

AVIS N° 27 / 1997 du 11 septembre 1997.

N. Réf. : 10 / A / 1997 / 017

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 de la Chambre des Représentants du 4 juin 1997, reçue à la Commission le 6 juin 1997;

Vu le rapport de M. P. LEMMENS,

Emet, le 11 septembre 1997, l'avis suivant :

I. OBJET DE L'AVIS :

1. Par lettre du 4 juin 1997, le Président de la Chambre des Représentants demande à la Commission d'émettre un avis sur la proposition de loi relative aux archives déposée par Madame Creyf (Doc. parl., Ch. Repr., 1995-96, n° 258-1).

Il sollicite son avis à la demande de la Commission de l'Economie, de la Politique scientifique, de l'Education, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture de la Chambre. Cette Commission de la Chambre a demandé une "évaluation générale" de la proposition de loi, sur la base d'un questionnaire joint. Les questions concernent 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 aux documents d'archives, et la compatibilité des dispositions de la proposition de loi avec les principes développés par la loi susmentionnée.

II. APPLICABILITE DE LA LOI DU 8 DECEMBRE 1992 AUX DOCUMENTS D'ARCHIVES:

2. La proposition de loi relative aux archives prévoit une réglementation relative à certaines "archives" ou certains "documents". Toutes les pièces visées tombent évidemment sous la définition d'"archives" donnée à l'article 2, 1. de la proposition : "tous les documents qui, quels qu'en soient la date, la forme ou le support, sont destinés de par leur nature à être conservés par l'institution publique, la personne ou le groupe de personnes qui les ont recueillis ou établis du chef de leurs activités ou en vue de l'accomplissement de leurs missions".

Les archives ne tombent pas toutes sous l'application de la loi du 8 décembre 1992. Elles doivent pour cela avant tout contenir des "données à caractère personnel" au sens de l'article 1er, § 5 de la loi¹. En outre, ces données doivent constituer un "fichier" au sens de l'article 1er, § 2 de la loi, à savoir "un ensemble de données à caractère personnel, constitué et conservé suivant une structure logique devant permettre une consultation systématique".

Il est impossible de répondre *in abstracto* à la question de savoir dans quelle mesure des archives tombent sous l'application de la loi du 8 décembre 1992. Tout dépend du contenu concret des documents et de la manière dont les données qu'ils contiennent sont collectées et conservées. Il va toutefois de soi que les archives contiennent très souvent des données à caractère personnel. En outre, ces données sont probablement collectées et conservées selon une structure logique devant permettre une consultation systématique. La proposition de loi présuppose d'ailleurs que les archives doivent être classées, conservées et accessibles (article 2, 4); elle renvoie aux caractéristiques fondamentales des archives qui correspondent à celles d'un fichier.

La Commission estime que le présent avis ne doit pas préciser les circonstances dans lesquelles s'applique la loi du 8 décembre 1992. Pour la suite de l'examen du projet, elle part du principe qu'il existe une situation à laquelle elle s'applique effectivement.

¹ En vertu de l'article 1^{er}, §5 de la loi du 8 décembre 1992, sont considérées comme "données à caractère personnel" les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable".

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

A. Conservation des archives

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

La conservation d'archives est donc en soi compatible avec le principe de finalité, consacré notamment à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992.

B. Publicité des archives

1. Archives déposées aux Archives de l'Etat

4. Selon la proposition de loi, les documents des administrations publiques déposés aux Archives de l'Etat sont "publics" (article 5, § 1er). Le commentaire des articles de la proposition précise que "les originaux, copies ou copies de remplacement de tous les documents des administrations publiques fédérales conservés aux Archives de l'Etat peuvent être consultés librement par chacun, nonobstant les restrictions qui pourraient éventuellement être opposées en vertu de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et 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) (p. 3).

Tous les documents visés datent de plus de trente ans. En effet, les documents des autorités publiques ne peuvent ou ne doivent être déposés aux Archives de l'Etat qu'au terme d'une période de trente ans (article 3, §§ 1er et 2).

5. La Commission constate que la réglementation proposée comporte un assouplissement notable en comparaison des règles actuelles. En vertu de l'article 3 de la loi relative aux archives du 24 juin 1955, lu en relation avec l'article 1er cette même loi, les documents déposés aux Archives de l'Etat ne peuvent actuellement être consultés qu'après 100 ans.

Cette extension de l'accessibilité des documents d'archives se situe dans le prolongement de la reconnaissance par la Constitution du droit d'accès aux documents administratifs (article 32 de la Constitution).

Bien que le droit visé soit un droit fondamental, il doit être pondéré par rapport aux autres droits et intérêts qui peuvent s'opposer légitimement à la publicité. Parmi ceux-ci, le droit à la protection de la vie privée qui est également reconnu par la Constitution (article 22 de la Constitution).

Concernant les documents administratifs en général, l'article 6, § 2, 1° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration stipule qu'une autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie "si la publication du document administratif porte atteinte à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie". Ce motif de restriction ne s'applique cependant pas aux documents d'archives visés à l'article 5 de la proposition de loi parce que les Archives de l'Etat sont purement et simplement soustraites à l'application des dispositions de la loi du 11 avril 1994 (article 11, alinéa 4 de la loi précitée).

6. La proposition soumise pour avis ne comporte aucune disposition spécifique concernant le respect de la vie privée des personnes qui peuvent être lésées dans leurs intérêts par la communication de documents d'archives. La seule protection réside dans le fait que les fichiers ne sont publics qu'après trente ans.

La Commission est d'avis qu'un délai de trente ans ne suffit pas à garantir, dans tous les cas, une protection réelle de la vie privée. Au contraire, la publicité comporte encore dans certains cas un risque d'atteinte à la vie privée de l'intéressé ou de ses proches, et ce, même après trente ans.

La Commission pense qu'il serait plus conforme au respect de la vie privée de prévoir un délai plus long pour les documents contenant des données à caractère personnel. A cette fin, deux systèmes sont envisageables. Tout d'abord, on pourrait imposer un délai en général plus long, assorti de certaines dérogations, dans les cas ne présentant raisonnablement aucun danger pour la vie privée. A l'inverse, le délai de trente ans prévu par la proposition pourrait être maintenu, moyennant également un délai plus long pour les cas présentant raisonnablement un danger pour la vie privée.

Si l'on opte pour la première solution, la loi proposée devrait déterminer les catégories de documents ou les finalités auxquelles s'applique un délai réduit. Le législateur pourrait éventuellement charger le Roi de déterminer ces cas⁽²⁾.

En outre, on pourrait prévoir la possibilité d'octroyer une dérogation dans des cas individuels, par exemple pour une recherche scientifique. Pour plus de clarté, il vaudrait mieux préciser que la dérogation ne peut être accordée que dans la mesure où l'intérêt de la publicité des documents prime raisonnablement le droit des personnes concernées au respect de leur vie privée. Cette dérogation devrait de plus être accordée par une instance indépendante⁽³⁾.

Ces principes s'appliquent également *mutatis mutandis* si la deuxième solution est retenue : le législateur ou éventuellement le Roi devrait déterminer les catégories de documents ou les finalités soumises à un délai de plus de trente ans; la possibilité de dérogation individuelle dans ces derniers cas pourrait également être prévue par ce système.

Certaines restrictions pourraient, en outre, être imposées pour les données relativement récentes qui ont été communiquées à un demandeur avant l'expiration du délai normal sur la base d'une des dérogations précitées (dans le premier ou le second système). On pourrait stipuler, par exemple, que les données ainsi obtenues ne peuvent pas être utilisées pour une finalité différente de celle pour laquelle la dérogation a été accordée. Il pourrait aussi être précisé que le destinataire ne peut publier ces données qu'avec l'autorisation de l'intéressé ou de ses ayants-droit, au moins pendant une certaine période, par exemple à partir de la naissance de l'intéressé. D'autres conditions restrictives sont bien sûr envisageables.

La Commission estime enfin devoir insister sur le fait que la fixation du délai devant en principe précéder l'accès illimité aux documents d'archives constitue une décision politique qui incombe d'abord au législateur. Dans cette optique, la Commission estime ne pas devoir faire de suggestion précise en la matière.

² Le législateur pourrait stipuler que ces dérogations ne peuvent être accordées que sur avis de la Commission.

³ Lors de la composition de cette instance, on pourrait songer à y inclure un membre de la Commission qu'elle délègue ou qu'elle désigne.

2. Archives non déposées aux Archives de l'Etat

7. La Commission constate que la proposition ne contient aucune réglementation sur la publicité des archives des autorités publiques (fédérales) et des documents de particuliers qui ne sont pas déposés aux Archives de l'Etat.

Les archives des autorités publiques, qui ne se trouvent pas aux Archives de l'Etat, tombent sous l'application de la loi 11 avril 1994 (article 11, alinéa 1er de cette loi). La Commission estime que cette loi, et spécialement l'article 6, § 2, 1°, comporte suffisamment de garanties pour la vie privée.

Les archives de particuliers tombent pleinement sous l'application de la loi du 8 décembre 1992, notamment en ce qui concerne la communication de données à caractère personnel à des tiers⁽⁴⁾. A cet égard, la proposition ne doit pas prévoir de protection supplémentaire.

C. Droits des personnes concernées

8. La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que le responsable des archives, dans la mesure où les archives contiennent des données à caractère personnel, doit respecter les droits que la loi du 8 décembre 1992 accorde aux personnes concernées, en particulier le droit d'information, d'accès et de correction (articles 9, 10 et 12 de la loi).

Compte tenu des exemptions de l'obligation d'informer l'intéressé⁽⁵⁾ d'un traitement, la Commission est d'avis que le respect des droits visés des personnes concernées n'apparaît pas d'une difficulté excessive.

9. La Commission pense que le législateur doit également tenir compte du prescrit de l'article 14 de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 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. Aux termes du paragraphe 1er, a) de cet article, la personne concernée a le droit de s'opposer "à tout moment, pour des raisons prépondérantes et légitimes tenant à sa situation particulière" à ce que des données la concernant fassent l'objet d'un traitement, sauf en cas de disposition contraire du droit national.

La Commission recommande d'inclure un certain droit d'opposition dans la réglementation proposée. Cette dernière pourrait notamment stipuler qu'une personne concernée peut s'opposer à la communication des documents la concernant pour les motifs cités par la Directive, du moins durant un délai qu'il convient de préciser⁽⁶⁾.

Une instance indépendante devrait être chargée d'apprécier le fondement de la raison invoquée, dans chaque cas concret de demande de consultation d'un document d'archives où le droit d'opposition a été exercé. Il vaudrait mieux que cette instance soit la même que celle susvisée (voir supra, n° 6).

⁴ Le Roi devra tenir compte des dispositions de la loi du 8 décembre 1992 lorsqu'il fixera les règles en exécution de l'article 6 de la loi proposée.

⁵ 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.

⁶ Ce délai devrait, en tout cas, excéder celui fixé par la loi proposée pour la publicité générale des documents d'archives concernés.

D. Obligations du responsable d'archives

10. Enfin, le responsable d'archives (Archives de l'Etat ou autres) devra encore prendre un certain nombre de mesures relatives à la sécurité des données à caractère personnel (article 16 de la loi du 8 décembre 1992). Il va de soi que cette obligation ne vaut que dans la mesure où les archives comprennent des documents dont la publicité est limitée.

Compte tenu de cette dernière précision, la Commission est d'avis que le respect de l'obligation visée ne constitue pas davantage une épreuve insurmontable.

Le secrétaire,

Le président,

(sé)J. PAUL

(sé)P. THOMAS