

AVIS N° 02 / 95 du 20 février 1995

N. Réf. : 10 / A / 95 / 005 / 21

OBJET : Proposition de loi relative aux archives.

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 Président du Sénat du 6 février 1995;

Emet, le 20 février 1995, l'avis suivant :

I. OBJET DE L'AVIS :

1. Par lettre du 6 février 1995, le Président du Sénat a demandé à la Commission d'émettre un avis sur une proposition de loi relative aux archives, déposée par M. Garcia sous la forme d'un amendement global d'une proposition de loi déposée auparavant par M. Cerexhe (pour l'amendement global, voir Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-92, n° 233-2).

Le Conseil d'Etat, section législation, a rendu un avis le 30 juin 1994 sur cet amendement global (Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-92, n° 233-3). Cet avis évoquait la question de l'applicabilité 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.

Vu également l'avis du Conseil d'Etat, le Président du Sénat fait savoir que l'avis de la Commission devrait tout particulièrement se rapporter, d'une part, à la question de savoir si et dans quelle mesure une nouvelle loi relative aux archives doit être exclue du champ d'application de la loi du 8 décembre 1992 et, d'autre part, à la réglementation des archives - notamment privées - prévue dans la proposition, à la lumière de la protection de la vie privée.

II. APPLICABILITE DE LA LOI DU 8 DECEMBRE 1992 AUX ARCHIVES

2. La proposition de loi relative aux archives de M. Garcia prévoit un règlement pour des "archives". Par ce terme, il faut entendre un "ensemble de documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par l'organisme, la personne ou le groupe de personnes dans l'exercice de ses activités ou fonctions" (article 1er, 1°). D'après les commentaires accompagnant la proposition, la formule de "support matériel" porte "tant sur le papier que sur le film, la bande magnétique, le disque magnétique, le disque optique, etc." (Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-92, n° 233-2, p. 23). La personne qui a déposé la proposition a donc tenu compte du fait que les archives peuvent également se présenter sous forme informatisée (voir commentaires, p. 16). C'est ce qui ressort, en outre, de l'article 8, 4, qui parle des archives "qui consistent en des fichiers pouvant être lus mécaniquement".

Des archives consistent en des documents qui sont ordonnés "selon un plan reflétant la structure interne des formateurs d'archives et conformément aux principes de l'archivistique" (voir la définition de la notion de "classement" à l'article 1er, 20°). Pour autant qu'y figurent des données à caractère personnel, des archives correspondent à la définition d'un "fichier", au sens de la loi du 8 décembre 1992 : "un ensemble de données à caractère personnel, constitué et conservé suivant une structure logique devant permettre une consultation systématique" (article 1er, 2 de la loi du 8 décembre 1992).

Qu'il s'agisse d'un fichier manuel ou d'un fichier automatisé, il ne fait aucun doute que les archives peuvent tomber sous l'application de la loi du 8 décembre 1992. La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer avec précision, dans le présent avis, les circonstances dans lesquelles cette loi sera appliquée. Dans la suite de l'examen de la proposition, elle partira du point de vue qu'il s'agit d'une situation dans laquelle la loi du 8 décembre 1992 est effectivement d'application.

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

3. On peut retrouver un principe de base de la loi du 8 décembre 1992 à l'article 5 de cette loi. Selon cette disposition, les données à caractère personnel ne peuvent être traitées 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.

Le "traitement" de données comporte notamment leur conservation (article 1er, 3 et 4 de la loi). La conservation de données doit donc répondre au principe de finalité et de proportionnalité, souscrit à l'article 5.

Ceci a des conséquences pour la durée de conservation de données. Comme la Commission l'a déjà signalé, notamment dans ses avis relatifs au projet ayant donné lieu à la loi du 8 décembre 1992,⁽¹⁾ il résulte en particulier du principe de finalité que des données ne peuvent plus être conservées dès que leur maintien dans le fichier n'est plus justifié.⁽²⁾ Ce principe est d'ailleurs expressément formulé à l'article 5, e, de la Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, ouverte à la signature à Strasbourg le 28 janvier 1981 et approuvée par loi du 17 juin 1991.

4. Le principe précité ne pose normalement pas de problème concernant des archives "courantes" ou "intermédiaires", étant donné que de telles archives ont par définition une certaine utilité (voir article 1er, 5° et 6° de la proposition).

Il faut cependant se concentrer principalement sur des archives "définitives", à savoir un ensemble de documents "qui, ne présentant plus d'utilité administrative ou juridique pour le formateur d'archives, gardent une valeur historique comme source d'informations administratives, scientifiques ou culturelles et une valeur probatoire justifiant leur versement et leur conservation sans limitation de durée dans les services publics d'archives" (article 1er, 7° de la proposition).

Même si des archives "définitives" ne présentent plus d'utilité directe pour le formateur d'archives concerné, il n'empêche que leur conservation répond à une certaine finalité et que cette finalité doit également justifier la conservation. La valeur de source d'informations historiques ou la valeur probatoire présente, en effet, une justification légitime pour la conservation de données dans des archives.

Dès lors, la conservation d'archives, dans le sens de documents appartenant à des "archives définitives" telles que définies dans la proposition, n'est pas, en soi, contraire aux dispositions de la loi du 8 décembre 1992.⁽³⁾

¹ Avis n° 7/92 du 12 mai 1992, Doc. parl., Chambre, S.E., 1991-92, n° 413-12, pp. 86-87; avis n° 10/92 du 20 août 1992, Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-92, n° 445-2, p. 125.

² Voir, dans le même sens, les explications du Ministre de la Justice, rapport Vandenberghe, Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-92, n° 445-2, pp. 56 et 83.

³ Voir déjà, dans ce sens, l'avis précité n° 10/92 de la Commission, cité, p. 5.

5. La Commission souhaite encore souligner que l'archiviste, qu'il s'agisse d'archives publiques, particulières ou des Archives Fédérales de Belgique, devra respecter les autres dispositions de la loi du 8 décembre 1992.

Ceci implique que cet archiviste devra respecter les droits de chaque personne concernée, en particulier ses droits d'information, d'accès et de rectification (articles 9, 10 et 12 de la loi). Concernant le droit d'information, à savoir le droit d'être informé du premier enregistrement dans un traitement déterminé, l'article 9 de la loi du 8 décembre 1992 prévoit la possibilité de dispense de l'obligation d'information et la possibilité d'information collective. La Commission estime que ces possibilités peuvent compenser les objections éventuelles à l'application de la loi du 8 décembre 1992.

En outre, l'archiviste devra prendre un certain nombre de mesures concernant la protection des données (article 16 de la loi). Il devra également, avant de mettre en oeuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel, introduire une déclaration auprès de la Commission (article 17 de la loi). La Commission pense que ces obligations ne constituent pas des obstacles insurmontables.

IV. PUBLICITE DES ARCHIVES :

6. Comme il est exposé dans les développements accompagnant la proposition, la finalité des magasins d'archives publiques est la consultation par les personnes intéressées (p. 22). C'est pourquoi l'article 10, 1^{er} de la proposition vise à établir comme règle générale que les documents d'archives publiques, datant de plus de vingt ans, peuvent être consultés librement. La consultation de documents d'archives auxquels on pouvait, par exemple, en application de la loi relative à la publicité de l'administration, librement accéder avant leur dépôt, demeure accessible. Pour ces documents d'archives, il n'y a donc pas de délai d'attente de vingt ans.⁽⁴⁾

En vue de protéger, notamment, la vie privée, un délai d'inaccessibilité plus long est prévu. Les délais visés sont fixés à l'article 10, 2. Ainsi, ce dernier stipule un délai de 50 ans, à compter de la date du décès pour les documents comportant des renseignements individuels à caractère médical (125 ans à compter de la date de naissance si la date du décès ou la date d'émigration est inconnue); un délai de 30 ans à compter de la date du décès pour les dossiers de personnel et pour les documents ayant trait à la vie privée (100 ans à compter de la date de naissance si la date de décès ou la date d'émigration est inconnue); un délai de 50 ans à compter de la date de l'acte ou de la clôture du dossier pour les minutes, tables et répertoires des actes des notaires, pour les registres de l'Etat civil, de population et de l'enregistrement, pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions.

⁴ La publicité de l'administration est notamment réglée par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. En vertu de l'article 11 de cette loi, ces dispositions sont également applicables aux documents administratifs, jusqu'à l'expiration du délai fixé pour le secret des archives concernées. La loi ne s'applique pas aux Archives générales du Royaume ou aux Archives de l'Etat dans les Provinces, auxquelles les dispositions légales relatives aux Archives restent entièrement d'application.

La Commission constate que la réglementation proposée implique, également pour les données visées à l'article 10, 2, un assouplissement significatif par rapport à la règle existante. Selon l'article 3 de la loi relative aux archives du 24 juin 1955, lu en parallèle avec l'article 1er de cette loi, les documents déposés aux archives du Royaume ne peuvent actuellement être consultés qu'après une période de 100 ans.⁽⁵⁾

Le droit d'accès aux documents administratifs, actuellement garanti par l'article 32 de la Constitution, n'échappe pas à la Commission. Dans cette optique, elle peut comprendre que la proposition vise à rendre les documents d'archives plus accessibles. Les délais proposés ne semblent pas porter préjudice au droit du respect de la vie privée des personnes concernées.

7. L'article 10, 2, 2ème alinéa de la proposition prévoit la possibilité pour le Conseil supérieur des Archives, d'autoriser une consultation des documents avant l'expiration des délais visés à l'article 10, 1er et 2, alinéa 1er. Dans ce cas, il faut cependant tenir compte de l'article 10, 3, selon lequel la consultation des archives publiques "ne peut en aucun cas porter atteinte à l'intérêt des personnes privées ..."

La Commission comprend la dernière disposition en ce sens que, si la publicité de documents d'archives portait préjudice, notamment, aux intérêts des personnes auxquelles les documents se rapportent, le délai normal devrait être respecté jusqu'à son terme, sans possibilité d'y déroger. Interprétée de cette manière, cette disposition semble offrir une garantie suffisante aux personnes concernées.

La Commission souhaite souligner que, pour décider s'il est porté préjudice au droit du respect de la vie privée, l'intérêt général (y compris l'intérêt de la personne souhaitant consulter les archives) doit être opposé aux intérêts des personnes intéressées.⁽⁶⁾ Ceci suppose un jugement *in concreto*, de telle sorte que le Conseil supérieur des Archives devra décider au cas par cas.

8. Enfin, en ce qui concerne les archives privées, qui ne sont pas acquises ni conservées par les Archives fédérales de Belgique, la proposition ne prévoit pas de publicité.

⁵ La Commission constate d'ailleurs que les délais proposés sont également plus courts que ceux fixés aux articles 6 et 7 de la loi française n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. Hormis le délai, l'article 10, 2 de la proposition s'inspire manifestement de l'article 7 de la loi française.

⁶ Voir l'explication de M. Vandenberghe, rapporteur du projet ayant donné lieu à la loi du 8 décembre 1992, Ann. Parl., Sénat, 10 novembre 1992, p. 261.

Pour autant que ces documents tombent sous l'application de la loi du 8 décembre 1992, les principes qui y sont développés, notamment concernant la communication de données à caractère personnel à des tiers, sont d'application sans aucune restriction. La proposition ne doit pas prévoir de protection complémentaire à cet égard.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.