

ROYAUME DE BELGIQUE



COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Bruxelles, le

Adresse : Rue Haute, 139, B-1000 Bruxelles
Tél.: +32(0)2/213.85.40 E-mail : commission@privacycommission.be
Fax.: +32(0)2/213.85.65 <http://www.privacycommission.be>

AVIS N° 04 / 2006 du 8 février 2006

N. Réf. : SA2 / A / 2006 / 001

OBJET : Avant-projet de loi transposant la directive 2003/98 du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public.

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 formulée le 14 décembre 2005 par le Secrétaire d'Etat à la simplification administrative ;

Vu le rapport de Madame Salmon ;

Emet, le 8 février 2006, l'avis suivant :

A. INTRODUCTION

1. Le 14 décembre 2005, le Secrétaire d'Etat à la simplification administrative a demandé à la Commission d'émettre un avis au sujet de l'avant-projet de loi *transposant la directive 2003/98 du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public* (ci-après « l'avant-projet de loi »).

B. LEGISLATION APPLICABLE

2. Il faut d'abord tenir compte de la directive 2003/98 mentionnée plus haut, puis de la loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration* (« loi publicité administration »).
3. Enfin, puisqu'il est question de données à caractère personnel, la LVP est d'application.

C. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

Commentaire article par article

4. L'analyse à laquelle la Commission se livre dans les lignes qui suivent respecte l'ordre de succession des articles dans l'avant-projet de loi.

Elle porte uniquement sur les articles de l'avant-projet ayant un rapport avec le traitement de données à caractère personnel.

Article 2

5. L'article 2 de l'avant-projet de loi contient un certain nombre de définitions, parmi lesquelles, au point 3°, celle des « *données à caractère personnel* » : « *toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ».

Pour des raisons de clarté¹, la Commission propose d'adapter comme suit la définition précitée : « *toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable au sens de la définition fournie à l'article 1, § 1 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* ».

6. L'article 2, 4° définit ainsi la « *réutilisation* » : « *l'utilisation de documents administratifs, dont les autorités publiques disposent, à des fins commerciales ou non commerciales, autres que l'objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents administratifs ont été produits* ». La Commission n'a pas de remarques à formuler à ce propos.

¹ La directive 2003/98, à l'article 2 ("Définitions"), point 5), définit également les « données à caractère personnel » comme « les données définies à l'article 2, point a), de la directive 95/46/CE ».

Article 3

7. Selon l'article 3, § 2, 3°, les documents administratifs « *qui ne sont pas accessibles compte tenu des règles d'accès en vigueur* »² ne relèvent pas du champ d'application de l'avant-projet de loi et n'entrent donc pas en ligne de compte pour une « réutilisation » au sens de l'article 2, § 1, 4°.

Pour ce qui est des exceptions en rapport avec la vie privée reprises dans la loi *relative à la publicité de l'administration*, la Commission renvoie en particulier aux dispositions suivantes de la loi précitée : l'article 4, 2^{ème} alinéa (les documents administratifs à caractère personnel si le demandeur ne justifie pas de l'intérêt requis), l'article 6, § 1 (les documents administratifs pour lesquels l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection des droits et libertés fondamentales des administrés) et l'article 6, § 2 (les documents administratifs dont la publication porte atteinte à la vie privée, « *sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie* »).

8. La Commission estime donc que parmi les documents administratifs n'entrant pas en ligne de compte pour une « réutilisation » au sens de l'article 2, §1, 4° de l'avant-projet de loi, figurent en particulier : ceux comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne, ceux contenant des données à caractère personnel au sens des articles 6 à 8 inclus de la loi du 8 décembre 1992, ceux dont la publication peut mettre en péril l'honneur et la réputation d'une personne, ceux susceptibles de donner une fausse image d'une personne, ceux qui risquent de mettre au jour des faits douloureux ou pénibles, ceux se rapportant à des informations fournies ou reçues à titre confidentiel par l'intéressé et ceux renfermant des données à caractère personnel dont l'obtention est subordonnée à l'octroi d'une autorisation spéciale par la Commission ou un des comités sectoriels créés en son sein.

Une « réutilisation » au sens de l'article 2, § 1, 4° de l'avant-projet de loi n'est possible que pour autant que les documents administratifs susmentionnés soient « anonymisés » conformément à l'article 4 de l'avant-projet de loi (cf. infra, point 8).

Article 4

9. L'article 4 de l'avant-projet de loi stipule que les documents administratifs comportant des données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation « *qu'à condition que l'autorité publique ait pris les mesures de précaution nécessaires et raisonnables afin d'occulter l'identité de la personne à laquelle les données à caractère personnel ont trait [,] en particulier en rendant les informations anonymes* ».

La Commission fait les remarques suivantes à ce sujet :

a) Données à caractère personnel

10. Ainsi que cela a été indiqué plus haut, au point 5, il faut entendre par « données à caractère personnel » « *toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (...) [et] 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* » (cf. article 1, § 1 de la LVP).

² Pour ce qui concerne la loi *relative à la publicité de l'administration*, il s'agit notamment de toutes les exceptions prévues à l'article 6, §§ 1 et 2.

La Commission rappelle, pour autant que cela soit nécessaire, que les « données à caractère personnel » telles que décrites ci-dessus englobent notamment les données permettant d'identifier une personne directement, par exemple son nom ou son numéro de Registre national, ou bien indirectement, par exemple une adresse, un numéro de téléphone, une adresse IP, ... Il s'agit par conséquent d'une définition très large, de sorte qu'il faut appliquer l'article 4 de l'avant-projet de loi et procéder à l'anonymisation chaque fois qu'il est question de données à caractère personnel.

b) Mesures de précaution nécessaires et raisonnables

11. Selon l'article [4], l'autorité publique concernée doit prendre les mesures de précaution « *nécessaires et raisonnables* » afin d'occulter l'identité des personnes auxquelles se rapportent les données à caractère personnel contenues dans les documents administratifs.

Ainsi que cela est précisé à juste titre dans l'exposé des motifs, les autorités publiques concernées ne sont pas obligées de faire en sorte que les documents contenant des données à caractère personnel puissent faire l'objet d'une réutilisation. La portée de cette disposition est extrêmement importante : selon la Commission, pour des raisons de protection de la vie privée, celle-ci ne peut être comprise que d'une seule façon, à savoir que les documents administratifs contenant des données à caractère personnel ne peuvent en aucun cas entrer en ligne de compte pour une réutilisation au sens de la présente loi si l'autorité publique concernée ne veut pas ou ne peut pas faire l'effort de les anonymiser. Toute autre interprétation irait à l'encontre des dispositions de la LVP et de la directive 2003/98³.

12. Dès lors, la Commission estime que l'avant-projet de loi permet uniquement une réutilisation de documents administratifs contenant des données à caractère personnel si ceux-ci sont complètement anonymisés. Il faut par conséquent supprimer le mot « raisonnables » à l'article 4: ou l'autorité concernée prend les mesures de précaution nécessaires en vue d'une anonymisation complète, ou une réutilisation des documents administratifs en question est impossible.

c) Occulter l'identité / anonymiser les documents administratifs

13. Pour autant que les documents administratifs précités soient anonymisés, l'article 4 de l'avant-projet de loi permet donc leur réutilisation.⁴

La Commission ne peut marquer son accord à ce sujet que s'il est question d'une anonymisation strictement conforme au sens donné à ce mot par la directive 95/46 ainsi que par la LVP et son arrêté d'exécution du 13 février 2001.

³ Voir tout d'abord l'article 1^{er}, « *Objet et champ d'application* », point 4 : « *La présente directive laisse intact et n'affecte en rien le niveau de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel garanti par les dispositions du droit communautaire et du droit national et, en particulier, ne modifie en rien les droits et obligations prévus dans la directive 95/46/CE.* » Voir aussi le considérant (21) de la directive 2003/98 : « *La présente directive devrait être mise en œuvre et appliquée dans le respect total des principes relatifs à la protection des données à caractère personnel, conformément à 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 des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.* »

⁴ Pour la Commission, ceci signifie donc que des documents administratifs contenant des données à caractère personnel et auxquels les exceptions en rapport avec la vie privée prévues dans la loi *relative à la publicité de l'administration* ne seraient pas applicables devront également être anonymisés avant que leur réutilisation au sens de l'article 2, § 1, 4^o de l'avant-projet puisse être envisagée.

14. Il ne suffit en effet pas de dépersonnaliser des données à caractère personnel pour pouvoir parler de données anonymes : la suppression de données d'identification ne permet pas toujours d'empêcher que les personnes concernées soient à nouveau identifiées ou pour le dire autrement, n'élimine pas complètement le risque que leur identité soit néanmoins découverte. Dès lors, tant que subsiste une possibilité théorique de réidentification, il n'est pas permis de parler de données anonymes et une réutilisation au sens de l'article 2, § 1, 4° de l'avant-projet est exclue. La Commission renvoie pour rappel à l'exposé des motifs de la loi du 11 décembre 1998 : « *Une information relative à une personne est donc considérée comme une donnée à caractère personnel tant que quelqu'un est en mesure, par quelque moyen qui puisse raisonnablement être mis en oeuvre, de déterminer à quel individu se rapporte cette information. (...) Lorsque les informations relatives à des personnes physiques sont rendues anonymes, elles ne perdent donc leur caractère de données à caractère personnel que si le caractère anonyme est absolu et que plus aucun moyen raisonnablement susceptible d'être mis en oeuvre ne permet de revenir en arrière pour briser l'anonymat* ». A ce propos, il peut être fait référence à l'article 1, 5° de l'arrêté royal du 13 février 2001, qui définit les données anonymes comme « *les données qui ne peuvent être mises en relation avec une personne identifiée ou identifiable et qui ne sont donc pas des données à caractère personnel* ».

C'est seulement lorsqu'il est question de données anonymes, donc de données qui ne peuvent pas être mises en relation avec une personne déterminée et qui ne sont donc pas (ou plus) des données à caractère personnel, que la LVP ne requiert pas de garanties spécifiques en vue de leur réutilisation au sens de l'article 2, § 1, 4° de l'avant-projet, puisque de telles données ne tombent pas dans son champ d'application.

15. Eu égard à ce qui précède, la Commission estime que la dernière phrase de l'article 4 de l'avant-projet doit être ainsi complétée : « (...), en particulier en rendant les informations anonymes conformément à la définition donnée à l'article 1, 5° de 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 ».

Article 13

16. L'article 13 de l'avant-projet de loi abroge l'article 10 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Selon ce dernier, « *les documents administratifs obtenus en application de la présente loi ne peuvent être diffusés ni utilisés à des fins commerciales* ».

D'après l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, cette abrogation est justifiée par le fait que l'article 10 précité interdit jusqu'à présent toute réutilisation commerciale d'informations du secteur public. La directive [2003/98/CE] ayant pour but de promouvoir celle-ci, une telle interdiction ne peut être maintenue plus longtemps.

17. La Commission estime que l'argumentation exposée ci-dessus ne peut être retenue. En effet, dans la discussion générale de l'exposé des motifs, en dessous du point 7, il est indiqué ce qui suit : « *Il est proposé de transposer cette directive dans une loi distincte (...) de la loi relative à la publicité de l'administration.* » Par conséquent, il y aura coexistence de deux lois ayant chacune leur propre champ d'application, à l'instar de la directive 2003/98, laquelle précise explicitement, au point 3 de l'article 1, qu'elle « *s'appuie sur les règles d'accès en vigueur dans les Etats membres et ne les affecte en rien* ».
18. Or, un des éléments essentiels du présent avant-projet de loi concerne le fait que tout un chacun peut réutiliser un document administratif déterminé, à des fins commerciales ou non, à condition que le document en question ne contienne pas de données à caractère personnel et soit donc anonyme ou pour le moins anonymisé. En revanche, la loi *relative à la publicité de l'administration* permet dans certains cas à un demandeur d'obtenir un document administratif renfermant des données à caractère personnel de tiers, à condition que ces informations ne servent pas à des fins commerciales.

19. En somme, l'article 10 de la loi *relative à la publicité de l'administration* n'interdit la réutilisation commerciale d'informations du secteur public que pour les documents administratifs obtenus en application de ladite loi, si bien que les documents administratifs obtenus en vertu du présent avant-projet de loi ne sont pas concernés. Dès lors, il est impossible de retenir l'argument invoqué dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi et mentionné ci-dessus, selon lequel l'article 10 de la loi *relative à la publicité de l'administration* ferait obstacle à la réutilisation commerciale de documents administratifs sur la base du présent avant-projet de loi.
20. Vu ce qui précède, la disposition de l'article 13 de l'avant-projet de loi risque en fin de compte de « saper » les mesures de protection de la vie privée prévues par la loi *relative à la publicité de l'administration*. Dans la pratique, en effet, l'application de cet article 13 aurait pour conséquence que la loi *relative à la publicité de l'administration* permettrait désormais d'obtenir et d'utiliser à des fins commerciales des documents administratifs contenant des données à caractère personnel – ce qu'interdit précisément le présent avant-projet de loi. Ceci doit être évité à tout prix, raison pour laquelle la Commission marque son désaccord quant à l'article 13 de l'avant-projet de loi et préconise sa suppression.
21. Enfin, de manière plus générale, vu les problèmes mentionnés ci-dessus, la Commission s'inquiète de la coexistence de deux textes, dont la cohérence n'apparaît pas toujours clairement. Elle rappelle en tout état de cause que, en vertu de la directive 2003/98, le texte en projet ne peut affecter les règles déjà en vigueur.

PAR CES MOTIFS,

La Commission de la protection de la vie privée émet un avis favorable quant à l'avant-projet de loi à propos duquel elle a été saisie, à condition, toutefois, que les remarques faites ci-dessus soient prises en considération.

L'administrateur,

Jo BARET

Pour l'Administrateur empêché,

(sé) Patrick VAN WOUWE,
chef de section OMR

Le président,

(sé) Michel PARISSÉ