

AVIS N° 15 / 2000 du 24 mai 2000

N. Réf. : 10 / A / 1999 / 023

OBJET : Projet de décret du gouvernement régional wallon relatif aux archives publiques.

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 l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 3 juin 1999, reçue par la Commission le 7 juin 1999 ;

Vu le rapport du Président,

Emet, le 24 mai 2000, l'avis suivant :

I. PROJET D'AVIS :

1. Dans son courrier du 3 juin 1999, le Ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique sollicitait l'avis de la Commission sur un projet de décret relatif aux archives publiques.

Il va de soi que, dans le présent avis, la Commission se limitera à l'appréciation du projet en question du point de vue de la vie privée.

II. APPLICATION DE LA LOI DU 8 DECEMBRE 1992 AUX ARCHIVES :

2. Le projet soumis pour avis fournit une réglementation concernant les « archives ». Ce terme recouvre l'ensemble des documents qui, quels que soient leur date, leur forme et leur support, sont produits, reçus et généralement conservés par une personne physique ou morale, pour ses propres besoins ou dans l'exercice de ses fonctions (article 1er).

Toutes les archives ne tombent pas dans le champ d'application de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel¹. Pour ce faire, la première exigence est qu'elles contiennent des « données à caractère personnel » au sens de l'article 1er, § 5 de la loi². Ensuite, il est impératif soit que les données à caractère personnel contenues dans ces archives constituent un « fichier » au sens de l'article 1er, § 2 de la loi, i.e. « un ensemble de données à caractère personnel, constitué et conservé suivant une structure logique devant permettre une consultation systématique », soit que ces données à caractère personnel fassent l'objet d'un traitement automatisé au sens de l'article 1er, § 3 de la loi.

3. La question de l'applicabilité de la loi du 8 décembre 1992 ne peut être résolue *in abstracto*. Tout dépend du contenu concret des archives et de la manière dont les données qu'elles contiennent sont collectées et conservées. Il va cependant de soi que, dans bon nombre de cas, les archives contiennent des données à caractère personnel. En outre, il est probable que ces données soient collectées et conservées suivant une structure logique permettant une consultation systématique.

Selon l'article 2 du projet de décret, les archives doivent être conservées « en bon ordre ». Le commentaire précise que les archives, depuis leur création ou leur réception, doivent être classées dans un ordre bien déterminé et que cet ordre ne peut être perdu en cas de déplacement ou de déménagement. Dans la mesure où elles contiennent des données à caractère personnel, de telles archives répondent à la définition de « fichier » au sens de l'article 1er, § 2 de la loi. Le commentaire mentionne également que les archives peuvent être des fichiers de données lisibles électroniquement ou mécaniquement : il s'agit là de traitements automatisés au sens de l'article 1er, § 3 de la loi.

La Commission ne juge pas nécessaire de déterminer de manière précise dans le présent avis les circonstances dans lesquelles la loi du 8 décembre 1992 sera d'application. Afin d'examiner le projet plus en détails, elle partira du principe qu'il existe bien une situation où cette loi est effectivement d'application.

¹ Différents points essentiels de la loi du 8 décembre 1992 (LVP) ont été modifiés à la suite de l'approbation de la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil 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, *M.B.*, le 3 février 1999 (ci-après, la nouvelle LVP). Cette loi n'est pas encore entrée en vigueur, mais la jurisprudence de la Commission s'efforce d'anticiper autant que possible les modifications apportées à la loi du 8 décembre 1992. Le présent avis utilise la terminologie de la loi du 8 décembre 1992 dans sa version originale. Pour des raisons de lisibilité, la notion de « maître du fichier » (article 1er, § 6 de la LVP) est remplacée par celle, plus adaptée mais identique, de « responsable du traitement » (article 1er, § 4 de la nouvelle LVP).

² Selon l'article 1er, § 5 de la loi du 8 décembre 1992, sont réputées « à caractère personnel », « les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable ».

III. APPLICATION DES PRINCIPES DE LA LOI DU 8 DECEMBRE 1992 :

A. Conservation des archives

4. Comme la Commission l'a déjà exprimé dans son avis n° 02/95 du 20 février 1995 portant sur une proposition de loi relative aux archives introduite par Monsieur Garcia, la valeur de source d'information ou la valeur probatoire des archives constitue une finalité légitime de leur conservation.

La conservation des archives en soi est donc compatible avec le principe de finalité, établi entre autres par l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992.

B. Publicité des archives

5. Contrairement aux projets et propositions de lois relatives aux archives introduites au niveau fédéral³, le projet de décret ne contient aucune disposition relative à la publicité des archives qui en ressortissent. Par conséquent, il convient d'appliquer les règles prévues par la législation fédérale et régionale en matière de publicité des documents administratifs, ainsi que les règles prévues par la loi du 8 décembre 1992. Lors de l'application de ces règles, il convient d'opérer une distinction entre les archives des autorités publiques et celles des particuliers.

Les archives des autorités publiques

6. Les archives des autorités administratives de la Région wallonne tombent dans le champ d'application de la réglementation sur la publicité de l'administration prévue par le décret de la Région wallonne relatif à la publicité de l'administration du 30 mars 1995 (article 1er du décret)⁴.

L'article 5 de ce décret prévoit que la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie doit être adressée à l'autorité administrative régionale compétente, même lorsque celle-ci a déposé le document aux archives.

Selon l'article 6, § 2, 1° du décret, l'autorité administrative régionale doit rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif lorsque la divulgation du document administratif porte atteinte à la vie privée, sauf dans les cas prévus par la loi. On peut trouver de telles exceptions prévues par la loi à l'article 6, § 2, 1° de la loi relative à la publicité de l'administration du 11 avril 1994⁵. Cette disposition prévoit que la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un tel document administratif peut être acceptée lorsque la personne concernée a donné son consentement.

³ Voir l'avis n° 02/95 du 20 février 1995 sur une proposition de loi relative aux archives, introduite par Monsieur Garcia ; l'avis n° 26/97 du 11 septembre 1997 sur un projet de loi relatif aux archives ; l'avis n° 27/97 sur une proposition de loi relative aux archives, introduite par Madame Creyf.

⁴ M.B., le 28 juin 1995. Contrairement à la loi fédérale relative à la publicité de l'administration du 11 avril 1994 qui soustrait les Archives de l'Etat à la réglementation sur la publicité, le décret sur la publicité ne contient aucune disposition qui soustrait les archives à la réglementation régionale sur la publicité.

⁵ M.B., le 30 juin 1994. Cette loi s'applique aux autorités administratives régionales de manière cumulative dans la mesure où elle interdit ou limite la publicité de documents administratifs dans des domaines qui relèvent des compétences fédérales. La protection de la vie privée et, plus particulièrement, la formulation de certaines limitations de ce droit fondamental, relèvent de la compétence exclusive de l'Etat fédéral (voir l'avis du Conseil d'Etat du 30 septembre 1993, Chambre des Représentants, doc. parl., 1401/2 – 92/93, sess. ord., 1993-94, p. 7, mentionné dans l'exposé des motifs du présent projet de décret).

En ce qui concerne les documents à caractère personnel, c'est-à-dire les documents administratifs 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, le demandeur doit justifier d'un intérêt (article 4, § 1er du décret).

7. En ce qui concerne la réglementation fédérale équivalente, la Commission a estimé, dans son avis n° 27/97 du 11 septembre 1997 sur une proposition de loi relative aux archives, que cette loi « comportait suffisamment de garanties pour la vie privée ». Pour ces motifs, et sous réserve de ce qui suit (*infra*, n° 10), le projet de décret ne doit pas nécessairement prévoir une protection additionnelle dans le but de mieux encadrer le droit à la publicité.

Archives des particuliers

8. L'article 3 du projet de décret prévoit la possibilité d'accepter en don ou en dépôt des archives privées de « personnalités qui ont joué un rôle dans l'établissement et le fonctionnement des institutions de la Région wallonne ».

Dans la mesure où ces archives tombent dans le champ d'application de la loi du 8 décembre 1992, les principes de cette loi en matière de communication de données à caractère personnel entre autres, sont intégralement d'application.

C. Droits des personnes concernées

9. La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que, dans la mesure où des archives comportent des données à caractère personnel, le responsable du traitement doit respecter les droits reconnus aux personnes concernées par la loi du 8 décembre 1992. Il s'agit de manière générale des droits d'information, d'accès et de rectification (articles 9, 10 et 12 de la loi).

Compte tenu des dispenses de l'obligation d'informer la personne concernée d'un traitement⁶, la Commission est d'avis que le respect des droits visés des personnes concernées ne semble pas d'une difficulté insurmontable.

10. La Commission estime que les auteurs du projet devraient également prendre en considération l'article 14 de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil 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. Selon l'alinéa 1er, a) de cet article, la personne concernée a le droit de s'opposer, « pour des raisons prépondérantes et légitimes tenant à sa situation particulière », à ce que les données la concernant fassent l'objet d'un traitement, sauf en cas de disposition contraire prévue dans la législation nationale⁷.

La Commission recommande d'incorporer un certain droit d'opposition dans la réglementation en projet. On pourrait, par exemple, stipuler qu'une personne concernée pourrait, pour les motifs mentionnés dans la Directive, s'opposer à la divulgation de documents la concernant, du moins dans un délai qui reste à fixer.

Durant cette période, la personne concernée doit être consultée lors de toute demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, à moins qu'elle n'ait donné son consentement initialement.

⁶ Voir l'arrêté royal (n° 9) du 7 février 1995 accordant des dispenses de l'application de l'article 9 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 et établissant une procédure d'information collective des personnes concernées par certains traitements.

⁷ Voir aussi l'article 12, § 1er, alinéa 2 de la nouvelle LVP.

Dans tous les cas concrets de demande de consultation d'un document d'archives pour lequel le droit d'opposition est exercé, l'appréciation du bien-fondé du motif invoqué devrait être réservée au responsable du traitement.

D. Les obligations du responsable du traitement

11. La Commission fait observer que le responsable du traitement doit toujours prendre un certain nombre de mesures en matière de sécurité des données à caractère personnel (article 16 de la loi du 8 décembre 1992).

12. Enfin, la Commission attire l'attention sur les obligations les plus importantes qui découlent de la loi du 8 décembre 1992, plus précisément l'obligation de désigner un responsable du traitement. En vertu de la loi, cette notion correspond à *la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel*⁸. Si la finalité et les moyens du traitement sont déterminés par un décret, le responsable du traitement est alors la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique *désignée comme responsable du traitement par un décret*⁹.

13. La Commission estime que le présent projet de décret devrait être plus explicite sur ce point. Il semble partir du principe que le responsable du traitement est toujours le responsable des archives, mais cette « hypothèse » nécessite quelques éclaircissements. Concernant les archives des autorités publiques, la Commission fait remarquer que les autorités administratives régionales continuent à jouer un rôle prépondérant dans toute demande de consultation, d'explication ou de communication (*supra*, n° 6). À la lumière de l'obligation imposée au législateur auteur de décrets de désigner le responsable du traitement (*supra*, n° 12), il est recommandé de désigner le responsable du traitement de manière claire. Si la Commission peut encore accepter que, dans ce cas, le responsable des archives corresponde à la description fournie par la loi, ceci reste beaucoup moins clair dans le cas des archives de particuliers, surtout lorsque ceux-ci remettent les documents en vue d'une mise en dépôt 'uniquement'. Par conséquent, il convient d'indiquer dans le projet de décret qui doit être considéré comme responsable du traitement, tout en respectant le critère fonctionnel que la loi utilise dans la description du 'responsable du traitement'. Dans les cas où la personne qui reste propriétaire des archives privées *doit être considérée* comme responsable du traitement, elle prend la responsabilité finale du respect de la loi du 8 décembre 1992. Dans ce cas, il est recommandé de traiter plus à fond, dans le texte du décret ou dans son commentaire, les obligations, ainsi que la question de savoir qui, à la lumière des droits juridiques des héritiers éventuels, prend la responsabilité des archives en question en cas de décès de la personne physique qui a remis les documents d'archives en vue d'une mise en dépôt.

Par ces motifs,

Sous réserve des éclaircissements demandés (*supra*, n° 10 et 13), la Commission émet un avis favorable.

Le secrétaire

Le président

(sé)B. HAVELANGE

(sé)P. THOMAS

⁸ Cf. article 1er, § 4, alinéa 1er de la nouvelle LVP.

⁹ Cf. article 1er, § 4, alinéa 2 de la nouvelle LVP.