

AVIS N° 37 / 2001 du 08 octobre 2001

N. Réf. : 10 / IP / 2001 / 306 / 021

OBJET : Avis d'initiative concernant l'enquête socio-économique 2001.

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 8 octobre, l'avis suivant :

INTRODUCTION :

La Commission tient à exprimer de manière officielle, son opinion face à l'enquête socio-économique générale 2001 lancée auprès de la population belge par l'INS sous la tutelle du Ministère des affaires économiques. Elle comprend le bien fondé d'une telle enquête et les atouts qu'elle apporte pour déterminer une politique des villes, de mobilité, de logement ou de santé. Il ne s'agit pas en l'espèce de remettre en cause un choix politique mais de veiller à ce que les droits fondamentaux de la population belge ne soient pas mis en péril à l'occasion d'une enquête statistique.

La Commission tient à répondre aux nombreuses interpellations de la population sur cette enquête.

1. APPLICATION DE LA LOI 1992 :

A titre préliminaire, il convient de souligner que les données collectées dans le cadre de cette enquête restent des données à caractère personnel⁽¹⁾ au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er} de la LVP,⁽²⁾ même après dissociation entre les coordonnées et le contenu du formulaire et destruction physique des coordonnées et de la table de correspondance. Ceci, eu égard à la nature de certaines questions posées permettant d'effectuer aisément la réidentification des personnes⁽³⁾ et au recoupement possible des données obtenues. On rappelle à cet égard les exigences très strictes de la loi quant à l'anonymisation des données. Le traitement doit donc répondre aux exigences de la LVP, tant au stade de la préparation du formulaire et du contrôle de la qualité des questions, que de la collecte et du traitement des réponses.

La Commission rappelle que la LVP est d'application, et considère à cet égard qu'il y a lieu d'interpréter l'article 2 bis de la loi sur la statistique publique de manière conforme à la législation européenne. En effet, l'article 2 bis de la loi du 4 juillet 1962 énonce que :

"Les informations détenues par l'Institut national de statistique à des fins d'investigation purement statistique, relevées directement auprès des déclarants en vertu des articles 1^{er} [qui vise les investigations statistiques sur la situation démographique, économique et sociale du pays], 5, 9 [qui vise les recensements généraux de la population], 10 et 12 de la présente loi ou indirectement dans des fichiers administratifs en vertu de l'article 24 bis, sont régies et protégées par la présente loi, nonobstant toute disposition légale contraire."

¹ Est une donnée à caractère personnel toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable. Est réputée identifiable une personne pouvant être identifiée directement ou indirectement, notamment par un numéro d'identification ou plusieurs éléments spécifiques propres notamment à son identité physique, sociale, économique et culturelle. Pour qu'une personne soit identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens pouvant être mis raisonnablement en œuvre, soit par le responsable de traitement, soit par une autre personne, pour identifier ladite personne.

² Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (M.B. du 18.03.1993), telle que modifiée par la loi du 11 décembre 1998 (M.B. du 03.02.1999)

³ Identification précise du lieu du travail; numéro national des membres du ménage.

Compte tenu de la prééminence du droit européen sur le droit national,⁽⁴⁾ ainsi que de la législation la plus récente sur la législation la plus ancienne, il est évident que la LVP s'applique aux données personnelles, même traitées à des fins statistiques.

La Commission estime donc qu'il faut interpréter l'article 2 bis de la loi statistique de manière à considérer que, si la loi statistique s'applique bien « nonobstant toute disposition contraire », la loi de 1992 ne contient pas des dispositions contraires, mais bien des dispositions complémentaires, puisque visant également à protéger la vie privée. Cette interprétation, conforme à la directive européenne, permet d'appliquer de manière complémentaire les deux législations, de manière à ce que les données personnelles bénéficient au moins du niveau de protection imposé par la directive européenne.

2. ABSENCE DE CONSULTATION DE LA COMMISSION :

La Commission n'a pas été consultée lors de la préparation de l'enquête; le texte de l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2001 organisant l'enquête socio-économique générale de l'année 2001 ne lui a pas été soumis. En l'espèce, il est vrai que la consultation de la Commission n'était pas légalement requise; toutefois, vu son expérience, la Commission aurait pu donner d'utiles avis en matière de respect de la vie privée (mesures de sécurité, anonymisation des données, pertinence et adéquation de ces mêmes données,...). Il faut ajouter que le défaut de consultation de la Commission est perçu négativement par une partie de l'opinion.

3. ABSENCE D'ARRETE ROYAL D'EXECUTION DE LA LOI STATISTIQUES AU MOMENT DE L'ENVOI DES FORMULAIRES A LA POPULATION :

La loi statistique dispose en son article 1^{er} que « *le Roi peut faire procéder à des investigations statistiques sur la situation démographique, économique et sociale du pays* ». L'arrêté royal d'exécution n'a pas été publié préalablement à l'envoi des formulaires auprès de la population, ce qui prive l'enquête de son indispensable base réglementaire, aussi longtemps que cet arrêté n'entre pas en vigueur.

4. FINALITE DU TRAITEMENT :

On note à cet égard que la finalité déterminée par la loi statistique est extrêmement vague et générale, alors que la LVP prévoit en son article 4 que les finalités d'un traitement doivent être « déterminées, spécifiques et légitimes ». L'arrêté royal du 1^{er} octobre 2001 n'apporte aucune précision à ce sujet.

La Commission estime que la finalité devrait être décrite de manière beaucoup plus précise, tant en ce qui concerne l'enquête en général qu'en ce qui concerne les questions elles-mêmes. Il conviendrait donc de définir une finalité par question ou groupes de questions.

⁴ La Commission rappelle à cet égard l'application de l'article 226 TUE, qui permet à la Commission européenne de rendre un « avis motivé » à l'encontre de tout État membre qui serait en défaut de remplir les obligations découlant pour lui du Traité (en l'espèce, transposition de la directive 95 / 46 / CE). Si la Belgique devait invoquer la non applicabilité de la LVP à la statistique publique, il ne fait aucun doute que l'on se trouverait dans un cas où l'article 226 TUE pourrait être invoqué.

QUESTIONS POSEES.

La Commission rappelle que la pertinence des questions posées doit s'apprécier au regard de la finalité poursuivie par le traitement, ce qui est problématique, vu le caractère vague de la finalité annoncée. Certaines questions suscitent beaucoup d'inquiétude dans le public; parmi les nombreuses plaintes ou demandes d'information parvenues à la Commission, une partie significative portait sur les questions suivantes :

- l'adresse précise du travail ou de l'enseignement suivi;
- le nom de la société, administration ou institution que la personne dirige ou qui l'occupe;
- l'adresse du logement d'où une personne part vers son lieu de travail lorsque ce n'est pas le domicile.

En effet, ces données n'apparaissent pas, à première vue, conciliables avec l'emploi de données statistiques, c'est-à-dire anonymes : les réponses facilitent très certainement l'identification des personnes soumises au questionnaire, et constituent dès lors une intrusion accrue dans la vie privée de celles-ci. La Commission estime que, dans la mesure où l'INS affirme n'avoir besoin que de données anonymes pour réaliser des statistiques, l'utilisation de données permettant aisément la réidentification des personnes pourrait être considérée comme disproportionnée. Il est de toute manière dommage que la finalité des questions n'ait pas été expliquée plus clairement, de façon à ne pas susciter une pareille méfiance dans la population.

De manière plus précise, la Commission s'interroge sur le besoin de connaître l'adresse exacte et surtout le nom de l'employeur. Si l'on peut comprendre, par exemple, que l'adresse (plus ou moins précise) des personnes et de leur employeur soit nécessaire afin d'élaborer des statistiques en matière de mobilité, on ne voit pas en quoi le nom de l'employeur, lui, serait nécessaire à ces mêmes calculs.

En ce qui concerne les adresses précises du logement et de l'endroit d'où part la personne vers son lieu de travail, il est crucial que ces informations soient converties lors de l'encodage des réponses en secteurs statistiques, et qu'il ne soit plus fait aucune référence à l'adresse précise telle qu'indiquée par la personne concernée.

5. LES DONNEES RELATIVES A LA SANTE :

Certaines questions posées constituent des données relatives à la santé (cfr : questions 2, 3a, 3b, 3c). La base légale d'un tel traitement n'apparaît pas clairement alors qu'elle est requise par l'article 7 de la LVP. Si la base légale est l'article 7 §2 d) de la LVP (lequel dispose que « l'interdiction de traiter des [données relatives à la santé] ne s'applique pas lorsque le traitement est nécessaire à la promotion de la santé publique, y compris le dépistage »), encore faut-il que l'INS respecte toutes les conditions de traitement posées par la LVP et son arrêté royal d'exécution. La Commission rappelle en particulier qu'un tel traitement ne peut être effectué que sous la responsabilité d'un professionnel des soins de santé.

En ce qui concerne les questions relatives à la santé, la Commission souligne qu'ici peut-être encore plus que pour d'autres questions, l'information du citoyen sur les finalités de la question aurait dû être beaucoup plus complète, car la question est perçue comme très intrusive.

6. INFORMATION :

L'article 9 de la LVP impose au responsable de traitement de fournir à la personne concernée toute une série d'informations essentielles, comme entre autres :

- le nom et l'adresse du responsable du traitement;
- les finalités du traitement;
- l'existence d'un droit d'accès et de rectification des données la concernant (...).

La Commission note que l'information sur les finalités du traitement est très lacunaire et ne permet pas au citoyen de se faire une idée de l'usage qui sera fait des données qu'il fournit.

Non seulement l'information est obligatoire en vertu de la loi, mais la Commission souligne à nouveau que le défaut d'information est générateur d'inquiétude chez les personnes concernées.

7. CONCERNANT LES MESURES DE SECURITE :

La directive européenne et la LVP imposent la prise de mesures visant à garantir la sécurité des données traitées. L'arrêté royal du 1^{er} octobre 2001, publié le 5 octobre 2001, ne mentionne aucunement la prise de mesures de ce genre. Il n'existe aucune description écrite accessible au citoyen des mesures qui seront prises pour garantir la sécurité des données (codage, anonymisation, sécurité physique,...)

Eu égard à l'étendue des domaines abordés et au risque accru d'atteinte à la vie privée, il aurait été préférable que le questionnaire ne mentionne qu'un numéro d'identification, et qu'une table de correspondance entre ce numéro et les coordonnées de la personne concernée soit tenue séparément. De cette table, auraient dû être supprimées au fur et à mesure, les coordonnées des personnes renvoyant leur formulaire de sorte que seules celles des personnes n'ayant pas encore renvoyé le questionnaire et auprès desquelles un rappel doit être effectué restent inscrites jusqu'à ce qu'elles se soient conformées à leur obligation (si obligation il y a...).

En pratique, les coordonnées des personnes ainsi qu'un numéro d'identification sont repris en clair sur le formulaire, et une table de correspondance entre ces coordonnées et un numéro est tenue, séparément, afin de pouvoir identifier les personnes n'ayant pas répondu au questionnaire. Les formulaires renvoyés sont scannés, semble-t-il, de telle sorte que seul le numéro d'identification apparaisse sans plus aucune référence aux coordonnées des personnes.

L'arrêté royal du 1^{er} octobre 2001 dispose qu'après enregistrement de la réponse, les données d'identification sont séparées, et chaque bulletin reçoit un numéro arbitraire. La Commission s'interroge sur la praticabilité d'une telle opération : au verso de la feuille sur laquelle se trouvent les données d'identification, on trouve d'autres questions : comment l'INS entend-il séparer les données les unes des autres ?

Une table de correspondance sera en outre conservée; la Commission s'interroge sur la finalité d'une telle conservation. Il faut noter que, tant que cette table existe, on ne peut parler de données anonymes. Il eût mieux valu détruire les formulaires, une fois l'opération de scannage réalisée, et supprimer de la table de correspondance les coordonnées des personnes ayant renvoyé le formulaire.

CONCLUSION :

Étant donné l'urgence, et le fait que le questionnaire ait déjà été distribué, malgré son défaut de base légale, la Commission souhaite que toutes les mesures soient prises en aval de la collecte, afin de garantir la confidentialité et l'anonymisation complète des réponses dans le cadre du processus de traitement qui va débiter.

Elle souhaite être tenue au courant de l'élaboration des mesures de sécurité qui seront adoptées à cet effet.

La Commission affirme son intention d'exercer sa mission de contrôle en ce qui concerne toutes les remarques précitées.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) B. HAVELANGE,

(sé) P. THOMAS.