

AVIS N° 12/95 du 7 juin 1995

N. Réf. : A / 95 / 012 / 15

- OBJET :**
- **avant-projet de loi relative à la communication et à l'usage des données provenant du répertoire matricule des véhicules à moteur et des remorques et du répertoire matricule des plaques commerciales;**
 - **avant-projet d'arrêté royal fixant certaines modalités pour la communication et l'usage des données provenant du répertoire matricule des véhicules à moteur et des remorques et du répertoire matricule des plaques commerciales**
-

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, et en particulier, son article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre des Communications et de l'Infrastructure du 11 avril 1995, reçue à la Commission, le 12 avril 1995;

Vu le rapport de M. Y. POULLET,

Emet le 7 juin 1995, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

1. La demande d'avis concerne les conditions réglementaires de la communication et de l'usage 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.

2. Ces conditions réglementaires sont fixées par un avant-projet de loi et d'arrêté royal qui définissent, de manière précise, le contenu du répertoire, les finalités légitimes d'utilisation et de communication des données de ce répertoire, dans l'Administration et, moyennant des conditions plus strictes, dans le secteur privé.

3. Le fait qu'une loi établisse ces conditions réglementaires répond indéniablement au souci exprimé par la Commission de la protection de la vie privée dans son avis n° 01/93 du 14 janvier 1993, élaboré à la suite des questions soulevées par le Vice-premier Ministre et Ministre des Communications à propos de deux arrêtés royaux du 21 février 1991, autorisant tant l'accès de certaines autorités du Ministère des Communications et de l'Infrastructure au Registre national des personnes physiques que l'utilisation, par ces autorités, du numéro du Registre national.

Ainsi, la Commission ne pouvait accepter que la communication entre l'Administration et 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) puisse se fonder, comme c'est le cas actuellement, sur une procédure officieuse conclue entre les deux parties à la fin du mois de septembre 1993 sur base d'un code de conduite auquel doivent adhérer les membres de la FEBIAC qui souhaitent utiliser les informations transmises par la D.I.V.

II. RAPPEL DES PRINCIPES DE L'AVIS ANTÉRIEUR DE LA COMMISSION : [Avis n° 01/93 du 14 janvier 1993]

4. Les conclusions de cet avis étaient fondées sur les principes suivants :

- a) 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);
- b) 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).

Sous réserve des réflexions reprises ci-après, la Commission se réjouit de voir de tels principes traduits dans les textes réglementaires qui lui sont soumis.

5. Dans l'avis précité, la Commission mettait en évidence la nécessité de **définir légalement**, de manière précise, la finalité du registre des immatriculations et d'analyser la légitimité de communications au regard de cette finalité. L'article 5 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] stipule, en effet, que *"Les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités."*

III. ANALYSE DES AVANT-PROJETS DE LOI ET D'ARRÊTÉ ROYAL présentés par le Ministre des Communications au regard des principes prônés par la loi et la Commission :

6. L'article 2 de l'avant-projet de loi en examen établit de manière restrictive les hypothèses de communications légitimes des données provenant des répertoires de la D.I.V.

A. Première hypothèse : la transmission pour des missions d'intérêt général.

7. La première hypothèse est affirmée à l'article 3 de l'avant-projet de loi : *" Les données à caractère personnel provenant des répertoires peuvent être communiquées dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement d'une mission d'intérêt général ou d'une tâche faisant partie de l'exercice du pouvoir public détenu par le maître du fichier ou par le tiers..."*

Ainsi, la légitimité se fonde sur les besoins de l'Administration de la D.I.V. (émetteur de données) **ou** des autres administrations (récepteur de données) pour exécuter les missions d'intérêt général qui sont les leurs. L'arrêté royal précise ces missions et tâches. On y relève notamment, des missions de police générale (1°) ou économique (5° ou 6°), des missions de perception fiscale (2°), des missions judiciaires (10°) voire statistique (8°).

8. Si la finalité des communications est ainsi, de l'avis de la Commission, l'objet d'une détermination suffisante, la Commission souhaite cependant rappeler que le second membre de la phrase de l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 précise que les données *"...ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités."*

Il va de soi, eu égard à l'article 5 précité, que les données à caractère personnel provenant des répertoires peuvent être communiquées en totalité ou en partie.

Ainsi, à titre d'exemple, la cession à la Gendarmerie de la totalité des données provenant du répertoire n'apparaît pas strictement nécessaire dans la mesure où l'interrogation du répertoire au cas par cas paraît suffisante pour assurer "...la recherche et la répression de crimes, délits et contraventions, en ce compris le recouvrement des amendes..."

Par ailleurs, la Commission rappelle que suivant l'article 16 de la loi du 8 décembre 1992, des mesures de sécurité devront accompagner la communication des données de la D.I.V. (p. ex. : obligation de signer chaque demande d'accès; de tenir, dans l'administration qui demande l'accès, un protocole motivant chaque demande, etc...)

B. Deuxième hypothèse : la transmission à des fins de sécurité.

9. La deuxième hypothèse visée par l'article 4 de l'avant-projet de loi autorise l'utilisation, par les constructeurs ou mandataires d'un constructeur ou leurs mandataires dûment désignés, de **certaines** données du répertoire "...en vue de la sécurité des véhicules à moteur et des remorques..." L'article 3 de l'avant-projet d'arrêté royal précise les 8 catégories de données susceptibles d'être ainsi transmises et l'article 4 du même avant-projet rappelle que les messages "...ne peuvent se rapporter qu'à la sécurité des véhicules à moteur et des remorques concernés".

10. Cette dernière hypothèse fait l'objet des réflexions suivantes de la part de la Commission. Premièrement, la notion de sécurité devrait être précisée. Certes, on conçoit que l'avant-projet de loi distinguant les opérations de "marketing" entreprises par les constructeurs (visées à l'article 5), de celles de "sécurité" (visées à l'article 4), les opérations de sécurité ne peuvent viser les opérations de promotion, y compris celles visant à promouvoir les offres d'un constructeur ou de ses mandataires de bénéficier des garanties contractuelles attachées à la possession d'un véhicule d'une certaine marque et susceptibles d'être obtenues auprès de ces seuls mandataires.

Ainsi, il apparaît à la Commission que la finalité "sécurité des véhicules à moteur et des remorques" doit s'entendre des seules hypothèses où la communication est justifiée par la nécessité pour un constructeur ou ses mandataires de contacter, aux fins d'intervention, les détenteurs de véhicules à moteur ou de remorques lorsqu'un défaut de fabrication affectant certains véhicules crée un risque pour leurs détenteurs. Sans doute, serait-il utile que de telles précisions soient apportées par l'exposé des motifs.

Une deuxième réflexion concerne le critère légal dit de conformité imposé par l'article 5. Seules, les données "adéquates, pertinentes et non excessives" à l'obtention de la finalité doivent faire l'objet de la communication. A cet égard, l'article 3 de l'avant-projet d'arrêté royal ne prévoit pas, dans la liste des huit données, de distinction à propos des données transmises, ni de modalités particulières à la communication.

Sur le premier point, on peut s'interroger sur la pertinence de la transmission des données comme celles reprises sous les 1°, 2°, 3°, 4°, 5° et 8° de l'article 3 de l'avant-projet d'arrêté royal. Pour faire bref, ce qui importe, c'est que le constructeur connaisse le titulaire de l'immatriculation après modification (6°) et ce, à partir des données relatives au véhicule après modification (7°). Ce qui importe pour le constructeur ou son mandataire, c'est en effet, de retrouver l'ensemble des conducteurs actuels de véhicules relevant d'un type donné et d'une série de fabrication donnée.

Les modalités de communication devraient, dès lors, renvoyer à de telles limites. Ainsi, un constructeur ne devrait pouvoir obtenir les données à des fins de sécurité que s'il précise le type de véhicule suspecté de défaut et mentionne les raisons de son intervention et cela sans pour autant que de tels motifs ne doivent faire l'objet d'une quelconque vérification par l'administration. En particulier, la Commission rappelle l'attendu de son précédent avis susmentionné : "La communication des bandes mensuelles de tous les mouvements est excessive par rapport à ladite finalité".

C. Troisième hypothèse : la communication à des fins de marketing.

L'article 5 de l'avant-projet de loi étend les possibilités de communication des données du répertoire à des fins de marketing direct. Il distingue le marketing opéré par les constructeurs, les mandataires d'un constructeur ou leurs mandataires et celui opéré en général en-dehors du secteur automobile.

Cet article prévoit que la communication doit se faire dans le cadre d'une autorisation dont les conditions sont fixées par l'arrêté royal en avant-projet. Son article 5 prévoit l'octroi de l'autorisation par le Ministre sur base d'un formulaire qui contient, en particulier, la mention d'un certain nombre d'obligations à respecter par l'impétrant.

L'article 6 de l'avant-projet de loi suspend, à une décision de la personne concernée, la communication de données. Cette décision est toujours révocable. L'arrêté en projet précise que la "décision ... est portée à la connaissance du maître du fichier..." par la signature d'une des mentions suivantes : soit, le consentement pour le marketing en général, soit le consentement pour le marketing dans le secteur automobile, soit enfin l'opposition aux deux formes d'usage préalablement décrites. L'avant-projet d'arrêté mentionne que la décision est globale, en d'autres termes, qu'elle ne peut viser certains des huit types de données visées à l'article 4. Enfin, l'article 6, alinéa 4, de cet avant-projet contraint le maître du fichier à informer tous les tiers bénéficiant d'une autorisation et contractant de l'administration, des décisions d'opposition.

L'économie de l'avant-projet de loi, en ce qui concerne la communication à des fins de marketing direct, répond bien au souci de la Commission de la protection de la vie privée.

Cette balance d'intérêts est judicieusement opérée par la possibilité des personnes concernées de décider de la communication des données selon le prescrit de l'article 6 de l'avant-projet de loi. La Commission se réjouit de cette modalité permettant d'assurer adéquatement la protection des données des personnes concernées. L'arrêté royal en avant-projet précise que cette décision s'opère (art. 6) par la signature, sur le formulaire d'immatriculation, d'une case correspondant à l'une des trois mentions suivantes :

- consent à l'usage des données à caractère personnel pour le marketing en général;
- consent à l'usage de ces données exclusivement pour le marketing direct par les constructeurs ou mandataires d'un constructeur ou leurs mandataires;
- s'oppose aux formes d'usage susnommées.

Elle s'inquiète, cependant, des conséquences pour la personne concernée lorsque celle-ci n'a exprimé ni son accord, ni son désaccord. Sans doute faudrait-il, dans la logique même de la protection prévue par la loi, inférer de ce silence l'opposition de la personne concernée à la communication envisagée ainsi que pour toute personne n'ayant pas encore eu l'occasion de s'exprimer sur ce point. L'exposé des motifs pourrait clarifier la question en ce sens.

Concernant la 2^e hypothèse précitée, la Commission estime, dès lors, qu'il y a lieu de supprimer l'article 8 de l'avant-projet de loi qui dispose que, par dérogation à l'article 5, "*...les données à caractère personnel provenant des répertoires et relatives aux personnes qui n'ont pas encore fait connaître leur décision ... peuvent être communiquées aux tiers...*"

La distinction entre la finalité de marketing direct en général et de marketing direct par les constructeurs, mandataires d'un constructeur ou leurs mandataires, opérée par le formulaire apparaît pleinement justifiée aux yeux de la Commission. La communication des données au secteur automobile pour des fins de marketing apparaît avoir un lien fonctionnel plus étroit avec l'opération d'acquisition d'un véhicule. La personne concernée peut souhaiter des informations en provenance du secteur même, relatives à des opportunités de remplacement du véhicule, des offres promotionnelles de service, etc... Par contre, le lien entre l'achat d'un véhicule et la promotion de services comme ceux d'agences de voyages ou bancaires, apparaît bien plus distendu.

Mais si ces principes fondamentaux rencontrent l'adhésion de la Commission, cette dernière tient à soulever certaines objections à propos d'une disposition plus spécifique. Ainsi, la Commission s'étonne que le consentement à la communication porte sur l'entièreté des données visées à l'article 3 de l'avant-projet d'arrêté royal. La transmission de certains types de données paraît, à la Commission, clairement excéder la finalité reconnue légitime du marketing direct. Que la possession d'un véhicule de tel type, la fréquence des opérations d'acquisitions, l'adresse du titulaire de l'immatriculation, voire la demande d'un type de plaque bien déterminé soient autant d'indices relevant pour dessiner le profil-type de la personne concernée, on peut le concevoir mais qu'en outre, certaines données relatives à des tiers puissent indirectement être également fournies, par exemple, à travers le numéro de châssis, le vendeur de l'automobile, ... apparaît plus dangereux outre que le numéro de châssis est une donnée manifestement superflue au regard de la finalité marketing direct. Bien d'autres exemples pourraient être relevés à cet égard.

En d'autres termes, la Commission insiste pour que l'avant-projet d'arrêté royal soit strictement revu à ce propos et justifie pour chacune des données figurant parmi les huit types repris à l'article 3 de l'avant-projet d'arrêté royal, un examen de la pertinence de leur transmission à des fins de marketing direct.

Enfin, l'article 5, alinéa 5, prévoit la cessation sans indemnité de la communication des données en cas de non-respect des obligations souscrites, en particulier celles déduites des exigences de protection des données. Sans doute, serait-il utile de prévoir que cette cessation entraîne le retrait de l'autorisation ministérielle et dès lors, l'interdiction d'exploitation des données déjà communiquées. Une telle précision devrait figurer dans le formulaire repris en annexe de l'avant-projet d'arrêté royal, conformément à l'article 5 de cet avant-projet.

Le secrétaire,

Le président,

J. PAUL.

P. THOMAS.