

AVIS N° 11 / 94 du 18 avril 1994

N. Réf. : A / 028 / 93

OBJET : Article 17 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.

La Commission de la protection de la vie privée,

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, en particulier les articles 17 et 29;

Vu les suggestions transmises à la Commission, suite à l'avis "relatif à l'application de l'article 17 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 ", paru au Moniteur belge du 18 mars 1993;

Vu la demande d'avis récapitulative du Ministre de la Justice du 11 mars 1994;

Vu le rapport de Monsieur VAN HOVE,

Emet, le 18 avril 1994, l'avis suivant :

I. OBJET DE L'AVIS :

1. Par un avis publié au Moniteur belge du 18 mars 1993, les autorités et organismes publics, les organismes d'intérêt général et les associations représentatives des maîtres du fichier, furent invités à présenter au Ministère de la Justice leurs suggestions concernant les catégories de traitements qui, selon eux, pourraient bénéficier d'une exemption de déclaration ou d'une réduction de la déclaration à certaines mentions.

Ces suggestions seraient utiles pour l'élaboration d'un arrêté royal qui doit être pris en application de l'article 17.

Les suggestions communiquées au Ministère furent transmises progressivement à la Commission par ordre d'arrivée.

Le présent avis tend à proposer au Ministre de la Justice quelques lignes directrices en relation avec l'application de l'article 17, en tenant compte des suggestions des intéressés.

II. CADRE LEGAL :

2. L'article 17 de la loi du 8 décembre 1992 fixe le principe d'une déclaration préalable obligatoire des traitements automatisés auprès de la Commission de la protection de la vie privée.

Sur base du paragraphe 8 de cet article, le Roi peut, sur proposition ou sur avis de la Commission, exempter d'une déclaration certaines sortes de traitements automatisés de données à caractère personnel qui ne présentent manifestement pas de risque d'atteinte à la vie privée, ou autoriser pour ces traitements l'établissement d'une déclaration réduite à certaines mentions.

Le paragraphe 9 de cet article autorise le Roi à régler le montant de la contribution que le maître du fichier est tenu de verser au comptable institué auprès de la Commission de la protection de la vie privée lors de l'accomplissement de la déclaration.

III. PORTEE DE L'ARTICLE 17, PARAGRAPHE 8 :

3. La portée de l'article 17, paragraphe 8 de la loi du 8 décembre 1992 dépend de deux facteurs :

- 1° la décision du Roi, soit d'exempter certaines catégories de traitements automatisés de l'obligation de déclaration, soit de réduire l'obligation de déclaration pour ces catégories, ainsi que l'étendue et la nature des catégories auxquelles s'applique l'exemption de déclaration ou la déclaration réduite;
- 2° l'interprétation donnée au critère légal "qui ne présentent manifestement pas de risque d'atteinte à la vie privée".

A. EXEMPTION DE DÉCLARATION OU DÉCLARATION RÉDUITE

4. Sur base de l'article 17, paragraphe 8, le Roi "peut exempter d'une déclaration" certaines catégories de traitements ou "autoriser pour ces traitements l'établissement d'une déclaration réduite à certaines mentions."

5. A ce sujet, la Commission constate que le législateur des Pays-Bas a opté pour l'exemption de déclaration, tandis que le législateur de la France a préféré la possibilité d'une déclaration réduite. Ci-après, quelques grands axes de ces réglementations seront brièvement examinés.

a) Pays-Bas : "Besluit genormeerde vrijstelling"

6. L'arrêté du 2 janvier 1990 des Pays-Bas "*houdende aanwijzing van persoonsregistraties waarop de artikelen 19, 24 en 25 van de Wet persoonsregistraties niet van toepassing zijn (Besluit genormeerde vrijstelling, Stb 1990, 16)*" vise les enregistrements de données à caractère personnel auxquels l'obligation de déclaration n'est pas d'application.

Comme il est indiqué dans la Note explicative précédant cet arrêté, l'exemption normalisée vise des enregistrements simples, typiquement ordinaires : des enregistrements de données à caractère personnel très courants et qui ont ainsi un certain caractère standard, qui ont une structure relativement simple et dont l'existence et le fonctionnement sont généralement bien connus par les fichés (*Nota van Toelichting, Stb. 1990, 16 p. 19*).

Ces enregistrements de données à caractère personnel sont énumérés aux articles 2 à 21 de l'arrêté. Il s'agit :

- des administrations de membres ou de bienfaiteurs;
- des administrations de membres ou de bienfaiteurs d'associations d'églises ou d'autres associations à base religieuse;
- des administrations d'abonnements;
- des administrations du personnel;
- des administrations de salaires;
- des administrations concernant des droits à des allocations relatives à la cessation d'un contrat de travail;
- des administrations concernant des droits à des allocations relatives à la pension ou à la retraite anticipée;
- des comptabilités ou des administrations de débiteurs et de créanciers qui peuvent y être assimilées;
- des administrations de clients et de fournisseurs;
- des administrations d'élèves et d'étudiants;
- des administrations d'anciens membres, d'anciens membres du personnel, d'anciens élèves ou d'anciens étudiants;
- des combinaisons d'enregistrements de données à caractère personnel;
- des enregistrements de données à caractère personnel tenus par une autre personne;
- des administrations concernant des personnes auxquelles un permis, une dispense ou une autorisation est accordée ou qui ont rempli une obligation de communication;

- des enregistrements de données à caractère personnel tenus pour conserver des données à caractère personnel pendant un délai prévu par la loi ou pendant 5 années au maximum;
- des enregistrements de données à caractère personnel à des fins d'archives;
- des enregistrements de données à caractère personnel tenus par des institutions ou des services à des fins de recherches scientifiques ou statistiques;
- des enregistrements de données à caractère personnel pour la gestion interne de l'organisation du maître du fichier;
- des données à caractère personnel comprenant des données nécessaires à des fins de communication.

Pour chacune des définitions-type formulées dans l'arrêté, un certain nombre de conditions sont prévues, qui doivent être remplies pour que l'exemption normalisée puisse être effectivement d'application. Ainsi, des conditions sont formulées concernant les types de données qui peuvent être repris dans l'enregistrement, la communication de données au sein de l'organisation du maître du fichier et la communication de données à des tiers, l'accès direct à l'enregistrement et la suppression de données reprises dans l'enregistrement ("*Nota van Toelichting, Stb. 16, p. 24*")

b) France : Article 17 de la loi du 6 janvier 1978

7. La législation française ne prévoit pas la possibilité d'exemption de l'obligation de déclaration.

Néanmoins, l'article 17 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dispose que "pour les catégories les plus courantes de traitements à caractère public ou privé, qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés, la Commission nationale de l'informatique et des libertés établit des normes simplifiées (...)".

Pour les traitements répondant à ces normes simplifiées, il ne faut faire auprès de la Commission française qu'une déclaration démontrant que le traitement est conforme à la norme qui doit y être appliquée.

A ce sujet, la Commission française dispose d'un pouvoir réglementaire. En formulant des normes simplifiées, la Commission dispose donc de la possibilité d'anticiper sur ce qui se passe dans la pratique et ainsi d'influencer cette pratique.

Il ressort des statistiques mises à la disposition des membres de la Commission, par la C.N.I.L., qu'au 1er février 1993 :

- au total 366.856 déclarations avaient déjà été faites;
- dont 189.179 (51,6 %) déclarations simplifiées;
- la C.N.I.L. avait déjà élaboré 36 normes;
- parmi lesquelles les 3 normes les plus importantes représentent plus de 70 % des déclarations simplifiées.

Dans le tableau suivant, les normes les plus importantes sont reprises, accompagnées du pourcentage des déclarations qu'elles représentent (situation au 1er février 1993).

Titre de la norme simplifiée (+ numéro) % de déclarations

-	Paie des personnels des personnes physiques et morales, autres que celles gérant un service public (auparavant Gestion du personnel) (28 + 7)	43,5 %
-	Gestion des fichiers de clients (11)	16,0 %
-	Gestion des fichiers de fournisseurs comportant des personnes physiques (14)	11,3 %
-	Gestion du fichier électoral des communes (24)	4,0 %
-	Liquidation et paiement des rémunérations des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (5)	2,9 %
-	Gestion administrative, comptable et pédagogique des écoles et des établissements secondaires du secteur public et privé (29)	2,3 %
-	Gestion des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (6)	2,3 %
-	Listes d'adresses ayant pour objet l'envoi d'informations (15)	2,3 %
-	Passation, gestion, exécution des contrats mis en oeuvre par les organismes d'assurances de capitalisation, de réassurances et d'assistance et par leurs intermédiaires (16)	1,8 %
-	Liquidation et paiement des rémunérations des personnels des établissements publics ne relevant pas d'une collectivité territoriale et des personnes morales de droit privé gérant un service public national (3)	1,5 %
-	Gestion des membres des associations à but non lucratif régies par la loi du 1er juillet 1901 (23)	1,5 %

8. La Commission constate que :

- le législateur néerlandais, bien qu'il utilise la notion d'"enregistrement de données à caractère personnel", renvoie l'essentiel de la réglementation concernant les exemptions à la notion de "traitement", en formulant des exigences supplémentaires;
- le système néerlandais d'exemptions normalisées, et le système français de déclarations de conformité simplifiées, visent dans les grandes lignes les mêmes types de traitements. Dans les deux cas, il s'agit de traitements de données à caractère personnel généraux, pour autant qu'ils se limitent aux strictes nécessités de la gestion interne de l'entreprise.

B. LE CRITÈRE "QUI NE PRÉSENTENT MANIFESTEMENT PAS DE RISQUE D'ATTEINTE À LA VIE PRIVÉE"

9. L'article 17, paragraphe 8 de la loi du 8 décembre 1992 énonce comme critère pour l'exemption de l'obligation de déclaration ou pour la réduction de la déclaration : "qui ne présentent manifestement pas de risque d'atteinte à la vie privée".

En l'espèce, le législateur belge s'est laissé inspirer en cela du législateur français. L'article 17 de la loi française n° 78-17 du 6 janvier 1978, mentionne un critère semblable, à savoir "qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés."

10. Quant au critère mentionné par le législateur, différentes sources de risques peuvent être distinguées. Lors de l'évaluation, il faut en effet tenir compte des questions suivantes :

- 1° la finalité du traitement, implique-t-elle un risque en soi ?
- 2° les données utilisées, sont-elles de nature telle que leur utilisation implique un risque en soi ?
- 3° les données, sont-elles transmises à des tiers ?
- 4° les données, sont-elles longtemps conservées ?

Ce n'est que dans la mesure où il existe suffisamment de garanties quant à ces divers points, que l'on peut conclure que le traitement "ne présente manifestement pas de risque d'atteinte à la vie privée".

IV. CONTENU DE LA REGLEMENTATION EN PROJET :

A. EXAMEN DES SUGGESTIONS TRANSMISES

11. Au total, 16 requêtes ont été présentées contenant des propositions concernant l'exemption ou la réduction de la déclaration. Pour la plupart, ces requêtes émanent d'organisations professionnelles représentant un secteur déterminé.

Des dispenses ont été demandées pour les types de traitements de données à caractère personnel suivants :

- gestion du personnel (4 x)
- gestion de la clientèle (5 x)
- gestion des fournisseurs (1 x)
- gestion des contrats d'assurances (1 x)
- gestion des ayants-droit (1 x)
- gestion des membres et des bienfaiteurs (3 x)
- gestion des fichiers d'adresses pour mailings (2 x)
- commercialisation d'information personnelle (1 x)
- suivi de voleurs à l'étalage (1 x).

12. La Commission constate que les arguments avancés pour justifier les propositions ne sont pas toujours pertinents : le fait que l'on agisse selon un code de déontologie, que l'on n'utilise que des informations objectives, que l'on se limite aux actions légalement obligatoires, que l'on utilise des normes de sécurité strictes. On peut en déduire que l'obligation de déclaration est à tort considérée comme une sanction qui n'est justifiée qu'en cas de pratiques douteuses.

Il est également avancé que la déclaration entraînera de lourdes charges administratives et financières.

13. Par ailleurs, la Commission constate que les traitements pour lesquels une dispense est demandée, sont pour la plupart ceux qui bénéficient d'une mesure de dispense de déclaration ou d'une déclaration simplifiée dans les pays voisins. Il s'agit notamment des traitements "gestion du personnel", "gestion des clients" et "gestion des fournisseurs", "gestion des membres et des bienfaiteurs", et, sous réserve de certaines limitations, "gestion de fichiers d'adresses pour mailings". Ces deux derniers types de traitements, "commercialisation d'information personnelle" et "suivi de voleurs à l'étalage", ne bénéficient ni aux Pays-Bas, ni en France, d'un régime de dispense de déclaration ou de déclaration réduite.

B. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

1° Quant à la dispense de l'obligation de déclaration et à la déclaration réduite

14. Selon l'Exposé des motifs précédant la loi du 8 décembre 1992, le registre public est en premier lieu destiné à offrir aux personnes concernées la possibilité de retrouver tous les éléments nécessaires à l'exercice de leurs droits. D'une façon plus générale, le registre public devrait également permettre d'avoir une vue d'ensemble de l'utilisation de données à caractère personnel en Belgique (Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n° 1610/1).

La Commission considère que, afin de réaliser ces deux objectifs, il est nécessaire que le registre public reflète de la façon la plus complète possible les traitements automatisés de données à caractère personnel existants. Pour cette raison, la Commission estime qu'il ne peut être accordé de dispenses pour certains types de traitements automatisés.

2° Le formulaire de déclaration

15. La Commission a élaboré un formulaire de déclaration pour la déclaration des traitements automatisés. Ce formulaire, qui est disponible comme document-papier et sous forme électronique se compose de deux parties : la partie I concerne l'identification du maître du fichier qui fait la déclaration, la partie II concerne la description du (des) traitement(s) automatisé(s).

3° La déclaration-standard

16. Afin de réaliser un équilibre entre d'une part, la protection de la vie privée et d'autre part, les charges administratives entraînées par l'obligation de déclaration, la Commission estime qu'il convient de prévoir un système de "déclarations-standard". Un tel système vise à diminuer le travail administratif tant de la Commission que des maîtres du fichier.

Sous "déclaration-standard", la Commission entend une déclaration complète, mais partiellement préremplie. Des déclarations-standard sont destinées à des types de traitements courants auxquels un grand nombre de maîtres de fichiers se voient confrontés.

Pour de nombreux traitements courants de ce type, les secrétariats sociaux et les représentants d'organisations professionnelles ou de secteurs sont autorisés à remplir la deuxième partie du formulaire de déclaration de la Commission, et de demander à la Commission de la faire enregistrer comme déclaration-standard. La Commission y attribue un numéro de référence.

Citons comme traitements courants susceptibles de faire l'objet de déclarations-standard :

- la gestion du personnel : la collecte et le traitement d'informations concernant des personnes qui sont en service dans une entreprise ou dans une organisation ou dont on envisage le recrutement, pour autant que cette information soit utile pour pouvoir procéder au recrutement, pour déterminer et payer le salaire et d'autres indemnités;
- la gestion de la clientèle : la gestion de commandes, de livraisons et la facturation de biens ou de services rendus à des personnes;
- la gestion de fournisseurs : la gestion de commandes, de livraisons et le paiement de biens et de services rendus par des personnes;
- la gestion des membres et des bienfaiteurs : l'administration des membres et/ou des bienfaiteurs d'une organisation sans but lucratif ou d'une fondation. Cette administration comprend la fixation et la perception de cotisations et de dons, l'enregistrement de la participation aux activités de l'organisation et le statut du membre au sein de l'organisation, l'envoi d'information aux membres ou aux bienfaiteurs et toutes les opérations qui cadrent avec les finalités de l'organisation telles qu'elles sont connues par les membres.

17. Le maître du fichier qui le souhaite, peut, dans la partie S du formulaire de déclaration, se référer au numéro de référence d'une ou de plusieurs déclarations-standard. Suite à une telle référence, le maître du fichier sera dispensé de remplir la partie II du formulaire de déclaration pour ce qui concerne le traitement auquel le numéro de référence de la déclaration-standard se rapporte.

18. Le maître du fichier qui fait usage de cette possibilité, doit confirmer expressément dans la partie S du formulaire de déclaration, que la description de la déclaration-standard à laquelle il se réfère, correspond aux caractéristiques du fichier dont il fait la déclaration. A cette fin, une formule adéquate a été prévue dans la partie S du formulaire de déclaration de la Commission.

La référence à une déclaration-standard ne dispense donc pas du tout le maître du fichier de sa responsabilité quant à l'exactitude de sa déclaration et quant au fait que celle-ci doive être complète.

19. Enfin, la Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que l'attribution d'un numéro d'enregistrement à une déclaration-standard, qu'elle soit élaborée par les représentants d'une association professionnelle ou d'un secteur ou par la Commission même, n'offre en soi pas de garanties en ce qui concerne le caractère légitime de la déclaration-standard. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que la Commission belge, contrairement à la Commission française par exemple, ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire. Par contre, elle doit, sur base de la pratique courante, vérifier si le critère légal de l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992 est rempli. Vu cette évaluation "*a posteriori*", les déclarations-standard ne sont pas entourées de plus de garanties que les déclarations classiques.

Afin d'exclure toute confusion à ce sujet, la Commission insiste pour qu'une disposition soit reprise à ce propos dans l'arrêté royal.

4° Caractère obligatoire du formulaire de déclaration

20. La Commission a déjà signalé qu'elle mettra à la disposition des maîtres du fichier un formulaire de déclaration, en vue de garantir un minimum d'uniformité des déclarations. L'utilisation de ce formulaire de déclaration par les maîtres du fichier allégera considérablement les charges administratives entraînées par le traitement des déclarations par la Commission. En outre, l'uniformité de la déclaration contribuera à une consultation rapide et systématique du registre public. Dans ce contexte, il y a lieu de signaler que, selon l'Exposé des Motifs, le registre public devrait permettre au public, via un contrôle par la presse par exemple, d'avoir une vue d'ensemble de l'utilisation de ces données à caractère personnel en Belgique. La présence de déclarations dont la forme diffère du formulaire de déclaration de la Commission, risque de rendre cette idée globale difficile, voire impossible.

Pour ces raisons, la Commission insiste sur le fait que, soit sur base d'un arrêté royal pris en exécution de la loi du 8 décembre 1992, soit sur base d'une modification de la loi, le formulaire de déclaration de la Commission devienne obligatoire au plus vite.

5° Montant de la contribution

21. Sur base de l'article 17, paragraphe 9, il appartient au Roi de déterminer le montant de la contribution du maître du fichier. Cet article dispose que "Le Roi règle le montant de cette contribution, qui ne peut excéder la somme de dix mille francs, en fonction du type de déclaration et de l'importance du traitement déclaré."

Dans l'attente que le formulaire de déclaration devienne obligatoire, la Commission considère qu'il conviendrait que le Roi saisisse l'occasion, offerte par l'article 17, paragraphe 8, pour prévoir une différence importante de montant pour les déclarations pour lesquelles le formulaire de déclaration de la Commission est utilisé.

En outre, la Commission signale que les formulaires de déclaration sous forme électronique seront mis à la disposition des maîtres du fichier. Les charges administratives qui vont de pair avec le traitement des formulaires de déclaration sous forme électronique sont notablement allégées. Afin d'encourager également l'utilisation du formulaire de déclaration sous forme électronique, la Commission insiste sur le fait que le Roi fixe, en l'espèce, une réduction complémentaire de la contribution.

Le montant de la réduction pour l'utilisation du formulaire de déclaration doit cependant dépasser dans une large mesure le montant de cette réduction complémentaire.

Pour le surplus, la Commission estime que le Roi, en déterminant les différents montants pour les déclarations, doit se laisser guider en premier lieu par le souci du strict respect de la loi du 8 décembre 1992 en général, et du respect de l'obligation de déclaration en particulier. En effet, selon la Commission, il est permis de supposer que le fait d'imposer des montants élevés puisse décourager en particulier les maîtres de plusieurs fichiers de respecter la loi.

Le secrétaire,

Le président,

J. PAUL.

P. THOMAS.