

N° 32 / 2001 du 10 septembre 2001

N. Réf. : 10 / A / SE / 1997 / 011

OBJET : Avis d'initiative relatif à l'organisation de la publicité cadastrale.

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 le rapport du Président,

Émet, d'initiative, le 10 septembre 2001, l'avis suivant :

I. POSITION DU PROBLEME :

La Commission est régulièrement saisie par des particuliers de plaintes dirigées soit contre des intervenants du secteur immobilier soit contre des détectives privés.

Dans le premier type de plaintes, le schéma est toujours le même : des particuliers sont sollicités spontanément par des sociétés immobilières ou par des géomètres-experts qui leur proposent de faire évaluer la valeur de leur bien immobilier ou de le faire vendre.

Dans l'autre cas, il s'agit de plaintes à l'encontre d'un bureau de détective privé qui propose, contre rétribution, aux huissiers de justice d'identifier les biens immobiliers dont disposeraient les débiteurs poursuivis par les huissiers abonnés à leur service.

Après enquête de la Commission, il est apparu que l'origine des informations de ces démarcheurs ou détectives privés était le registre cadastral.

La question est de savoir si les registres cadastraux peuvent au regard de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données (ci-après la LVP) servir de source de renseignements à ces personnes privées agissant dans un but commercial et donc très éloignée des objectifs de l'administration du Cadastre.

II. ANTÉCÉDENTS :

La Commission a déjà eu à maintes reprises l'occasion de préciser sa position à l'égard des consultations des registres publics ou semi-publics. On peut citer :

- l'avis n° 01/1993 du 14 janvier 1993 : communication de données du répertoire matricule des véhicules à moteur à des fins de marketing direct;
- l'avis n° 24/1996 du 13 septembre 1996 : consultation des dossiers de la police des étrangers déposés aux archives générales du royaume;
- l'avis n° 11/1997 du 30 avril 1997 concernant la consultation des registres de la population par les généalogistes;
- l'avis n° 02/1999 du 11 janvier 1999 : diffusion de données en ce qui concerne les permis de bâtir;
- l'avis n° 22/2000 du 28 juin 2000 : avis d'initiative relatif au traitement de données personnelles par certaines sociétés de renseignement commercial à partir des informations inscrites au rôle général des Cours et Tribunaux du travail.

Les principes rappelés dans les textes précités peuvent se résumer comme suit.

Dans ces avis, la Commission fait remarquer que la LVP s'applique non seulement aux registres semi-publics mais également, depuis la transposition de la directive n° 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel, aux registres légalement publics.

Dès lors, les données s'y retrouvant, par le principe de finalité, continuent à bénéficier d'une protection. Celle-ci est justifiée entre autre par la valorisation commerciale potentielle des informations contenues dans ces registres.

Le principe de finalité est l'axe focal de la LVP et à ce titre la communication à des tiers de données contenues dans les répertoires publics ou semi-publics doit constituer une forme d'utilisation externe poursuivant l'accomplissement du but légal et légitime qui est la base même du traitement que constitue le répertoire public ou semi-public.

La Commission a également précisé qu'il appartient au pouvoir législatif ou exécutif agissant en vertu d'une loi de définir les finalités de tels fichiers. Toutefois, l'application d'une série de principes fondamentaux du droit administratif, à savoir les principes de spécialité et de légalité, exigent que les finalités prévues rentrent dans le cadre des missions de l'administration concernée.

En l'absence de finalité précise, le principe de proportionnalité impose de procéder à une pondération d'intérêts. L'intérêt du tiers doit prévaloir sur le risque pour les personnes dont les données sont communiquées.

Enfin, l'administration qui gère le registre est un responsable de traitement de données à caractère personnel, et ce, même s'il est vrai que l'existence et les finalités poursuivies par ce traitement ont été fixées par la loi en vertu de celle-ci.

III. BASE LÉGALE DU CADASTRE :

L'article 504 du Code des Impôts sur le Revenu (CIR) est la base légale du cadastre.

Un arrêté royal d'exécution pris le 19 mars 1996 fixe les modalités et les rétributions pour la délivrance d'extraits et de renseignements cadastraux (M.B., 16.04.96 et ci-après dénommé l'A.R.). Cet arrêté royal arrivait à expiration le 30 avril 2001, il a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2001.

IV. BUT DE LA TENUE DES REGISTRES CADASTRAUX :

Calculer le « revenu cadastral » de l'immeuble en vue d'une taxation (article 504 du CIR).

V. BUT DE LA PUBLICITÉ CADASTRALE :

Les finalités de la publicité cadastrale n'ont pas été explicitées dans la disposition réglementaire l'organisant.

La doctrine a toutefois pu relever que la publicité de ces registres a été organisée dans un triple objectif :

- 1) Elle permet aux administrés d'obtenir, en ce qui concerne les propriétés immobilières, les renseignements dont ils peuvent avoir besoin, soit pour leur usage **administratif ou personnel**, soit pour satisfaire à des obligations imposées par des lois ou règlements (R.P.D.B., verbo « Cadastre »).
- 2) Le cadastre présente aussi une certaine utilité en matière de compétence et de ressort dans les contestations portant sur la propriété ou la possession des immeubles, ainsi que pour les expropriations pour cause d'utilité publique et les expropriations forcées (R.P.D.B., verbo « Cadastre »).
- 3) A partir de 1994, elle permet à l'administration cadastrale de se conformer à la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (M.B., 30.06.1994).

Dans un souci de sécurité juridique, il s'impose néanmoins de mentionner les finalités de la publicité cadastrale dans un texte réglementaire. Il est à souligner que les finalités du registre de la Division Immatriculation des Véhicules ont été définies dans un arrêté royal du 20 juillet 2001 (M.B., 08.08.2001). Cette description exhaustive des finalités d'un tel fichier renforce la protection des données traitées. Il en serait de même avec les données traitées dans les registres cadastraux.

VI. ORGANISATION ACTUELLE DE LA PUBLICITÉ CADASTRALE :

1° *Modalités des recherches :*

La possibilité d'effectuer une recherche par un tri informatique sélectif est offerte aux demandeurs, de même les noms des propriétaires de parcelles peuvent, moyennant supplément, être directement imprimés sur des étiquettes autocollantes si le demandeur le désire.

Des renseignements verbaux peuvent être demandés mais le mode normal d'introduction d'une demande de renseignements est l'écrit. Cependant, l'usage que le demandeur envisage de faire des renseignements ne doit pas être précisé sauf lorsqu'un tri informatique sélectif est opéré ou lorsque les résultats sont délivrés sur un support non traditionnel comme des microfiches, des disquettes ou des listages destinés aux particuliers consultants les registres dans un but éducatif, scientifique ou d'intérêt général notoire et sans but lucratif (art 6, § 2 de l'A.R.)

2° *Limitations des recherches dans un but de protection de la vie privée :*

L'arrêté royal du 19 mars 1996 contient certaines dispositions visant à assurer une protection de la vie privée des propriétaires de biens immobiliers :

- 1) Aucun tri informatique sélectif ne peut être fait à partir du nom, prénom, adresse, sexe d'une personne physique... (article 12, 1° g) de l'A.R.).
- 2) Le fonctionnaire peut refuser la demande de recherche si celle-ci risque de porter atteinte au droit à la vie privée de la personne concernée (article 6, § 3 de l'A.R.). Interpellée au sujet de cette disposition par la Commission, l'administration du Cadastre a répondu qu'elle interprétait cette disposition comme interdisant un relevé de tous les biens d'une personne physique déterminée. Cette interprétation revient à étendre en fin de compte l'article 12, 1° g) de l'A.R. au tri sélectif non informatisé. L'efficacité de cette disposition s'en retrouve par conséquent fortement réduite et n'est plus suffisante que pour assurer une protection adéquate aux données traitées.
- 3) Les demandes de renseignements par tri informatique sélectif doivent être motivées (article 6, § 2 de l'A.R.).

VII. APPRÉCIATION DE L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA PUBLICITÉ CADASTRALE AU REGARD DES EXIGENCES LÉGALES :

1° Interférence de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration prévoit un régime de publicité large et général pour tous les documents administratifs. Cependant, il existe dans cette loi des limitations à cette transparence. Ainsi une mise en balance entre le droit au respect de la vie privée de l'administré concerné et l'obligation de transparence de l'administration doit être effectuée.

Le droit à la vie privée de l'individu primera lorsque cette publicité de l'administration ne « l'emporte pas sur les libertés et les droits fondamentaux des administrés et notamment lorsqu'elle porte atteinte à la vie privée de la personne sauf si celle-ci y a préalablement donné son consentement par écrit » (article 6, § 1^{er} 2° et § 2 de cette loi).

Il ne faut pas perdre de vue que le but de cette loi est de rendre l'administration plus transparente et plus accessible à la population. Elle est fondée sur le principe que dans un pays organisé sur une base démocratique, le fonctionnement de l'autorité doit être transparent. La finalité de cette loi est d'améliorer le contrôle démocratique des institutions politiques et pas de permettre aux sociétés commerciales d'obtenir à bas prix des informations valorisables commercialement.

L'article 10 de cette loi dispose, à ce propos, que les documents administratifs obtenus en application de cette loi ne peuvent être diffusés ni utilisés à des fins commerciales.

2° Le principe de finalité (article 4, § 1^{er} 2° de la LVP) :

Le traitement opéré sur ces données à l'heure actuelle est, dans les cas envisagés en préambule, incompatible avec les finalités prévues lors de la création du registre cadastral et de sa publicité. Il n'entre pas non plus dans les prévisions raisonnables de la personne concernée que l'administration cadastrale puisse vendre ses données à caractère personnel à des sociétés commerciales. Les dispositions légales applicables ne semblent pas permettre non plus une telle transmission. La loi du 11 avril 1994 ne peut être invoquée pour les motifs expliqués plus haut.

On rappelle, concernant spécifiquement le cas des détectives privés, que la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé (M.B., 02.10.1991) prévoit que la mission des détectives est de récolter des informations sur les personnes mais ne leur octroie ni privilège, ni droit particulier. Les détectives restent de simples citoyens dont l'objet de la profession est défini par la loi mais à laquelle n'est attaché aucun passe-droit.

Le principe de finalité n'est donc pas respecté et il appartient à l'administration *cadastrale afin de garantir la sécurité des données à caractère personnel de prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel contre (...) l'accès et tout autre traitement non autorisé de données à caractère personnel* (article 16, § 4 de la LVP).

VIII. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION :

- 1° Il est indispensable que le nouvel arrêté prorogeant ou remplaçant celui du 19 mars 1996 précise les finalités de la publicité à donner aux registres cadastraux et donc celles pouvant légitimer leurs consultations.
- 2° Compte tenu des considérations développées au point 7, il convient d'interdire les consultations à des fins de prospection commerciale. Seules les consultations ponctuelles par des particuliers justifiant d'un intérêt précisé dans l'arrêté royal à venir peuvent être admises.
- 3° Les demandes de consultation doivent être faites par écrit et dûment motivées afin de permettre à l'administration requise d'en apprécier la légitimité et d'opposer un refus s'il échet.
- 4° L'administration requise doit tenir un registre des consultations effectuées comportant l'identification du consultant, la raison invoquée et la date de la consultation.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) B. HAVELANGE.

(sé) P. THOMAS.