit la communication des informations obtenues du Registre national à des tiers.

Cette disposition interdit aux autorités du Ministère d'ouvrir, au profit de tiers, un accès indirect au Registre national. Ce ne sont que les personnes, autorités et organismes visés à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal précité, qui - en dérogation de l'interdiction de principe - peuvent recevoir communication de données obtenues du Registre national. A l'égard de ces personnes, autorités et organismes, l' "autorisation de communication implique la transmission possible, sur support informatique le cas échéant, des informations obtenues..." (rapport au Roi précédant l'arrêté royal précité, M.B., 26 mars 1991, p. 6049).

La Commission est d'avis que le transfert des données du fichier de la D.I.V. à la FEBIAC ou à des sociétés de marketing direct ne tombe pas sous l'application de l'interdiction précitée. Un tel transfert n'a pas, pour les tiers concernés, comme but exclusif la connaissance de données du Registre national pour l'identification de la personne. Le problème se poserait en d'autres termes s'il s'agissait d'avoir accès systématiquement aux seules mises à jour fournies par le Registre national.

L'article 2 de l'arrêté royal du 21 février 1991 ne s'oppose donc pas, en soi, au transfert de certaines données obtenues auprès du Registre national auxdits tiers.

15. La Commission estime que la communication des données de la D.I.V. à des tiers constitue une forme d'utilisation de données reçues par l'intermédiaire du Registre national, utilisation accessoire du transfert des données du fichier de la D.I.V. La licéité d'une telle utilisation doit être appréciée à la lumière des critères propres à ce type d'utilisation de données.

La Commission se réfère, à cet égard, à la doctrine élaborée par la Commission consultative de la protection de la vie privée :

* Pour que l'utilisation, dans des relations avec des tiers, de données reçues par l'intermédiaire du Registre national puisse être autorisée, il est requis en premier lieu que cette utilisation soit destinée à l'accomplissement d'une mission conférée par ou en vertu d'une loi ou un décret.

En outre, il est exigé que cette utilisation poursuive l'accomplissement d'un but légitime et qu'elle constitue un moyen adéquat et pertinent pour atteindre ce but.

Par ailleurs, l'utilisation doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour remplir la mission visée et l'intérêt public qui est servi en donnant connaissance des données à des tiers doit prévaloir sur le droit de la personne concernée au respect de sa vie privée.

Enfin, pareille utilisation ne peut avoir lieu, sur la demande d'un tiers non habilité à accéder au Registre national, dans des conditions telles que ce tiers bénéficie en fait d'un "accès indirect" au Registre national + (Avis 89/079 du 24 avril 1989, inédit; dans le même sens : Commission consultative, o.c., pp. 22-23, nE 6).

La Commission tient à souligner, quant aux circonstances de l'espèce, deux conditions essentielles :

1. une transmission par la D.I.V. des données nominatives qu'elle détient doit être conforme aux finalités du fichier définies par ou en vertu de la loi (critère de finalité);
2. en outre, la transmission par la D.I.V. de données nominatives relatives à des personnes n'est permise que si elle sert l'intérêt public et dans la mesure où cet intérêt public prévaut sur l'intérêt des personnes concernées (critère de proportionnalité).

L'examen de la question de savoir si ces deux critères sont remplis en l'espèce, appelle un examen du cadre réglementaire de la communication des données de la D.I.V. à des tiers et dès lors, de sa licéité.

IV. LA LICÉITÉ DE LA COMMUNICATION DES DONNÉES DE LA D.I.V. À DES TIERS

A. Critère de finalité

16. En vertu du critère de finalité, la communication des données de la D.I.V. doit constituer une forme d'utilisation externe poursuivant l'accomplissement du but légal et légitime qui est à la base même du traitement que constitue le fichier de la D.I.V.; elle doit constituer, en outre, un moyen légal, adéquat et pertinent pour atteindre ce but.

La Commission constate que la finalité du registre des immatriculations n'est actuellement pas décrite d'une manière précise. Elle estime cependant, eu égard à la nature même de ce registre, que sa finalité réside dans le contrôle des risques découlant de la circulation routière.

Cette finalité légitime certes la communication de données du fichier de la D.I.V. aux administrations judiciaires de police et de sûreté tant sur une base individuelle que de façon globale et ce pour l'accomplissement des missions légales de ces administrations. La même finalité justifie la communication d'informations aux autorités administratives chargées de missions de police et de sûreté; aux entreprises d'assurance à la fois pour la vérification de la prime d'assurance et pour assurer la poursuite en cas d'accidents de la circulation; aux entreprises automobiles pour des opérations de rappel de voitures automobiles atteintes d'un vice.

17. La Commission ne peut, dans l'état actuel de la législation et de la réglementation, considérer que le registre des immatriculations poursuive encore une autre finalité, à savoir la promotion des activités du secteur automobile ou même celles des entreprises de marketing direct en général.

Il n'appartient pas à la Commission de décider si une telle finalité peut être attribuée au registre des immatriculations. La définition des finalités, dans le secteur public, doit être l'oeuvre du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, agissant en vertu de la loi. La tâche de la Commission se limite à contrôler la façon dont les pouvoirs publics ont fait usage de la marge d'appréciation qui leur est propre.

En l'absence de toute précision, par ou en vertu de la loi, d'une finalité au-delà de celle qui découle de la nature même du registre des immatriculations, la Commission ne peut que conclure que le transfert des données de la D.I.V. à des tiers, notamment à la FEBIAC et aux entreprises de marketing direct, est incompatible avec le respect de la vie privée des personnes concernées.

B. Le critère de proportionnalité

18. Comme la Commission l'a déjà fait remarquer, il ne suffit pas que le transfert de données à un tiers serve l'intérêt public, en l'espèce par la promotion de l'intérêt légitime de ce tiers. Il faut encore, pour que ce transfert soit compatible avec le respect de la vie privée des personnes concernées, que dans la balance des intérêts en jeu, l'intérêt public servi par un tel transfert prédomine le droit des personnes concernées au respect de leur vie privée; en d'autres mots, l'intérêt du tiers doit prévaloir sur les risques encourus par les personnes concernées du fait du transfert des données.

Ce second critère oblige à prendre en considération l'étendue et les modalités de la communication conforme aux finalités du fichier. La Commission estime, en effet, que la communication ne peut excéder les limites fixées par l'intérêt légitime poursuivi par le destinataire et doit être opérée dans des conditions garantissant le fiché contre des atteintes disproportionnées à sa vie privée.

Ainsi, la communication d'informations de la D.I.V. aux sociétés d'assurances se conçoit, à première analyse, en raison notamment d'une finalité précise pour laquelle est indiscutable la supériorité de l'intérêt poursuivi par les assureurs, par rapport à celui des fichés. Il s'agit de pouvoir retrouver, à partir d'un numéro d'immatriculation identifié, le titulaire de cette immatriculation dans la mesure où il est impliqué dans un accident de circulation. Une telle finalité légitime l'interrogation du fichier de la D.I.V. et ce, à partir d'un numéro de plaque précis.

La communication des bandes mensuelles de tous les mouvements est excessive par rapport à ladite finalité. Certes, elle pourrait être légitimée par d'autres raisons. La Commission rappelle toutefois que le critère de finalité impose de définir, de façon suffisamment précise, les finalités d'un traitement et qu'en l'absence d'une finalité définie, celle-ci ne saurait justifier un transfert de données.

PAR CES MOTIFS,

19. La Commission est d'avis que le seul fait de l'accès de la D.I.V. au Registre national ne peut justifier, en soi, le blocage de toute communication de données par la D.I.V. à des tiers.

Elle estime toutefois, eu égard à l'absence d'une finalité du registre d'immatriculations en faveur du secteur automobile ou du commerce en général, que la communication des données de la D.I.V. au secteur automobile ou à celui du marketing direct est incompatible avec le droit des personnes concernées au respect de leur vie privée.

20. La Commission n'a pas à se prononcer, dans le cadre du présent avis, sur les finalités qui pourraient éventuellement encore être attribuées à la D.I.V., par ou en vertu de la loi.

Elle tient toutefois à rappeler que, quelles que soient ces finalités, il doit s'agir de finalités légitimes définies par ou en vertu de la loi. En outre, la fourniture de données à des tiers ne sera légitime que si, dans la balance des intérêts en jeu, l'intérêt servi par une telle fourniture prédomine le droit des sujets au respect de leur vie privée.

Dès l'entrée en vigueur de la loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, les dispositions de cette loi - et notamment celles de l'article 5, consacrant les principes de finalité et de proportionnalité - devront être pleinement respectées.

Le secrétaire,

Le président,

J. PAUL.

P. THOMAS.