

Adresse postale :
Ministère de la Justice

Bd. de Waterloo, 115
Bureaux :
Rue de la Régence, 61

Tél. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 39 / 97 du 10 décembre 1997

N. Réf. : 10 / A / 97 / 001 / 14

OBJET : Conformité à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel de l'envoi de publicités à l'adresse privée de gendarmes par un syndicat dont ils ne sont pas membres .

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 son article 29;

Vu la demande d'avis du 20 décembre 1996 du Ministre de l'Intérieur, reçue à la Commission le 24 décembre 1996;

Vu la plainte de X, adressée à la Commission le 25 novembre 1996, portant sur le même objet;

Vu le rapport présenté par le Président,

Emet, le 10 décembre 1997, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

1. La demande d'avis, soumise par M. le Ministre de l'Intérieur à la Commission, porte sur la compatibilité de l'envoi de publicités par un syndicat de la gendarmerie à l'adresse privée de gendarmes non-affiliés à ce syndicat avec la législation relative à la protection de la vie privée.

2. Le Ministre a saisi la Commission à la suite d'une réclamation introduite auprès de lui par le Syndicat Progressiste pour le personnel de la Gendarmerie (S.P.G.- S.V.R.). Le S.P.G. s'est également directement adressé à la Commission pour lui soumettre les mêmes faits (Lettre datée du 19 novembre 1996). Le S.P.G. se faisait le porte-parole de certains de ses membres mécontents d'avoir reçu, à leur adresse privée, une brochure du Syndicat National du Personnel de la Gendarmerie (S.N.P.Gd.- N.S.R.P.) qui leur était adressée de manière personnalisée. Ces membres affirment n'avoir jamais été informés de l'enregistrement de leur nom dans un quelconque traitement du S.N.P.Gd., avec lequel ils affirment n'avoir jamais eu de contact.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE - EN FAIT

3. Il s'agit de déterminer, dans un premier temps, quelle est, en l'espèce, l'origine des données ayant permis les envois publicitaires nominatifs effectués par le S.N.P.Gd. à l'adresse privée de gendarmes non-membres.

Dans un second temps, il s'agit de vérifier si ces envois ont été effectués sur base d'un traitement au sens 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 (ci-après, la loi de 1992).

a) L'examen de l'origine des données litigieuses.

4. La Commission a interrogé le S.N.P.Gd. sur l'existence d'une liste de données nominatives de l'ensemble des membres de la Gendarmerie, et par conséquent d'une collecte de ces données auprès des personnes non affiliées à ce syndicat, qui serait à la base de l'envoi publicitaire en cause (pièces 3, 5 et 14 du dossier IP/96/646 de la Commission).

4.1. Par un courrier du 03 février 1997, le S.N.P.Gd. répond à la Commission que *"het NSRP heeft de adressen van betrokken rijkswachters, en dus niet enkel de leden van het SRV, bekomen door zijn eigen afgevaardigen in enkele brigade van de rijkswacht"*. Le S.N.P.Gd. précise également que *"de aanschrijving van de rijkswachters, leden en niet leden van onze vereniging, gebeurde met als bedoeling onze vereniging en haar doelstellingen alsmede de aangeboden voordelen te laten kennen"* (voir pièce 4 du dossier IP/96/646).

Par un courrier du 05 mars 1997, le S.N.P.Gd. souhaite confirmer sa position en ajoutant que *"er werd geen gebruik gemaakt van een adressenlijst of bestand maar enkel van gegevens welke ons werden overgemaakt door onze plaatselijke vertegenwoordigers. Er bestaat geen enkele lijst dus is er ook geen finaliteit"* (voir pièce 7 du dossier IP/96/646).

4.2. Lors de la visite effectuée par la Commission le 2 juin 1997 au siège du S.N.P.Gd., le président de ce syndicat explique que depuis environ cinq ans, une plage de temps leur est accordée, comme aux autres syndicats, pour présenter aux élèves de l'Ecole de Gendarmerie leur syndicat, les avantages qu'il offre, les services qu'il rend. Au cours de cette plage horaire, ils proposent aux élèves intéressés de remplir un formulaire où doivent être indiquées les coordonnées complètes (nom, prénoms, adresse privée, numéro de matricule, date de naissance...), afin de faire parvenir une documentation plus détaillée. Sur ce formulaire sont indiquées les mentions exigées par les articles 4 et 9 de la loi de 1992. D'après le S.N.P.Gd, ce sont également les coordonnées renseignées sur ces formulaires qui auraient été utilisées pour envoyer le courrier contesté (PV de visite, pièce 14 du dossier IP/96/646, et les documents annexés).

Après examen de ce questionnaire par la Commission, il apparaît que les formulaires en question constituent en réalité des déclarations d'adhésion. En les remplissant, l'élève gendarme s'affilie au syndicat (PV de visite, pièce 14 du dossier IP/96/646, et les documents annexés). Or, l'envoi publicitaire nominatif contesté concernait uniquement des *non membres* du S.N.P.Gd. Dès lors, la réponse fournie par le S.N.P.Gd ne paraît pas adéquate.

4.3. Au cours de la même visite, la Commission constate que le S.N.P.Gd. reçoit périodiquement le "Bulletin du Personnel". Ce Bulletin reprend les arrivées, les affectations, les mutations, les promotions, les mesures disciplinaires, les arrivées à la pension, les décès,... des membres du personnel de la Gendarmerie, avec référence de leur grade et de leur numéro de matricule. Ce Bulletin permet au S.N.P.Gd, comme à tous les autres syndicats qui le reçoivent également, d'être informés de la situation précise de chaque membre du personnel, lui permettant d'assurer des prestations envers ses membres, et d'encaisser des cotisations, différentes selon la situation professionnelle de chacun. Le statut de chaque affilié varie, en effet, selon sa situation de membre du personnel actif, de prépensionné,... (PV de visite, pièce 14 du dossier IP/96/646, et les documents annexés).

Après avoir interrogé le Commandant de la Gendarmerie, la Commission constate qu'il est effectivement prévu que les syndicats de la gendarmerie reçoivent ce Bulletin. Il apparaît cependant que "les données d'identification du membre du personnel concerné ainsi que les éléments nécessaires à l'exécution de l'objet du bulletin y figurent. Les adresses privées des membres du personnel concernés ne sont en revanche jamais indiquées dans ce document" (courrier de la Gendarmerie du 22 septembre 1997, pièce 22 du dossier IP/96/646). Il ne peut donc être soutenu que l'envoi publicitaire nominatif aux adresses privées des non affiliés en cause a été effectué sur base des données provenant du Bulletin du Personnel.

4.4. Toujours au cours de la visite que la Commission a effectuée le 02 juin 1997 au siège du S.N.P.Gd., le président de ce syndicat reconnaît disposer d'une liste de l'ensemble du personnel de la gendarmerie, reprenant uniquement les adresses privées. Cette liste, selon lui, lui a été fournie par le Service du Personnel de la Gendarmerie, il y a environ 3 ans. Il utilise toujours cette liste. Après avoir coché les noms des non-membres, il fait parvenir une copie à ses délégués locaux, avec tâche de vérifier dans les unités si les adresses sont encore correctes, et par la suite, de prendre contact avec les personnes ciblées en vue d'essayer de les convaincre de s'affilier.

Après obtention par la Commission d'une copie de la première page de cette liste, il apparaît qu'une date sur cette liste permet de déterminer qu'elle a été émise, et est donc à jour au 17/07/1995.

La Commission ayant interrogé le Commandant de la Gendarmerie sur la possibilité de la communication d'une telle liste, il fut répondu que *"des listes du personnel de la gendarmerie ne sont pas communiquées à une instance externe. Elles sont à usage exclusivement interne. A la période indiquée dans votre lettre (à savoir le 17/07/1995) ou à une autre période, la gendarmerie n'a, dès lors, transmis aucun listing de son personnel à un syndicat. Si pareille communication a néanmoins eu lieu, elle est due à une initiative d'une personne non autorisée ni par le commandement général ni par la direction générale du personnel chargé de l'édition de ces documents"*.

5. Conclusions.

Au regard des éléments des points 4 à 4.4., la Commission constate que :

- la collecte de données à caractère personnel par le biais d'un formulaire d'adhésion constitue un élément non relevant pour la cause;
- les adresses privées des gendarmes, utilisées pour effectuer les envois contestés, ressortent d'une liste provenant des services de la gendarmerie.

b) L'existence d'un traitement de données nominatives tenu par le S.N.P.Gd.

6. Il ressort de la section précédente (point a) que le S.N.P.Gd. a été mis en possession d'une liste de membres du personnel de la gendarmerie, en ce compris des personnes non affiliées à ce syndicat, reprenant les adresses privées. Ces données nominatives répondent clairement à la définition de données à caractère personnel au sens de la loi.

Il y a lieu de vérifier l'existence ou non d'un traitement afin d'évaluer dans le chef du S.N.P.Gd. le respect des obligations que la loi met à charge du maître du fichier. La Commission a interrogé le S.N.P.Gd. à cet effet.

6.1. Dans ses réponses, ce syndicat tend à démontrer que les données à caractère personnel relatives aux membres du personnel de la gendarmerie ne font pas l'objet d'un traitement au sens de la loi.

Par un courrier daté du 03 février 1997, il affirme que *"de gegevens werden niet geautomatiseerd en niet verzameld met als oogpunt het systematisch raadplegen; ze worden bovendien niet automatisch of manueel geregistreerd bewaard of gewijzigd en bevinden zich niet op geautomatiseerde dragers."* Il ajoute par ailleurs que *"gezien deze folder en dus het aanschrijven van de rijkswachters enkel betrekking heeft op onze gewone activiteiten als VZW en enkel als doel hebben om in contact te treden met de betrokkenen worden de adressen niet langer bewaard dan de tijd nodig om de brochure te verzenden"*.

Cette dernière réponse, quelque peu contradictoire, laisse penser qu'il y aurait eu, fût-ce temporairement, un traitement.

6.2. Lors de la visite effectuée par la Commission le 02 juin 1997 au siège du S.N.P.Gd. , il n'a pas été possible, sur base des seules constatations de fait, de déterminer l'existence ou non d'un traitement reprenant les données relatives aux gendarmes non affiliés. Notons à cet égard que, même si formellement les réponses du S.N.P.Gd. apparaissent parfois contradictoires, celui-ci n'a jamais reconnu l'existence d'un tel traitement.

6.3. Cependant, des gendarmes non affiliés à ce syndicat ont remis à la Commission un certain nombre d'envois publicitaires émanant S.N.P.Gd.

Parmi ceux-ci, on peut isoler une brochure du S.N.P.Gd., pliée en deux et entourée de sa bande d'emballage, et dont l'adresse imprimée sur cette bande d'emballage avait été surétiquetée. Le surétiquetage correspondant à un changement d'adresse, cela constituerait la preuve, selon le S.P.G., que le S.N.P.Gd. dispose d'un traitement automatisé des adresses privées des gendarmes, régulièrement mis à jour auprès des services de la gendarmerie.

Suites aux vérifications effectuées par la Commission auprès de "La Poste", il apparaît que *"betroffende etiketten worden aangebracht op de poststukken die op verzoek van de klant worden doorgezonden. Betroffende klant heeft ons inderdaad, via het formulier (...), gevraagd de correspondentie die toekomt op zijn oud adres door te sturen naar zijn nieuw adres gedurende de periode 29/10/96 tot 30.04.97"* (pièce 21 du dossier IP/96/646).

Les éléments présentés par le S.P.G. ne sont donc pas probants quant à l'existence d'un traitement automatisé.

6.4. Toutefois, sur base des éléments en sa possession, la Commission considère que les données à caractère personnel contestées font l'objet d'un traitement automatisé.

En effet, l'analyse des envois en possession de la Commission, en particulier l'impression des adresses sur les bandes d'emballage, ainsi que l'intégration de ces adresses dans des courriers standardisés, fait clairement apparaître l'existence d'un traitement automatisé de gestion des noms et des adresses des personnes ciblées par les envois en cause (voir les documents annexés aux pièces 12 et 16 du dossier IP/96/646).

Des éléments de réponse donnés par le S.N.P.Gd.,⁽¹⁾ la Commission constate que la finalité de ce traitement est de faire connaître le S.N.P.Gd. et ses objectifs, ainsi que les avantages offerts .

¹ Voir les éléments déjà cités au point 4.1. : *"De aanschrijving van de rijkswachters, leden en niet leden van onze vereniging, gebeurde met als bedoeling onze vereniging en haar doelstellingen alsmede de aangeboden voordelen te laten kennen"* (voir pièce 4 du dossier IP/96/646).

7. Conclusion.

Pour conclure l'examen du point b, la Commission estime que le S.N.P.Gd. doit être considéré comme maître du fichier d'un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité de faire connaître le S.N.P.Gd. et ses objectifs, ainsi que les avantages offerts , et que c'est sur base de ce traitement qu'ont été effectués les envois publicitaires adressés aux non-membres.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE - EN DROIT

8. Au regard des conclusions auxquelles la Commission est arrivée à l'issue de l'examen des éléments de fait, il y a lieu d'examiner le respect de la loi dans la situation en cause. La Commission distingue à cet égard le respect de la loi, tantôt dans le chef de la gendarmerie, tantôt dans le chef du S.N.P.Gd. En effet, aux termes de la loi, le maître du fichier est tenu à respecter un certain nombre d'obligations, notamment celles prévues par les articles 5, 9, 16, et 17.

a) Dans le chef de la gendarmerie

► Quant au respect de l'article 16 de la loi de 1992

9. Si la communication des données est "due à l'initiative d'une personne non autorisée ni par le commandement général ni par la direction générale du personnel chargé de l'édition de ces documents" (réponse de la gendarmerie, pièce 22 du dossier IP/96/646), cela révèle une lacune sérieuse dans la mise en oeuvre et/ou dans l'efficacité des mesures que la gendarmerie doit prendre en vertu de l'article 16 de la loi. Cet article prévoit en effet en son 1 que *"le maître du fichier est tenu :*

(...)

4° *de veiller à ce que l'accès au traitement soit limité aux seules personnes qui, en raison de leurs fonctions ou pour les besoins du service, ont directement accès aux informations enregistrées, à ce que ces personnes ne puissent effectuer des modifications, des ajouts, des effacements, des lectures, des rapprochements ou des interconnexions non prévus, non autorisés ou interdits;*

5° *de veiller à ce que les données à caractère personnel ne puissent être communiquées qu'aux catégories de personnes admises à y accéder".*

9.1. La Commission est d'avis que, concernant l'origine des données utilisées par le S.N.P.Gd., un manquement à l'article 16 de la loi est établi dans le chef de la gendarmerie.

Ce manquement provient du fait de n'avoir pas pris toutes les mesures exigées par le 1er, 4° et 5° de l'article 16 de la loi, qui impose au maître du fichier de veiller à ce que les données ne puissent être communiquées qu'aux personnes autorisées.

► **Quant au respect de l'article 5 de la loi de 1992**

10. L'article 5 de la loi prévoit que *"les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes, et ne peuvent être utilisées de manière incompatible avec ces finalités; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités"*.

10.1. La transmission des adresses à un syndicat est bien un traitement; sa finalité est-elle compatible avec celles du traitement initial ? On peut considérer que les syndicats poursuivent une série de buts étroitement liés à la relation existant entre employeur et employés (activités sociales, activités de médiation dans le cas de conflits individuels...).

Dès lors, au regard de ce lien très étroit, on peut parler ici de finalité compatible, et juger conforme à la loi cette transmission de données.

Toutefois, la Commission insiste sur la nécessité d'une information préalable : les employés doivent être prévenus de la possibilité de la transmission de listes contenant leurs adresses privées, et doivent pouvoir s'y opposer. La Commission suggère qu'un avertissement écrit à ce sujet soit remis à l'employé lors de son engagement, énonçant clairement que son adresse privée pourra être communiquée à des organisations syndicales. L'employé doit avoir le choix : accepter ces transmissions ultérieures, ou les refuser (en cochant une case prévue à cet effet, par exemple).

La balance des intérêts semble donc réalisée dans ce cas : la Commission estime qu'une bonne part des employés sont intéressés par l'information que les syndicats leur communiquent, et que l'intérêt de ceux qui ne veulent pas recevoir ladite information est sauvegardé par la possibilité de s'opposer à la transmission de leurs données personnelles.

11. En conclusion des points 9 et 10, il apparaît que, si la transmission des données dans le cas d'espèce est fautive (puisqu'elle a été effectuée par une personne non autorisée), le principe général de la transmission par l'employeur des adresses privées de son personnel à un syndicat, lui, ne constitue pas un détournement de finalité.

b) Dans le chef du S.N.P.Gd.

► **Quant au respect des articles 4, 16, et 17 de la loi de 1992**

12. La Commission estime que le S.N.P.Gd. a mis en oeuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à des gendarmes non affiliés à son association. Dans le cadre de la tenue de ce traitement, la Commission est d'avis que plusieurs manquements à la loi sont établis dans le chef du S.N.P.Gd.

12.1. L'existence d'un traitement automatisé ayant servi à des envois publicitaires implique dans le chef du maître du fichier que, *"lorsqu'une personne est enregistrée pour la première fois dans un traitement déterminé, elle en est immédiatement informée (...)". L'information comprend les données énumérées à l'article 4, 1er, alinéa 1er* (article 9 de la loi de 1992).

Sur ce point, la Commission constate que rien ne permet d'établir que le devoir d'information à l'égard des personnes concernées a été rempli. Certaines de ces personnes allèguent d'ailleurs ne jamais avoir été informées de l'existence de ce traitement.

12.2. L'article 17, § 5 impose au maître du fichier que chaque traitement automatisé fasse l'objet d'une déclaration auprès de la Commission. A son § 1er, le même article précise que cette déclaration doit être faite *"avant la mise en oeuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel"*.

La Commission constate qu'aucune déclaration ne lui est parvenue concernant le traitement des données des gendarmes non affiliés (ni, d'ailleurs, pour le traitement des gendarmes membres du syndicat).

12.3. N'a également pas été respecté l'article 16 de la loi, qui impose au maître du fichier, en son § 1er, 1° de tenir un état de chaque traitement automatisé.

► **Quant au respect de l'article 5 de la loi de 1992**

13. La question de la proportionnalité (article 5 de la loi de 1992) se pose ici : il pourrait être considéré comme excessif d'envoyer des courriers au domicile privé d'employés alors que l'on peut faire usage de leur adresse professionnelle.

La Commission estime cependant que l'utilisation des adresses professionnelles peut être délicate - voire impossible - en cas de différend entre l'employeur et un ou plusieurs syndicats concernés. L'envoi à l'adresse privée garantit, en outre, une parfaite neutralité de l'employeur par rapport aux syndicats concernés, puisqu'il ne peut voir quels syndicats adressent du courrier à quels employés,⁽²⁾ et qu'il ne peut être soupçonné de favoriser l'un ou l'autre syndicat.

En conséquence, la Commission estime que l'envoi de courrier par un syndicat à l'adresse privée des employés non affiliés n'est pas en contradiction avec l'article 5 de la loi de 1992.

PAR CES MOTIFS,

14. La Commission déclare que :

- dans le chef de la Gendarmerie sont établis des manquements à l'article 16 de la loi de 1992.
- dans le chef du S.N.P.Gd sont établis des manquements aux articles 4, 16, et 17 de la loi de 1992

² Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte du présent avis, que la correspondance envoyée à l'adresse professionnelle d'un membre de la Gendarmerie est ouverte et enregistrée avant d'être transmise à son destinataire (dossier IP/96/646, pièce 15).

15. La Commission décide de communiquer le présent avis :

- 1° au Ministre de l'Intérieur;
- 2° au S.P.G.;
- 3° au S.N.P.Gd.;
- 4° au Commandant de la Gendarmerie;
- 5° au Ministre de la Justice;
- 6° à X.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.