

AVIS N° 11 / 95 du 9 mai 1995

N. Réf. : A / 94 / 007 / 69

OBJET : Article 13 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 13 et 29;

Vu le rapport de M. B. DE SCHUTTER,

Emet d'initiative, le 9 mai 1995, l'avis suivant :

I. OBJET DE L'AVIS :

1. Le présent avis vise à proposer au Ministre de la Justice quelques lignes directrices relatives aux modalités pour l'exercice des droits d'accès "indirect" et de rectification visés à l'article 13 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 [ci-après, la loi du 8 décembre 1992].

II. CADRE LEGAL :

2. L'article 13 de la loi du 8 décembre 1992 prévoit l'exercice des droits d'accès "indirect" et de rectification par l'intermédiaire de la Commission de la protection de la vie privée, pour les traitements qui sont soustraits à l'application des articles 4, 9, 10 et 12.

Cela concerne les traitements de données à caractère personnel :

- gérés par des autorités publiques en vue de l'exercice de leurs missions de police judiciaire (article 13, alinéa 1er, 1°, jo., article 11, 2°);
- gérés par les services de police visés à l'article 3 de la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements, en vue de l'exercice de leurs missions de police administrative (article 13, alinéa 1er, 1°, jo., article 11, 3°).
L'article 3 de la loi du 18 juillet 1991 entend par services de police "outre la police communale, la police judiciaire près les parquets et la gendarmerie, les services relevant d'autorités publiques et d'organismes d'intérêt public, dont les membres sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire";
- gérés en vue de l'exercice de leurs missions de police administrative, par d'autres autorités publiques qui ont été désignées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après avis de la Commission de la protection de la vie privée (article 13, alinéa 1er, 1°, jo., article 11, 4°), à savoir, en ce moment, les "inspecteurs sociaux" (arrêté royal du 12 août 1993); ⁽¹⁾
- rendus nécessaires en raison de l'application de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (article 13, alinéa 1er, 1°, jo., article 11, 5°);
- gérés par l'administration de la Sûreté de l'Etat du Ministère de la Justice (article 13, alinéa 1er, 2°);
- gérés par le Service général du Renseignement et de la Sécurité du Ministère de la Défense nationale (article 13, alinéa 1er, 2°).

En outre, les deux dernières catégories sont également soustraites à une série d'autres dispositions de la loi du 8 décembre 1992.

¹ Arrêté royal du 12 août 1993 portant exécution de l'article 11, 4° 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.

3. L'article 13 dispose, comme seule condition particulière, que le demandeur doit communiquer son identité.

Ensuite, la loi garantit que l'exercice du droit est gratuit. La détermination des modalités d'exercice des droits visés à l'article 13 est laissée au Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

4. Les motifs qui ont incité le Législateur à opter pour cette forme de contrôle sont l'établissement d'un juste équilibre entre, d'une part, les droits légitimes de chaque personne et, d'autre part, la nécessité de déceler et de poursuivre les infractions, ainsi que la prévention des atteintes à la sûreté de l'Etat (Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre des Représentants, n° 1610/1, pp. 18-19).

III. CADRE NORMATIF ET DE DROIT COMPARE :

5. Le système instauré par l'article 13 s'inspire fortement de celui stipulé dans la loi française (loi N° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés), qui dispose à son article 39 :

"En ce qui concerne les traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique, la demande est adressée à la Commission (nationale de l'informatique et des libertés) qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener toutes investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la Commission.

Il est notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications."

Dans le système français, les demandes doivent être introduites par écrit, en mentionnant les données d'identification du demandeur (nom, prénom, adresse, date de naissance, éventuellement les adresses précédentes, et **si possible** les motifs de la demande). Ensuite, plus aucune exigence de forme n'est posée. On ne fait également aucune différence entre les données de police et les données judiciaires. Le traitement de la demande n'est lié à aucune échéance.

Dans la pratique, il apparaît que l'automatisation des fichiers se limite la plupart du temps aux tableaux de référence (index) et que les données portant sur le contenu ne sont pratiquement disponibles que sous la forme d'un dossier manuel. Celles-ci sont transmises par voie hiérarchique à la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), à Paris pour un suivi. Au cours d'une année civile normale, 200 à 300 demandes sont reçues.

Une procédure particulière s'applique aux fichiers des "Services de Renseignements généraux" (décret 91-1051 du 14 octobre 1991) ⁽²⁾ suivant laquelle, dans les cas où les informations concernant la personne intéressée ne mettent pas en cause la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique et moyennant accord du Ministre de l'Intérieur, les données elles-mêmes peuvent être communiquées à l'intéressé et ce, en dérogation à l'article 39 précité, alinéa 2.

6. Contrairement au choix du Législateur belge à l'article 13 de la loi du 8 décembre 1992, la loi néerlandaise "**Wet Politie registers**" du 21 juin 1990 prévoit la consultation directe par le citoyen (article 20), sauf lorsque la bonne exécution des tâches de police ou des intérêts importants des tiers sont menacés (article 21). Lors de la consultation, la personne intéressée ou son conseil peut prendre des notes. Toutefois, aucune copie de quelque information que ce soit n'est délivrée.

La République Fédérale d'Allemagne a une approche comparable.

7. Les dispositions figurant dans la **Recommandation R (87) 15** du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police, sont importantes dans ce domaine.

Sous le principe 6 (Publicité, droit d'accès aux fichiers de police, droit de rectification et droit de recours), il est stipulé, entre autres, que :

"6.2. La personne concernée devrait pouvoir obtenir l'accès à un fichier de police à des intervalles raisonnables et sans délais excessifs conformément aux modalités prévues par le droit interne.

6.3. 1er. La personne concernée devrait pouvoir obtenir, le cas échéant, la rectification des données la concernant, contenues dans un fichier.

(...)

6.4. L'exercice des droits d'accès, de rectification ou d'effacement ne saurait faire l'objet d'une restriction que dans la mesure où une telle restriction serait indispensable pour l'accomplissement d'une tâche légale de la police ou nécessaire pour la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui.

Dans l'intérêt de la personne concernée, une communication écrite peut être exclue par la loi, dans des cas d'espèce.

6.5. Un refus ou une restriction de ces droits devraient être motivés par écrit. La communication de la motivation ne pourrait être refusée que dans la mesure où cela serait indispensable pour l'accomplissement d'une tâche légale de la police ou nécessaire pour la protection des droits et libertés d'autrui.

² Décret 91-1051 du 14 octobre 1991 portant application aux fichiers informatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3, de la loi n° 78/17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

6.6. Au cas où l'accès serait refusé, la personne concernée devrait disposer d'un recours auprès de l'autorité de contrôle ou d'un autre organe indépendant qui s'assurera que le refus est bien fondé."

8. Ces recommandations s'inscrivent tant dans la ligne du principe de la participation individuelle contenu dans les Lignes Directrices de l'OCDE régissant la Protection de la Vie Privée et les Flux Transfrontières de Données de Caractère Personnel (1980) que dans celle de la Convention Européenne pour la Protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981). L'article 9 de cette Convention autorise exceptionnellement des dérogations au droit de participation individuelle mais soumet celles-ci à certaines conditions :

"2. Il est possible de déroger aux dispositions des articles 5, 6 et 8 de la présente Convention lorsqu'une telle dérogation, prévue par la loi de la Partie, constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique :

- a) à la protection de la sécurité de l'Etat, à la sûreté publique, aux intérêts monétaires de l'Etat ou à la répression des infractions pénales;
- b) à la protection de la personne concernée et des droits et libertés d'autrui."

9. Il peut ressortir de ce qui précède que l'accès indirect constitue clairement un régime d'exception, lié à de strictes conditions limitatives, et que la philosophie de base de la publicité à l'égard du citoyen doit être garantie au maximum.

Il est remarquable, par exemple, que le contrôle du traitement des données au quartier-général d'Interpol (Lyon), bien qu'il soit soumis au régime français du contrôle indirect, effectué par le propre organe d'Interpol chargé des questions de vie privée, tende le plus souvent vers une information aussi large que possible de l'individu, par exemple, en renvoyant le demandeur à l'autorité nationale compétente qui fournit les données.

IV. MODALITES PROPOSEES :

10. La Commission est d'avis que l'arrêté royal à adopter doit se limiter à fixer les modalités de contrôle indirect à l'égard du citoyen. L'organisation interne de la manière dont se déroulera le contrôle de la Commission auprès des différentes instances, devrait faire l'objet de la concertation entre les parties concernées. Elles peuvent d'ailleurs mettre en lumière des différences par service en matière de modalités techniques, des nécessités de service, des aspects organisationnels, etc.

Lors du contrôle de données judiciaires, il faut en outre faire diligence pour ne pas nuire à l'indépendance de la justice dans l'exercice de sa mission.

11. **Qui** peut adresser une demande ? La loi répond "toute personne". On part naturellement du principe que le droit d'accès et de rectification ne concerne que ses **propres données**. Toutefois, cela ne peut pas empêcher que le représentant légal (par ex. un tuteur) ou un conseil puissent également introduire la demande.

12. Quels **éléments** doivent être communiqués ?

Les données élémentaires servant à identifier l'individu sont, selon la Commission, le nom de famille, le(s) prénom(s), l'adresse complète, la date et le lieu de naissance et le sexe.

Une identification aussi précise que possible du traitement litigieux semble indispensable. On pourrait songer à obliger le demandeur de mentionner les informations figurant dans le registre dont question à l'article 18 de la loi du 8 décembre 1992, en mentionnant le numéro d'identification. La Commission estime cependant ne pas devoir proposer cette option. Non seulement les traitements de la Sûreté de l'Etat et Militaire ne sont pas concernés par l'enregistrement dans le registre (article 3, 3) mais il faut aussi tenir compte de l'attente due au fait que l'enregistrement de tous les traitements concernés possibles peut encore durer assez longtemps. En outre, une telle obligation impose une lourde charge au citoyen.

La question de savoir si le demandeur doit également mentionner les motifs de sa demande se pose dans les mêmes termes. Peut-on s'accomoder des termes "soupçons" ou "présomptions" ou les incidents spécifiques doivent-ils être formulés avec des éléments précis ? Là où la réglementation française offre une solution trop ouverte (pas de motifs), il paraît acceptable d'inciter le demandeur à formuler "tous les éléments utiles qui autorisent une recherche motivée", comme la nature des données contestées, les circonstances ou l'origine de la prise de connaissance des données contestables, etc, sans que l'absence de ceux-ci n'entraîne automatiquement l'irrecevabilité de la demande. En outre, la Commission doit avoir la possibilité de demander des informations complémentaires au demandeur.

En cas de manque de clarté concernant le traitement visé ou de refus du demandeur de fournir les éclaircissements nécessaires, la Commission pense qu'on doit lui réserver le droit de décider que la vérification est impossible. Ceci serait ensuite porté à la connaissance de la personne intéressée de manière motivée.

13. En ce qui concerne la **manière** dont la demande doit être introduite à la Commission, il peut suffire de stipuler que les demandes doivent être introduites par écrit.

14. La Commission propose de ne prendre aucune disposition quant au **délai** du traitement. Ceci s'explique tant par la nécessité de gêner le moins possible le fonctionnement de certaines instances en limitant les multiples vérifications individuelles et en organisant des consultations groupées que par la difficulté de devoir effectuer certains contrôles dans des lieux géographiques différents qui nécessiteront donc un déplacement, soit d'un ou plusieurs membres de la Commission, soit du dossier à la Commission. Les principes normaux de bonne gestion et de raison doivent offrir une garantie suffisante à l'individu.

En tout cas, il est préférable de ne fixer aucun délai tant que l'on n'a pas acquis l'expérience nécessaire concernant l'application du système à régler.

En revanche, il faut prévoir que la Commission donne un accusé de réception de la demande et ce, dans les cinq jours ouvrables.

Il vaudrait également mieux reconnaître expressément le droit de la Commission de demander des informations complémentaires.

15. En ce qui concerne les modalités de la réponse, conformément à l'article 13, alinéa 3, qui se limite à mentionner qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires, la Commission estime qu'elle devrait être donnée par écrit.

16. La Commission est consciente que l'élaboration des règles relatives au contrôle indirect dépendra en grande partie de l'expérience de fait, à acquérir auprès de chaque instance concernée. Par conséquent, elle est d'avis que cette problématique doit être réévaluée avant fin 1997.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.