

AVIS N° 33 / 95 du 22 décembre 1995

N. Réf. : 10 / A / 95 / 029 / 20

OBJET : Projet d'arrêté royal n° 13 portant exemption conditionnelle de l'obligation de déclaration pour certaines catégories de traitements automatisés de données à caractère personnel qui ne présentent manifestement pas de risque d'atteinte à la vie privée.

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 les articles 17, 18 et 29;

Vu la demande d'avis du 5 décembre 1995 du Ministre de la Justice;

Vu le rapport de M. F. ROBBEN,

Emet, le 22 décembre 1995, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS ET CADRE NORMATIF :

1. Le projet d'arrêté royal soumis vise à exécuter l'article 17, 8 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 (dénommée ci-après "Loi relative au Traitement des Données à caractère personnel", en abrégé "LTD"). Cet article stipule que le Roi peut, sur proposition ou sur avis de la Commission de la protection de la vie privée, exempter d'une déclaration les catégories de traitements automatisés de données à caractère personnel qui ne présentent manifestement pas de risque d'atteinte à la vie privée ou autoriser, pour ces traitements, l'établissement d'une déclaration réduite à certaines mentions. Le projet d'arrêté royal prévoit, sous certaines conditions, des exemptions de l'obligation de déclaration pour 13 catégories de traitements.

Le projet d'arrêté royal doit également cadrer avec les dispositions de l'article 18, paragraphe 2 de 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 (dénommée ci-après "Directive"). L'Etat belge doit, en effet, harmoniser sa législation interne avec cette disposition, au plus tard dans un délai de trois ans, à dater de l'adoption de la Directive. L'article 18, paragraphe 2 de la Directive dispose que les Etats membres ne peuvent prévoir une déclaration simplifiée ou une exemption de déclaration que dans les cas suivants et aux conditions suivantes :

lorsque, pour les catégories de traitements qui, compte tenu des données traitées, ne sont pas susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des personnes concernées, ils précisent les finalités du traitement, les données ou catégories de données traitées, la ou les catégories de personnes concernées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données sont communiquées et la durée de conservation des données, et/ou

lorsque le responsable du traitement désigne, conformément au droit national auquel il est soumis, un détaché à la protection des données chargé notamment :

- d'assurer, de manière indépendante, l'application interne des dispositions nationales prises en application de la présente directive,
 - de tenir un registre des traitements effectués par le responsable du traitement, contenant les informations visées à l'article 21, paragraphe 2 de la Directive,
- et garantissant de la sorte que les traitements ne sont pas susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des personnes concernées.

II. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE ROYAL :

A. Remarques générales

2. Dans le rapport au Roi précédant le projet d'arrêté royal, l'option prévoyant des exemptions de l'obligation de déclaration est fondée sur la constatation qu'une obligation générale de déclarer tous les traitements automatisés, sans exception, entraînerait inévitablement une énorme affluence de déclarations. Par conséquent, la Commission devrait consacrer tous ses moyens et toute son énergie au traitement - et peut-être davantage à l'obtention - des dites déclarations, de sorte qu'il ne resterait que peu de place pour accomplir des missions plus essentielles. En outre, le fait de soumettre l'obligation de déclaration à certains critères de sélectivité empêche, selon le rapport au Roi, la Commission d'en faire trop lorsqu'il s'agit de repérer, parmi les nombreuses déclarations, celles qui pourraient présenter un risque d'atteinte à la vie privée.

En proposant d'accorder des exemptions de l'obligation de déclaration, les auteurs du projet d'arrêté royal s'opposent à un avis précédent de la Commission qui refusait d'accorder de telles exemptions (voir avis n° 11/94 du 18 avril 1994). Cet avis a été formulé à la lumière des buts qui, selon l'Exposé des Motifs précédant la LTD, constituaient le fondement du registre public qui doit être élaboré sur la base des déclarations (Doc. Parl., Chambre, 1990-91, n° 1610/1). Ce registre, d'une part, était destiné à offrir aux personnes concernées la possibilité de retrouver toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs droits, et, d'autre part, devait permettre d'avoir un aperçu de l'utilisation qui est faite de ces données à caractère personnel, en Belgique.

Pour réaliser ces deux objectifs, la Commission estimait qu'il valait mieux que le registre public reflète, de la manière la complète possible, les traitements automatisés de données à caractère personnel.

Toutefois, la Commission comprend les arguments avancés dans le rapport au Roi et reconnaît qu'il est peut-être utile d'exempter de l'obligation de déclaration, à condition que les buts sur lesquels se base le registre public soient atteints d'une autre manière. A cet égard, la Commission pense que l'article 15 du projet d'arrêté royal offre des garanties suffisantes. Cet article oblige, en effet, chaque maître d'un traitement automatisé, exempté de l'obligation de déclaration, à communiquer à toute personne le demandant, toutes les informations devant normalement apparaître dans la déclaration, sans devoir témoigner d'un intérêt particulier. Selon la Commission, cette disposition garantit de manière suffisante la possibilité pour chacun d'obtenir les informations nécessaires à l'exercice de ses droits et permet également à la Commission de demander ensuite les renseignements nécessaires en cas de danger supposé pour la protection de la vie privée. La Commission constate, d'ailleurs, qu'il n'est, en aucun cas, accordé de dispense de l'obligation de fournir des informations supplémentaires à la Commission en exécution de l'article 17, 4 si elle le demande.

3. La Commission constate que certains cas d'exemption de l'obligation de déclaration sont définis en se référant à la finalité poursuivie par le traitement concerné. Cependant, le rapport au Roi stipule clairement qu'aucune conclusion ne peut être tirée de cette définition sur la manière dont le but d'un traitement doit être défini dans le contexte d'autres dispositions de la loi ou des arrêtés d'exécution, comme les articles 4, 5 et 9 de la LTD. A son tour, la Commission souligne que les définitions de buts contenues dans le projet d'arrêté royal sont, dans de nombreux cas, plutôt des catégories de buts au sens de l'article 5 de la LTD et ne respectent donc pas en soi l'article 5 de la LTD qui exige une définition claire des buts.

4. Enfin, la Commission remarque que le projet d'arrêté royal mentionne un certain nombre de cas faisant l'objet d'une exemption de l'obligation de déclaration, sans que soient toujours spécifiées les données traitées ou catégories de données traitées, la (les) catégorie(s) de personnes concernées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données sont fournies ou la période durant laquelle les données sont conservées. Cependant, l'article 18, paragraphe 2 de la Directive l'exige, à moins que l'obligation ne soit instaurée pour désigner un détaché à la protection des données. La Commission se demande si une réglementation promulguée après l'entrée en vigueur d'une directive ne doit pas être tout à fait conforme aux dispositions de cette dernière.

B. Discussion article par article

5. L'article 1er définit un certain nombre de notions intervenant dans le projet d'arrêté royal. Pour la première fois, il évoque la notion de "tiers" dont la définition repose en grande partie sur celle de l'article 2 f) de la Directive. La Commission n'a aucun commentaire à formuler à ce sujet.

6. L'article 2 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements qui se rapportent exclusivement à des données à caractère personnel nécessaires à l'administration des salaires des personnes au service du ou travaillant pour le maître du fichier, pour autant que lesdites données soient utilisées exclusivement pour l'administration des salaires. La Commission peut être d'accord avec cette exemption, dans la mesure où la notion d'administration des salaires, telle que formulée dans la partie générale du rapport au Roi, est interprétée comme l'exécution des obligations ou l'accomplissement des formalités auxquelles le maître est soumis en qualité d'employeur ou de mandataire d'un indépendant en vertu du droit du travail, de la sécurité sociale et fiscal, y compris les conventions de travail collectives et individuelles. Dans le commentaire du rapport au Roi, à l'article 2, la définition de la notion d'administration des salaires fait référence aux missions légales des secrétariats sociaux. Toutefois, ces dernières ne se limitent pas à l'administration des salaires au sens précité, mais peuvent également concerner certains autres aspects comme l'administration du personnel et le conseil juridique. Par conséquent, la référence au contenu des tâches légales des secrétariats sociaux peut prêter à confusion.

7. L'article 3 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements de données à caractère personnel qui visent exclusivement l'administration du personnel au service du ou travaillant pour le maître du fichier, à condition que les données ne se rapportent pas à la santé de l'intéressé, ne constituent pas des données sensibles ou judiciaires au sens des articles 6 et 8 de la LTD et ne soient pas destinées à une évaluation concernant l'intéressé. En outre, les données ne peuvent être conservées plus longtemps que nécessaire pour l'administration du personnel et ne peuvent être communiquées à des tiers, sauf dans le cadre de l'application d'une disposition légale ou réglementaire, ou pour autant qu'elles soient indispensables à l'administration du personnel. La Commission estime que l'exemption proposée dans les conditions proposées respecte l'article 17, 8 de la LTD.

8. L'article 4 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements de données à caractère personnel qui se rapportent exclusivement à la comptabilité du maître du fichier, pour autant que lesdites données soient utilisées exclusivement pour cette comptabilité. La rapport au Roi définit la notion de comptabilité sur la base de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises. La Commission propose, ici encore par analogie avec d'autres articles du projet d'arrêté royal, de stipuler que les données à caractère personnel concernées ne peuvent pas être communiquées aux tiers, sauf pour l'application d'une disposition légale ou réglementaire ou dans la mesure où la comptabilité l'exige.

9. L'article 5 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements de données à caractère personnel qui visent exclusivement l'administration d'actionnaires et d'associés, pour autant que lesdites données ne soient pas communiquées à des tiers, sauf dans le cadre de l'application d'une disposition légale ou réglementaire. La Commission n'a aucune remarque à formuler sur cet article.

10. L'article 6 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements qui visent exclusivement la gestion de la clientèle ou des fournisseurs du maître du fichier, à condition que les données ne se rapportent pas à la santé de l'intéressé, ne constituent pas des données sensibles ou judiciaires au sens des articles 6 et 8 de la LTD et - du moins en ce qui concerne la clientèle - qu'aucune donnée ne soit traitée sur la base d'informations obtenues de tiers.

On peut déduire du rapport au Roi que "la gestion de la clientèle" ne concerne que la gestion de la relation professionnelle avec le client, à savoir l'enregistrement et le suivi des commandes et des livraisons, le suivi des paiements, le marketing pour ses produits, ... Cependant, lorsque des données à caractère personnel sont également traitées pour d'autres motifs que la gestion des aspects purement professionnels de la relation avec le client, comme des informations de fond relatives aux soins et services spécifiques apportés au client, la Commission estime que l'exemption n'est pas valable. Autrement, toute une série de traitements devraient être exemptés sous la dénomination de "gestion de la clientèle" et, donc, constituer une menace pour la vie privée de l'intéressé. A la lumière de la remarque précédente, il serait souhaitable que le Gouvernement prenne explicitement position dans le rapport au Roi en ce qui concerne l'interprétation de cette disposition.

11. L'article 7 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements qui sont effectués par une fondation, une association ou tout autre organisme sans but lucratif dans le cadre de leurs activités ordinaires et qui se rapportent exclusivement à l'administration de leurs propres membres, des personnes qui entretiennent des contacts réguliers avec ces organismes ou de leurs bienfaiteurs, à condition qu'aucune personne ne fasse l'objet d'un traitement sur la base d'informations obtenues de tiers. En outre, les données ne peuvent être conservées plus longtemps que nécessaire à l'administration des membres, des personnes de contact ou des bienfaiteurs et ne peuvent être communiquées à des tiers, sauf dans le cadre de l'application d'une disposition légale ou réglementaire. La Commission n'a aucune remarque à faire sur cette exemption qui est autorisée expressément par l'article 18, 4 de la Directive. En revanche, elle suggère de scinder le deuxième paragraphe en deux paragraphes, par analogie avec les autres articles.

12. L'article 8 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements des données d'identification indispensables à la communication, effectués dans le seul but d'entrer en contact avec l'intéressé, pour autant que ces données ne soient pas communiquées à des tiers et qu'une exemption ne puisse déjà être invoquée en vertu d'un autre article du projet d'arrêté royal. La Commission peut marquer son accord avec cette exemption pour autant qu'elle ne se rapporte qu'à des données d'identification et des données permettant de localiser la personne dans le temps et dans l'espace, et aucune autre donnée, comme les données utilisées pour établir des profils, les indications sur les hobbies ou préférences, entre autres. Le rapport au Roi doit être plus précis à ce sujet.

13. L'article 9 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements portant exclusivement sur l'enregistrement de visiteurs, effectué dans le cadre d'un contrôle d'accès, dans la mesure où les données traitées se limitent aux seuls nom, adresse du visiteur, identification de son employeur, identification de son véhicule, nom, section et fonction de la personne visitée ainsi que le jour et l'heure de la visite, et pour autant que ces données ne soient conservées que le temps nécessaire pour effectuer le contrôle d'accès. Lors de l'application de cette disposition, la Commission partira du principe que le contrôle d'accès peut comprendre aussi bien le contrôle au moment de la visite que celui des vérifications effectuées par après à la lumière d'une politique de sécurité interne. En outre, elle pose comme condition d'ajouter que les données ne peuvent être utilisées exclusivement que pour le contrôle d'accès.

14. L'article 10 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements qui sont effectués par les établissements d'enseignement en vue de gérer leurs relations avec leurs élèves ou étudiants, à condition que les données ne se rapportent pas à la santé de l'intéressé, ne constituent pas des données sensibles ou judiciaires au sens des articles 6 et 8 de la LTD et ne soient pas obtenues de tiers. En outre, les données ne peuvent être communiquées à des tiers, sauf dans le cadre de l'application d'une disposition légale ou réglementaire. Comme pour d'autres articles, la Commission estime qu'il est souhaitable de préciser que l'exemption n'est valable qu'à condition que les données ne soient pas conservées plus longtemps que nécessaire pour la gestion des relations avec les élèves ou les étudiants. D'autre part, la Commission craint que la condition selon laquelle le traitement de données relatives à la santé ou de données sensibles est interdit, ne vide beaucoup trop l'exemption de son sens. En effet, les écoles conservent régulièrement des données tout à fait correctes sur la santé des élèves dans le cadre d'initiatives particulières d'accompagnement souvent subventionnées et des données sur les cours de religion suivis.

15. L'article 11 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements effectués par les communes conformément à la législation relative aux registres de la population, la législation électorale ainsi qu'aux dispositions légales relatives aux registres de l'état civil. La Commission n'a aucune remarque à formuler sur cet article.

16. L'article 12 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements ayant pour seul objet la tenue d'un registre qui, en vertu des dispositions légales ou réglementaires, est destiné à l'information du public et est ouvert à la consultation du public ou de toute personne justifiant d'un intérêt légitime. La Commission n'a aucune objection à formuler concernant l'octroi d'une exemption de l'obligation de déclaration pour ces traitements, la Directive prévoyant d'ailleurs expressément une telle possibilité. Toutefois, elle est d'avis qu'il n'existe actuellement aucune base juridique à cette exemption vu que les traitements concernés sont exclus du champ d'application de la loi en vertu de l'article 3, 2, 2° de la LTD.

17. L'article 13 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements effectués par des autorités administratives si le traitement est soumis à des prescriptions particulières promulguées par ou en vertu de la loi et réglementant l'accès aux données traitées ainsi que leur utilisation et leur obtention. Afin de dissiper tout malentendu possible quant à l'interprétation de la notion d'"autorité administrative", la Commission propose de préciser que cette notion fait référence à la même notion visée à l'article 14 des Lois Coordonnées sur le Conseil d'Etat.

18. L'article 14 prévoit une exemption de l'obligation de déclaration pour les traitements effectués par les institutions de la sécurité sociale en vue d'appliquer la sécurité sociale, à la condition que pour ce qui regarde ces traitements, ces institutions satisfassent aux dispositions de la loi Banque-carrefour ainsi qu'à ses arrêtés d'exécution. Toutefois, la Commission considère que cette exemption ne peut être accordée que dans la mesure où un arrêté royal est promulgué en exécution de la loi Banque-carrefour. Cet arrêté impose l'obligation de tenir la liste visée à l'article 46, 6° de la loi Banque-carrefour à la disposition de la Commission conformément aux modalités à définir dans le cadre d'une concertation entre la Banque-carrefour et la Commission.

19. L'article 15 oblige les maîtres de traitements exemptés de l'obligation de déclaration à communiquer à toute personne qui en fait la demande les informations devant normalement figurer dans la déclaration à la Commission de la protection de la vie privée. Cet article n'est pas applicable aux maîtres de registres publics visés à l'article 12. Comme mentionné précédemment, cette obligation constitue un corollaire fondamental de l'exemption de l'obligation de déclaration, de telle sorte que les personnes fichées pourraient obtenir toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs droits et la Commission pourrait demander les informations nécessaires en cas de menace supposée pour la protection de la vie privée. Les buts de l'obligation de déclaration mentionnés dans l'Exposé des motifs de la LTD sont ainsi garantis d'une autre manière.

Il ressort du rapport au Roi que, lorsqu'un maître de fichier est sollicité de manière excessive en vertu de cet article, il peut choisir de ne pas recourir à la possibilité d'exemption de déclaration et d'effectuer tout de même une déclaration à la suite de laquelle il ne devrait plus répondre aux questions en exécution de cet article, mais il peut renvoyer les intéressés au registre public. La Commission estime que si l'on veut donner une base juridique suffisante à cette possibilité, il faut la faire figurer dans le dispositif de l'arrêté royal en projet, par exemple en insérant après les mots "ne sont pas applicables", les mots "et dont on ne peut pas consulter les informations visées à l'article 17, 3 de la LTD à la Commission de la protection de la vie privée".

20. Les articles 16 et 17 ne nécessitent pas d'autre commentaire.

PAR CES MOTIFS,

Sous réserve des remarques formulées précédemment, en particulier aux numéros 4, 6, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18 et 19, la Commission émet un avis favorable.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.