



COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE

AVIS NE 12 / 93 du 22 septembre 1993

N. Réf. : A / 017 / 93

OBJET : Projet d'arrêté royal nE 8 déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements autorisés de données visées à l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard de 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 de traitements de données à caractère personnel, en particulier les articles 8 et 29;

Vu les documents transmis à la Commission le 2 juin 1993 et suivants, en vue de l'élaboration d'un avis préalable et de principe d'une part et d'un avis définitif d'autre part;

Vu la demande d'avis récapitulative du Ministre de la Justice du 21 septembre 1993;

Vu le rapport de Monsieur B. DE SCHUTTER;

Emet le 22 septembre 1993, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

1. Le projet d'arrêté royal soumis à la Commission vise à mettre en application l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard de données à caractère personnel.

En vertu de cet article, le Roi peut déterminer les fins pour lesquelles le traitement de données judiciaires ou policières (par. 1er) est autorisé, prévoir des conditions particulières (par. 2) et autoriser le traitement de telles données, sous certaines conditions, par des personnes physiques ou morales, de droit public ou de droit privé (par. 5).

II. REMARQUE GENERALE :

2. Le 6 août 1993, la Commission a émis un avis (nE 08 / 93) relatif au traitement de données sensibles au sens de l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992. Dans cet avis, émis après examen des suggestions des maîtres de fichiers concernant l'application de l'article 8 de la loi, transmises au Ministre de la Justice, la Commission a proposé quelques lignes directrices qui pourraient constituer la base d'un arrêté royal à prendre en application de cette disposition.

Comme il est exposé dans le rapport au Roi précédant le projet d'arrêté royal soumis, l'élaboration de cet arrêté est dans une large mesure fondée sur les suggestions des maîtres de fichiers et sur l'avis précité de la Commission.

3. La Commission constate avec satisfaction que lors de la rédaction du projet, il fut tenu compte des remarques et suggestions qu'elle avait formulées dans son avis nE 08 / 93. La Commission ne considère pas qu'il soit nécessaire, dans le présent avis, d'entrer une nouvelle fois dans les détails de la justification des suggestions qu'elle a formulées et se réfère, à ce propos, à son avis 08 / 93, qui doit être lu en parallèle avec le présent avis.

Sur quelques points le projet soumis adopte une position plus sévère que celle que la Commission avait estimé devoir recommander. Etant donné que la Commission considère qu'il n'entre pas dans ses compétences d'insister pour une diminution du niveau de protection de la vie privée, elle s'abstiendra de commenter ces aspects précis du projet.

Ceci vaut, entre autres, pour la réglementation concernant les fins fixées en vertu d'une loi avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 décembre 1992 (voir l'article 3, par. 2, 1E du projet) et pour la détermination de mesures qui doivent être prises par les gestionnaires de ces données (voir l'article 4 du projet).

Sur d'autres points, le projet diverge de l'avis de la Commission. La Commission souhaite, dans cet avis, communiquer son point de vue sur ces points.

III. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE ROYAL :

A. Structure générale du projet :

4. Dans le Rapport au Roi, le point de vue de la Commission concernant la portée des paragraphes 1er, 2 et 5 de l'article 8 est partagé, à savoir le fait que le par. 1er vise des traitements gérés par des autorités publiques en vue de l'exercice de leurs compétences de police administrative ou judiciaire, tandis que le par. 5 vise les traitements dans le secteur privé et les organismes publics autres que ceux chargés de missions de nature policière ou judiciaire. Finalement, par le biais du par. 2, des dispositions supplémentaires peuvent être imposées aux deux secteurs. Cependant, vu l'introduction d'une troisième catégorie de traitements, à savoir, les traitements par des établissements privés sous les conditions du par. 1er et non celles du par. 5, la structure du projet ne correspond pas complètement à cette division (article 2 - voir infra).

B. Commentaire des articles :

5. **L'article 1er** autorise les autorités et les services chargés de missions de police à traiter des données judiciaires et parajudiciaires. Ces organismes sont définis par référence à l'article 11, 2E à 5E de la loi du 8 décembre 1992, à savoir, des autorités publiques en vue de l'exercice de leurs missions de police judiciaire, 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, d'autres autorités publiques qui ont été désignées par arrêté royal pour des missions de police administrative et des autorités agissant dans le cadre de la législation relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (loi du 11 janvier 1993). Formulé ainsi, l'article 1er ("peuvent traiter les données visées à l'article 8 de la même loi") peut donner l'impression que l'on autorise ainsi le traitement de toutes les données reprises dans les 16 catégories de l'article 8, par. 1er, là où il ne peut, en aucun cas, être dérogé à l'application des autres dispositions de la loi du 8 décembre 1992, et en particulier, à celles de l'article 5, le principe de finalité, qui soumet les traitements à des finalités déterminées et légitimes et limite, par conséquent, les données admissibles à celles qui sont adéquates, pertinentes et non-excessives (avis 08 / 93, par. 6). Ainsi, l'autorisation accordée à l'art. 11, 4E auxdits "inspecteurs sociaux" d'effectuer des traitements dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police administrative (A.R. du 12 août 1993) ne peut donner lieu à une possibilité de traiter des données non-pertinentes ou excessives. Par conséquent, la Commission propose de parler dans l'article 1er de "données visées à l'article 8" au lieu de des données, et de souligner à nouveau, dans le rapport au Roi, la relation avec le principe de finalité de l'article 5.

6. **L'article 1er, par. 2** vise la communication transfrontalière de données par des autorités et services visés à l'art. 1er, par. 1er, à des services de police d'autres Etats, soit, dans le cadre d'une convention internationale, soit, dans le cadre d'un accord intergouvernemental, soit par l'intermédiaire d'une organisation internationale de coopération policière. Dans ces derniers cas, des conditions supplémentaires sont prévues, quand le destinataire est un pays qui n'assure pas une protection équivalente (limitation des traitements autorisés, la nécessité absolue, la gravité des faits). L'absence d'une réglementation dans le cadre d'une convention internationale des droits et devoirs des Etats-membres concernés et/ou organisations justifie certainement l'exigence de conditions limitatives.

En effet, il s'agit d'organisations ou de structures fondées sur des engagements politiques et gouvernementaux des autorités, sans qu'une réglementation dans le cadre d'une convention internationale eut été élaborée à cette fin. Pensons aux accords TREVI dans le domaine de la coopération politique et judiciaire européenne et à Interpol sur le plan mondial.

Actuellement, même la structure Schengen tombe sous ces dispositions, en l'absence de publication des lois d'approbation des accords et de la convention d'application.

Ce défaut de base juridique doit être examiné à la lumière de l'art. 8 de la CEDH, qui prévoit le respect de la vie privée et n'autorise des dérogations qu'en vertu de la loi, entre autres, pour des raisons de sécurité publique, ce qui souligne les aspects de connaissance, clarté et accessibilité des normes de dérogation. Par conséquent, la Commission estime qu'il faut tendre vers une base légale claire et plus transparente pour les instances concernées, insiste sur une réglementation dans le cadre d'une convention internationale dans un proche avenir, et appuie ainsi les réflexions des autorités en ce sens.

Une protection efficace de notre société, également contre la criminalité transfrontalière croissante, rend cependant nécessaire la circulation transfrontalière de données précitée. Toutefois, étant donné le nombre limité d'instances (principalement Trevi et Interpol) et la spécificité de chacune de ces organisations (l'une avec un nombre limité de pays disposant déjà d'une culture de vie privée, l'autre avec une composition très large et un grand nombre de partenaires ne disposant pas d'une protection de la vie privée), la Commission propose de régler la communication transfrontalière de données, par le biais d'arrêtés particuliers, par organisation, afin de délimiter de façon précise les conditions et les limites.

Au cas où ce point de vue n'était pas partagé, la Commission estime toutefois :

- 1) qu'il faut répondre au fait de savoir qui ou quelle instance doit se prononcer sur la présence ou non d'une protection **équivalente** (et non de "**dezelfde**" comme il est dit dans la version néerlandaise);
- 2) qu'il faut reprendre les catégories 10E (les arrêtés de grâce, les effacements des condamnations, les réhabilitations) et 14E (la suspension du prononcé de la condamnation), étant donné que ces données peuvent jouer en faveur de l'intéressé.

7. **L'article 2** concerne des traitements particuliers qui relèvent en fait du par. 5 mais qui ont été repris sous le régime de l'art. 1er parce qu'il "s'avérerait difficile, impossible, illusoire ou encore inopportun d'informer la personne concernée avant le début du traitement". Il s'agit de traitements par des associations ou institutions qui défendent les droits de l'homme ou assurent le traitement de paraphiles, des traitements de recueils de jurisprudence, des activités de détectives privés et des entreprises de gardiennage ou de sécurité et du traitement de données ayant trait à des personnages dit publics.

En principe, la Commission peut accepter le point de départ de ce raisonnement : il peut se présenter des circonstances où il faut pouvoir renoncer à l'information préalable. Cependant, cette dérogation à l'une des conditions essentielles du par. 5 de l'article 8, doit être exceptionnellement et strictement motivée et être interprétée de façon restrictive.

8. Le par. 1er de l'art. 2 du présent arrêté concerne "de verwerking van gegevens" (le traitement de données) - et donc pas "van de gegevens" (de ces données) - (mais le texte français ne correspond pas) par des associations ou établissements dont le but statutaire consiste en la défense et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Bien que cette disposition ne soit pas insérée dans l'avis 08/93 de la Commission, elle y souscrit parce qu'elle peut être importante pour la garantie des droits et des libertés essentiels. Elle souscrit également à l'exclusion d'associations de fait, afin d'éviter des abus. Cependant, la Commission suggère, également afin d'éviter des abus, de limiter l'autorisation à des associations dont le but consiste "principalement" en la défense des droits de l'homme, dans la mesure où cela est nécessaire pour ce but et où "les données ne sont traitées que pour ce but". Elle estime qu'une telle précision doit être insérée dans le texte de l'art. 2, par. 1er.

9. Le par. 2 concerne les associations dotées de la personnalité juridique ou les établissements d'utilité publique qui ont pour but statutaire le traitement des paraphiles et qui reçoivent des subsides des autorités publiques pour l'accomplissement de ce but. Cette possibilité avait également été recommandée par la Commission dans son avis 08/93, mais sous le régime du par. 5 de l'art. 8, c'est-à-dire avec information de l'intéressé. Si louables puissent être les buts des associations ou des établissements concernés, la Commission considère le risque pour la vie privée des intéressés trop grand que pour prévoir inconditionnellement l'autorisation visée. Par conséquent, elle estime que de tels traitements doivent relever des dispositions de l'art. 3, par. 2, 4E de cet arrêté, à savoir, avec information préalable, conformément au point 15 de son avis 08/93. En outre, la Commission se réfère à son point de vue relatif au traitement de données concernant le soupçon et l'implication (point 18, avis 08/93) et propose de supprimer le 2E.

10. Quant au traitement de données nominatives pour l'établissement de relevés de jurisprudence (art. 2, 3E), cette idée correspond à l'avis de la Commission (point 23, avis 08/93). La Commission estime toutefois que les catégories autorisées sont trop larges et qu'il faut prendre comme point de départ les recueils de jurisprudence qui sont courants dans la pratique judiciaire, de sorte que la catégorie 1E (litiges soumis) devrait être supprimée.

11. L'art. 2, 4E concerne le traitement de données par des détectives privés autorisés à exercer leur profession pour un nombre limité d'activités (personnes disparues ou biens perdus ou volés, activités d'espionnage industriel, matériel de preuve dans des conflits entre des personnes, liés à un fait punissable). La Commission approuve la stricte délimitation des traitements autorisés à renforcer encore par le principe général de l'art. 5 de la loi. La mention dans le Rapport au Roi "qu'il est apparu souhaitable ... et les catégories de données pouvant être traitées" donne une nouvelle fois l'impression qu'une vérification de chaque cas spécifique n'est plus nécessaire, et qu'une autre limitation à l'égard du principe de pertinence ne doit plus être respectée. Une explication est ici souhaitée. La Commission signale que le projet ne comporte que le traitement de telles données et ne peut modifier à aucun égard les normes légales qui ont été fixées quant à la publicité ou à la façon dont de telles données sont communiquées ou obtenues. Elle se réfère au point 19 de son avis 08/93. En outre, la Commission réitère ses objections quant au traitement de données ayant trait au soupçon ou à l'implication dans des infractions (art. 8, par. 1er, 2E) (voir avis 08/93, point 18). Ses objections sont d'autant plus fortes que cela concerne des personnes agissant dans le secteur privé. Elle estime que, si les concepts "soupçonnée" et "impliquée" ne sont pas approfondis, le 2E doit être supprimé de l'autorisation.

12. Les mêmes remarques s'appliquent aux entreprises de gardiennage, aux entreprises de sécurité et aux services internes de gardiennage qui ont obtenu l'autorisation d'exploitation (art. 2, 5E).

13. L'art. 2, par. 6 concerne le traitement de données ayant trait à des personnages publics. Ici, aucune délimitation n'est prévue, ni quant aux personnes ou instances qui peuvent exécuter le traitement, ni quant aux catégories de données qui peuvent être traitées. En outre, la notion "personnage public" n'est pas limitée. Ainsi, une personne qui, en raison de son comportement ou de son activité, serait soupçonnée (à juste titre ou non) d'une infraction, pourrait être traitée. La Commission s'oppose à cette disposition.

Elle estime que, dans ce secteur extrêmement sensible, la vie privée de chaque individu doit primer. On pourrait toutefois envisager d'autoriser des traitements dans le cadre de ces dispositions par les médias, mais ceci devrait faire l'objet d'un règlement particulier des traitements par les médias, dont le traitement de données judiciaires et policières peut constituer une partie.

14. **L'article 3** du projet d'arrêté royal concerne les traitements visés à l'art. 8, par. 5 de la loi. Il fait référence à la disposition générale mise en avant par la Commission dans son avis 08/93 (point 12). Il autorise des traitements pour autant qu'ils soient nécessaires à la réalisation de l'un des objectifs mentionnés à cette disposition, et impliquent l'obligation d'information préalable et par écrit de l'intéressé, un mois avant le début du traitement. Ceci correspond au souhait exprimé par la Commission (point 24, avis 08/93).

L'art. 3, par. 2, 1E concerne la nécessité d'exécuter une obligation résultant du droit des gens, d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Cette disposition ne fait pas de distinction entre des obligations imposées "par" le droit des gens etc. et des dispositions imposées "en vertu" du droit des gens etc...

La Commission interprète cette disposition de telle sorte que cette obligation - qui ne peut être observée que pour le traitement de pareilles données - ne doit pas être prévue par le droit des gens, la loi, le décret ou l'ordonnance mêmes. Cependant, si l'obligation (ne) peut être trouvée (que) dans un arrêté pris en vertu de ces normes, il doit y avoir un lien suffisamment étroit entre cette obligation (dérivée) et les objectifs de la norme principale même, à savoir, du droit des gens, de la loi, du décret ou de l'ordonnance. Comme il est souligné dans le rapport au Roi, ceci reste d'application, peu importe que l'obligation soit antérieure ou postérieure à l'entrée en vigueur de l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992 : il faudra donc également vérifier pour les obligations déterminées dans le passé, s'il y a un lien suffisamment étroit avec les objectifs de la norme principale.

L'art. 3, par. 2, 2E, concerne la nécessité de l'exécution d'une obligation résultant d'une loi étrangère, à savoir, d'un Etat partie à la Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel qui assure à ces données une protection équivalente à celle de la loi belge. Compte tenu de l'article 12, alinéa 3, a, de cette Convention, la Commission n'a pas d'objection à formuler quant à la disposition proposée. Dans le texte néerlandais, il serait probablement indiqué de remplacer "dezelfde" par "een gelijkwaardige".

Les dispositions de l'art. 3, par. 2, 3E et 4E correspondent à une suggestion de la Commission et n'appellent pas de plus amples commentaires. La Commission considère qu'in abstracto ce serait plus clair de reprendre le 3E et le 4E en une seule phrase, comme dans le texte qu'elle avait proposé (point 14, avis 08/93). En effet, considéré séparément, le 4E ne semble ajouter que peu ou rien au 3E.

Le par. 3 est également approuvé par la Commission. Il prévoit le consentement par écrit et la possibilité de retirer ce consentement. Cependant, la Commission insiste une nouvelle fois sur le fait qu'il est préférable de faire mention dans cet article de "données" au lieu de "les données", afin de souligner le principe de finalité.

15. **L'article 4** du projet contient des dispositions particulières qui doivent être respectées lors de traitements de données sensibles, quelle qu'en soit la nature ou la base légale.

La Commission estime qu'en imposant ces conditions (limitation aux personnes désignées nominativement; soumission à une obligation de confidentialité) cela contribue à la protection de la vie privée. Elle n'a pas d'autres remarques à formuler à ce propos.

16. **L'article 5** du projet règle l'entrée en vigueur de cet arrêté. Cette disposition n'appelle pas de plus amples commentaires.

CONCLUSION :

17. Sous réserve des remarques précitées, en particulier sous les numéros 5, 6, 8, 9 et 13, la Commission émet un avis favorable.

Le secrétaire,

Le président,

J. PAUL.

P. THOMAS.