

AVIS N° 42 / 2006 du 18 octobre 2006

N. Réf. : SA2 / A / 2006 / 034

OBJET : avis concernant l'avant-projet de loi portant création d'une source authentique des données relatives aux véhicules.

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu 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* (« Directive 95/46/CE ») ;

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* (« loi vie privée »), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis introduite le 20 juillet 2006 par Monsieur le Ministre de la Mobilité, suite à la décision du Conseil des Ministres du 23 juin 2006, et reçue par la Commission le 25 juillet 2006 ;

Vu le rapport de Madame Junion ;

Emet, le 18 octobre 2006, l'avis suivant :

A. INTRODUCTION

1. Le 20 juillet 2006, le Ministre de la Mobilité a demandé à la Commission d'émettre un avis à propos de l'avant-projet de loi *portant création d'une source authentique des données relatives aux véhicules* (ci-après « l'avant-projet »).

B. FINALITE DE L'AVANT- PROJET

2. Ainsi qu'il ressort des informations transmises par le Ministre de la Mobilité, l'avant-projet tend à conférer une base légale à la refonte complète qu'il est prévu de faire subir au traitement actuellement géré par le service de la direction générale Mobilité et Sécurité routière du SPF Mobilité et Transports chargé de l'immatriculation des véhicules (ci-après la « DIV »).

3. L'avant-projet prévoit la création d'une nouvelle banque de données, la « *Source authentique des données relatives aux véhicules* »¹, ci-après la « source authentique », en vue de faire face à un certain nombre de tâches pouvant être réparties en deux groupes principaux. L'avant-projet traite d'une part de l'exécution de diverses « tâches de service public » et fournit d'autre part une base légale pour la commercialisation de (certaines) données de la source authentique. Les finalités liées à l'exécution de « tâches de service public » seront précisées ci-dessous, dans le cadre du commentaire consacré au principe de finalité.

C. EXAMEN GENERAL

C.1. Applicabilité de la loi vie privée

4. L'article 9 de l'avant-projet reconnaît expressément que la loi vie privée est applicable mais n'en dit pas plus à ce propos. Vu que l'article 3 de l'avant-projet prévoit non seulement le traitement de données concernant des personnes physiques, par exemple des conducteurs², mais aussi celui de données relatives aux véhicules³, la Commission juge nécessaire de préciser dans quelle mesure le traitement de données issues de la source authentique constitue un traitement de données à caractère personnel.

5. Dans son avis « Car-Pass »⁴, la Commission a estimé que « *la supposition selon laquelle les données matérielles telles que les caractéristiques du véhicule ne sont jamais des données à caractère personnel [devait] être nuancée étant donné la possibilité d'associer certaines données matérielles à des personnes physiques identifiables* ». Une telle association s'avère également possible dans le cas de la source authentique. En effet, il est dès le départ prévu que celle-ci offre des possibilités d'identification identiques à celles actuellement offertes par le répertoire de la DIV

¹ Communiqué de presse du Conseil des Ministres concernant la traçabilité des véhicules, 23 juin 2006.

² L'article 3 de l'avant-projet mentionne notamment les « *données relatives à l'identification des conducteurs des véhicules en leasing* ».

³ L'article 3 de l'avant-projet mentionne les catégories suivantes: les « *données relatives à l'immatriculation des véhicules* », les « *données techniques relatives à l'homologation des véhicules* », les « *données enregistrées par les organismes chargés du contrôle technique périodique des véhicules en circulation ou lors du contrôle technique des véhicules utilitaires au bord des routes* », les signalements de véhicules effectués dans le cadre des accords internationaux de coopération policière, les « *données relatives à l'assurance obligatoire en responsabilité civile* », les « *données liées à la fiscalité des véhicules* », les « *données relatives aux autorisations de transport et aux transports exceptionnels* », les « *données relatives à la traçabilité et à la mise hors circulation des véhicules* » et les « *données relatives à l'identification des conducteurs des véhicules en leasing* ».

⁴ Avis n° 15/2006 du 14 juin 2006 relatif au projet d'arrêté royal réglant la collaboration à l'association chargée de l'enregistrement du kilométrage des véhicules.

– via le numéro de châssis⁵, qui permet d'associer des données relatives aux véhicules à des personnes physiques. De plus, dans le cadre de la reconfiguration envisagée de la banque de données de la DIV, les données personnelles mentionnées aux articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001⁶ seront reprises dans la source authentique. Enfin, il ressort de l'avant-projet que le but poursuivi est d'accroître les possibilités de couplage des données existantes - l'article 3 prévoyant en effet un couplage de la source authentique avec des informations provenant de banques de données actuellement gérées par d'autres services publics, comme le Registre national ou la Banque Carrefour des Entreprises (« BCE »).

6. Compte tenu des considérations qui viennent d'être émises, il y a lieu de considérer que la loi vie privée s'applique au traitement des informations reprises dans la source authentique.

C.2. Comparaison de la source authentique avec les banques carrefours existantes : principe de la collecte unique de données

7. La finalité de la source authentique présente des similitudes frappantes avec celle des « banques carrefours » déjà créées, telles que la Banque Carrefour des Entreprises et la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. Dans l'avis 07/2002 et la délibération AF 01/2006⁷, il est expliqué que les traitements pour la réalisation desquels ces banques carrefours ont été instituées sont caractéristiques de banques de données administratives ayant une portée interdépartementale et destinées par là même à faciliter les flux d'informations entre les administrations ou les services publics concernés. Le principe sous-tendant leur création est généralement défini comme le « *principe (e-gov) de collecte unique des données* ». ⁸ A cet égard, le contrôle de l'application et du respect de la législation relative à la protection de la vie privée a déjà été confié à la Commission, à laquelle sont venus s'ajouter divers comités sectoriels investis de compétences en matière d'avis et d'autorisation. ⁹

8. Or, il ressort de l'exposé des motifs¹⁰ que ce principe de collecte unique a également inspiré les auteurs du projet de source authentique de données (relatives aux véhicules). Selon l'exposé des motifs, les services traditionnellement prestés par la DIV représentent une part moins importante de son activité que l'échange croissant de données avec le secteur pénal et le secteur fiscal. Il semble en outre prévu que la source authentique fonctionne au moyen d'un code unique qui lui soit propre (le numéro de châssis) mais aussi sur la base de codes d'identification uniques utilisés dans d'autres secteurs, comme le numéro d'identification du Registre national et le numéro d'entreprise.¹¹

⁵ Dans son avis n° 15/2006 (considérant n° 28), la Commission a indiqué à ce propos : « *Il importe surtout de mentionner à cet égard que le numéro de châssis, contrairement à d'autres caractéristiques du véhicule telles que le kilométrage parcouru, n'est pas une donnée matérielle neutre traitée par la DIV. En effet, il s'agit en pratique d'un numéro d'identification ayant une structure et une codification uniques et qui est normalement constant tout au long de la durée de vie de la voiture. Grâce à cette structure unique du numéro de châssis, il se prête parfaitement à l'association de fichiers de données externes. Il pourra ainsi souvent être attribué à une personne, soit le propriétaire, soit le titulaire de la plaque d'immatriculation.* »

⁶ Cf. articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 *relatif à l'immatriculation de véhicules*. Il s'agit par exemple des données suivantes : le numéro de châssis du véhicule, les données personnelles du titulaire ou du demandeur de l'immatriculation, ...

⁷ Avis 07/2002 du 11 février 2002, dans lequel la Banque Carrefour des Entreprises fait l'objet d'une comparaison avec le Registre national et la Banque Carrefour de la Sécurité sociale; délibération AF n° 01/2002 du 14 juin 2006 concernant la *demande du SPF Sécurité sociale d'autorisation de collecte indirecte auprès du SPF Finances de données à caractère personnel concernant les personnes qui demandent une allocation pour l'aide aux personnes âgées et le cas échéant les personnes avec lesquelles elles forment un ménage (montant net, nature (rente ou pension) et le cas échéant toute modification aux montants des revenus alloués à celles-ci en tant que victimes de guerres)*.

⁸ Cf. points 8 et 13 de la délibération AF 01/2006 du 14 juin 2006.

⁹ A l'heure actuelle, comme indiqué dans le rapport d'activité 2005, cinq comités sectoriels existent en droit : le comité sectoriel de la Sécurité sociale, le comité sectoriel du Registre national, le comité sectoriel pour la Banque Carrefour des Entreprises, le comité sectoriel pour l'Autorité fédérale et le comité sectoriel Phenix.

¹⁰ Cf. page 1 : « *Toutes les données relatives aux véhicules pourraient ainsi être centralisées à un seul endroit [où elles pourraient] être consultées.* »

¹¹ Cf. article 5 de l'avant-projet.

C.3. Garanties devant entourer le fonctionnement de la source authentique

9. Le principe de la collecte unique de données ne se suffit pas à lui-même et doit toujours être assorti d'un certain nombre de garanties appropriées visant à ce que les traitements effectués par l'administration respectent les principales exigences du droit constitutionnel, du droit administratif et du droit relatif à la protection des données.

a. Principe de légalité

10. L'échange de données via la source authentique doit reposer sur une base légale, conformément au principe de légalité énoncé dans la loi vie privée¹² et à l'article 22 de la Constitution. Selon la Cour d'arbitrage, l'article 22 de la Constitution implique que « *toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prescrite par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.* »¹³ L'avant-projet doit par conséquent fournir un cadre suffisamment clair en ce qui concerne les éléments essentiels des échanges de données entre des administrations investies de missions distinctes. La Commission attire l'attention sur l'analogie avec le cas de la France, où de telles règles légales ont été adoptées en vue de l'échange de données à caractère personnel entre administrations chargées de missions distinctes.^{14 15} Indépendamment des principes de base découlant de la loi vie privée et de la directive 95/46/CE qui seront énumérés ci-après, il paraît essentiel que l'avant-projet détermine de manière suffisamment explicite à quel(s) service(s) incombe la responsabilité de tel ou tel traitement, qui peut fournir les données et qui peut les recevoir.

a.1. Désignation du responsable des divers traitements de données à caractère personnel effectués via la « source authentique »

11. Le responsable des divers traitements qu'il est prévu d'effectuer via la « source authentique » n'est pas explicitement désigné dans le texte de l'avant-projet. L'article 4 prévoit seulement que « *le Roi désignera, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le service chargé de la collecte, la conservation, la gestion et la mise à disposition des données de la source authentique (...)* ».

12. Dans son avis n° 32/2001 du 10 septembre 2001¹⁶, la Commission a estimé que l'administration gérant un registre (public) était un responsable de traitement. Il faut souligner que ceci a des implications concrètes en ce qui concerne les informations à communiquer aux personnes physiques concernées¹⁷ et les droits dont celles-ci peuvent se prévaloir vis-à-vis de

¹² *Didier Van Kriekinghe, La Banque-Carrefour des Entreprises en tant que pilier de réalisation de l'e-gouvernement: un pas vers la simplification administrative?*, RDTI n°20, déc. 2004, p. 11

¹³ Arrêt n° 131/2005 du 19 juillet 2005, considérant B.5.1.

¹⁴ Ce cadre légal détermine précisément les finalités pour lesquelles de tels transferts peuvent avoir lieu (calcul des prestations, appréciations des conditions d'assujettissement...). Il prévoit que les informations échangées doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire, une liste étant fixée à cet effet par arrêté, pour chaque organisme visé. Sont en outre exigées la transmission chiffrée des informations et l'institution d'un comité de gestion du « centre national de transfert de données fiscales » hébergé par la Direction générale des impôts, à qui il incombe d'assurer la confidentialité et la sécurité des traitements. Une des mesures de sécurité imposées consiste à exiger une habilitation nominative des agents en vue de l'obtention du numéro d'inscription au répertoire national des personnes physiques aux seules fins de confirmation de l'identification de la personne physique concernée ; un fois cette confirmation obtenue, le service qui a exercé le droit de communication ne peut d'aucune façon conserver trace du numéro précité. Dans sa délibération du 25 octobre 2001, la CNIL a rendu un avis favorable à propos des projets d'arrêté et de décret visés, tout en demandant au comité de gestion de la procédure « transfert automatisé finance » de lui faire parvenir chaque année un rapport consacré aux conditions d'application de la procédure de transfert.

¹⁵ CNIL, délibération 01/055 du 25 octobre 2001 *relative à la création d'une procédure de transfert de données fiscales pour le compte de l'Etat et des organismes de protection sociale visés à l'article L152 du livre des procédures fiscales*. Les dispositions législatives citées peuvent être consultées sur le site : <http://www.legifrance.gouv.fr>.

¹⁶ *Avis d'initiative relatif à l'organisation de la publicité cadastrale*.

¹⁷ Du moins si les données à caractère personnel sont directement obtenues auprès de l'intéressé, comme c'est le cas avec les formulaires de demande d'immatriculation d'un véhicule actuellement utilisés par la DIV (article 9, § 1, de la LVP). Lorsque ce n'est pas le cas, l'article 9, § 2, de la LVP prévoit une possibilité de dispense, pour peu que

l'administration, en vertu de la loi vie privée (voir notamment les articles 10 et 12 de la loi vie privée).

a.2. Définition des « fournisseurs de données » et des destinataires des données

13. Il apparaît que les « fournisseurs » et les destinataires de données de la source authentique ne sont pas clairement définis dans le texte de l'avant-projet. L'article 4 de l'avant-projet stipule que le Roi désigne, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, « *les autorités, administrations, services publics organiques ou concédés à des personnes physiques ou morales* » qui sont chargés de la collecte des données de la source authentique. Il confie également au Roi la désignation, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, du « *service chargé de la (...) mise à disposition des données* » de la source authentique. L'article 6 de l'avant-projet prévoit que le Roi a le pouvoir de fixer, « *par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et dans les limites de la loi du 8 décembre 1992 (...) quelles données peuvent être communiquées directement, à qui et sous quelles conditions* », ce qui vise peut-être à régler la question des personnes habilitées à accéder à la source authentique. Il est à nouveau fait référence aux destinataires à l'article 7 de l'avant-projet (cf. mesure d'exécution visant à déterminer quels « utilisateurs » peuvent obtenir des données contre paiement).

14. Pour la Commission, il eût été préférable que la loi contînt au moins une définition explicite des catégories de fournisseurs et de destinataires déjà connues. Dans l'avis « Car-Pass », la Commission a estimé qu'il fallait considérer comme des éléments essentiels la définition des destinataires des données à caractère personnel et celle des fournisseurs de données.¹⁸ A titre d'exemple, il est permis de renvoyer aux articles 4 et 5 de la loi Registre national, dans lesquels sont respectivement définis les fournisseurs d'informations et les destinataires de celles-ci. Eu égard au principe de légalité découlant de l'article 22 de la Constitution, ces éléments doivent être réglés par la loi. La Commission rappelle que le 28 août 2003, elle a émis un avis défavorable quant à la possibilité pour des sociétés privées mais aussi pour les huissiers de justice, lorsque ces derniers n'interviennent pas dans le cadre d'une procédure judiciaire, d'avoir accès, directement ou indirectement, au répertoire des véhicules.¹⁹

b. Principe de finalité

15. En vertu de l'article 4, § 1, 2°, de la loi vie privée, les données à caractère personnel doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes* » et ne peuvent pas « *être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables* ». L'obligation de définir clairement dans la loi la (les) finalité(s) de la source authentique découle également du principe de légalité (article 22 de la Constitution) et de l'exigence de prévisibilité de la norme énoncée à l'article 8 de la CEDH.²⁰

16. La détermination des finalités de la source authentique de données relatives aux véhicules est essentielle en vue de l'application de la loi vie privée. Elle aura en effet des conséquences directes quant à la manière dont la loi vie privée sera appliquée. Faute d'une définition concrète des finalités, il sera impossible de contrôler l'utilisation des données et de s'assurer que le principe de proportionnalité est respecté. L'obligation de définition²¹ porte aussi bien sur la mission légale de la source authentique que sur les domaines législatifs dans les limites desquels la source authentique peut être utilisée.

« *L'enregistrement ou la communication de données à caractère personnel [soit] effectué en vue de l'application d'une disposition prévue par ou en vertu d'une loi (...)* ».

¹⁸ Voir le considérant 41 de l'avis cité.

¹⁹ *Avis d'initiative relatif à l'accès au répertoire des véhicules de la Direction générale Mobilité et Sécurité routière du Service Public Fédéral Mobilité et Transports en vue de l'identification de la personne physique ou morale par laquelle sont dues des taxes ou des redevances en matière de stationnement de véhicules*, 28 août 2003

²⁰ Voir notamment : Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt *Rekvenyi c. Hongrie* du 20 mai 1999, 1999-III, § 34 et arrêt *Rotaru c. Roumanie* du 4 mai 2000, n° 28341.

²¹ Cf. point 11 de l'avis n° 07/2002 émis le 11 février 2002 par la Commission.

b.1. Mission légale de la source authentique

17. En ce qui concerne la mission légale de la source authentique, il eût pu être stipulé que celle-ci consistait à assurer l'enregistrement, la mémorisation et la communication d'informations concernant les véhicules ainsi que le lieu de conservation dans les différentes administrations des dossiers relatifs à ces véhicules, en vue, d'une part, de faciliter les relations entre les administrations et les personnes concernées et d'accroître la fiabilité des échanges de données entre administrations, et, d'autre part, de permettre la réutilisation des données conformément à la directive 2003/98/CE,²² à la loi vie privée et à la procédure mentionnée à l'article 8 de l'avant-projet.

18. Il ressort en outre [de l'examen] des articles 4 et 6 de l'avant-projet que les finalités peuvent être regroupées en deux catégories principales : d'une part, des « *tâches de service public* » et d'autre part, une finalité consistant en résumé à « *permettre la réutilisation commerciale* ». Les deux catégories sont examinées ci-dessous.

1. « Tâches de service public »

19. La Commission fait observer que l'avant-projet ne précise pas de manière satisfaisante ce qu'il faut entendre par des « *tâches de service public* ». Il ressort toutefois de la première page de l'exposé des motifs que l'objectif poursuivi est de conserver les « fonctionnalités » actuelles de la DIV et d'en développer ultérieurement de nouvelles, le tout devant être intégré dans la source authentique.

20. L'utilisation de données de la source authentique à des fins qui ne sont pas (encore) définies légalement ne peut pas être considérée comme conforme à l'article 4, § 1, 2°, de la loi vie privée. A cet égard, la Commission aurait souhaité que l'avant-projet donne une définition plus précise des finalités légitimes pouvant être poursuivies dans le cadre de la mission légale – elle aussi à préciser – de la source authentique. En ce qui concerne les « tâches de service public », les finalités légitimes évoquées dans l'exposé des motifs auraient pu être reprises – à condition, bien entendu, que des notions telles que la « *criminalité automobile* »²³ et la « *fiscalité automobile* »²⁴ fassent place à des définitions claires et limitatives.

2. Réutilisation commerciale

21. Le texte de l'avant-projet aurait pu reprendre les finalités déjà mentionnées dans la directive de 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public : « (...) *faciliter la création de produits et de services d'information à l'échelle de la Communauté basés sur les documents émanant du secteur public, favoriser une utilisation transfrontalière efficace des documents du secteur public par les entreprises privées en vue de créer des produits et des services d'information à valeur ajoutée et limiter les distorsions de concurrence sur le marché communautaire (...)* ».

22. Selon la Commission, l'utilisation à des fins de marketing direct de données en provenance de la DIV, une pratique aujourd'hui répandue chez les constructeurs automobiles,²⁵ doit être regardée comme non-conforme au principe de proportionnalité. De plus, elle a donné lieu, dans la jurisprudence du milieu des années 90, à des constats d'infraction au principe de finalité et aux

²² Cf. considérant n° 20 de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

²³ La portée précise de l'expression « *la lutte contre la criminalité automobile* » n'apparaît pas clairement. Les informations communiquées par le ministre font uniquement référence à l'immatriculation frauduleuse de véhicules, à la transformation illégale de véhicules déjà immatriculés, au « *carjacking* », au « *homejacking* » et aux vols dans les garages. En outre, le terme « *rondtrekkende dadergroepen* » manque de précision.

²⁴ Si l'on vise uniquement la perception de la taxe de mise en circulation et de la taxe annuelle de circulation, il faut le mentionner comme tel.

²⁵ Par exemple dans le cadre de traitements effectués à des fins de marketing direct suite à l'immatriculation de véhicules d'occasion.

usages honnêtes en matière commerciale (cf. infra).²⁶ La Commission doute également que l'utilisation à des fins de marketing direct de données de la source authentique ayant trait aux véhicules puisse être considérée comme une finalité légitime au sens de la directive 2003/98/CE et de la directive 95/46/CE. La pratique susmentionnée a déjà fait l'objet d'un commentaire dans l'avis « Car-Pass » – le constructeur automobile visé n'étant autre, soit dit en passant, que celui déjà condamné le 20 mars 1995 par le président du tribunal de commerce de Bruxelles.²⁷ En 2005, la Commission a constaté qu'en dépit de la condamnation antérieure de tels usages dans la jurisprudence évoquée plus haut, certains concessionnaires de ce constructeur renommé se croyaient en droit d'utiliser des données de la DIV à des fins de marketing direct. En général, les plaignants s'en sont aperçus parce qu'ils recevaient de la part de constructeurs automobiles de la publicité ou des « invitations » concernant leur voiture d'occasion, après avoir déménagé et sans qu'ils aient acheté ou fait entretenir le véhicule en question dans le circuit officiel. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas obtenu d'éclaircissements satisfaisants quant aux circonstances dans lesquelles / aux garanties moyennant le respect desquelles des acteurs privés peuvent actuellement obtenir des données du répertoire.

23. Quoique la Commission soit partisane d'une régularisation légale de tous les dossiers de réutilisation commerciale dans l'avant-projet, elle souligne qu'en plus de répondre aux exigences de clarté et de sécurité juridique, cette régularisation devra également prévoir un contrôle efficace et des garanties quant à la protection de la vie privée (cf. infra).

24. La loi aurait pu contenir une liste plus claire et limitative des finalités (et des garanties) pour lesquelles (moyennant le respect desquelles) la commercialisation est actuellement jugée possible. Même si la directive 2003/98/CE fournit un cadre pour la réutilisation, il faut encore préciser les finalités concrètes pour lesquelles la réutilisation ou la commercialisation est envisageable.²⁸ Le législateur souhaite-t-il vendre les données de la source authentique en vue de leur utilisation à des fins de marketing direct par les constructeurs automobiles ou vise-t-il au contraire des traitements moins attentatoires à la vie privée ? Le seul exemple actuellement cité dans l'exposé des motifs concerne la fourniture de données « à des fins d'études statistiques », aucune précision n'étant par ailleurs fournie quant au but dans lequel les statistiques seront établies (par exemple des statistiques concernant la sécurité routière, ...).

b.2. Domaines législatifs dans les limites desquels il peut être fait usage de la source authentique

25. Il faut enfin que le législateur définisse les **domaines législatifs** pour lesquels l'utilisation des informations de la source authentique est obligatoire ou autorisée.²⁹ Il ressort du texte de l'avant-projet et de l'exposé des motifs que les domaines en question incluent non seulement la **législation relative à la mobilité et aux transports** mais aussi la **législation pénale** et la **législation fiscale**. D'autres domaines, pour lesquels il sera le cas échéant possible d'avoir

²⁶ Voir Prés. Trib. Comm. Bruxelles, 20 mars 1995, Rev. DR. Comm. B., 1997, 40 : l'utilisation des données du fichier de la D.I.V. à des fins de marketing direct (en l'occurrence pour inviter tous les propriétaires d'une voiture de marque x achetée en dehors du circuit officiel à se rendre chez un concessionnaire officiel afin d'y faire effectuer une vérification gratuite) y est qualifiée d'infraction à l'article 93 de la loi *sur les pratiques du commerce*. Dans le cas évoqué, les données étaient obtenues par l'entremise de la FEBIAC, qui avait reçu contre paiement l'entièreté du fichier de la DIV et se chargeait de la redistribution des données aux différents constructeurs.

²⁷ En 2005, on a constaté dans le chef d'un grand concessionnaire automobile une confusion entre l'utilisation à des fins de sécurité et l'utilisation à des fins de marketing direct d'informations émanant de la DIV. Voir à ce propos le considérant 57 de l'avis n° 15/2006 du 14 juin 2006.

²⁸ Dans l'exposé des motifs, on indique seulement que ce sera « *par exemple à des fins d'études statistiques, sous une forme électronique sécurisée* ». Les notions de « *réutilisation* » et de « *libre commercialisation* » restent au demeurant très vagues et en pratique, elles peuvent concerner divers traitements, dont certains auront un caractère (fortement) attentatoire à la vie privée alors que d'autres ne porteront pas (directement) atteinte à celle-ci. La « *commercialisation de données à caractère personnel* » peut donc difficilement être admise comme une définition claire du traitement, compte tenu de la variété des finalités légitimes ou illégitimes pour lesquelles les données pourraient être traitées.

²⁹ Voir par analogie le point 11 de l'avis n° 07/2002 du 11 février 2002 relatif au *projet de loi créant une Banque-Carrefour des Entreprises*.

recours à la finalité prévue en matière de réutilisation d'informations du secteur public, peuvent manifestement être exclus, par exemple celui de la législation civile.³⁰ La Commission souhaite que cette précision soit insérée dans la loi, tout comme dans le cas de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale, qui a exclusivement été développée pour l'application de la législation relative à la sécurité sociale.

26. La Commission tient en outre à exprimer son inquiétude face à une tendance récemment observée³¹ et consistant à oublier, relativement à la réutilisation commerciale d'informations du secteur public, les finalités et les garanties existantes dont il est question au considérant n° 25 et à l'article [1.14] de la directive 2003/98/CE.³² Le nœud de l'affaire consiste, lors de la vente d'informations du secteur public, à trouver le point d'équilibre entre les intérêts des parties, compte tenu de la protection dont les personnes concernées (entrepreneurs, titulaires d'une plaque minéralogique, ..) bénéficient actuellement en vertu de la LVP.

27. Un débat parlementaire semble s'imposer quant au fait de savoir si toutes les informations du secteur public peuvent légitimement faire l'objet d'utilisations attentatoires la vie privée³³ et ce, dans divers domaines législatifs.

c. Principe de proportionnalité

c.1. Motivation du caractère nécessaire de la création de la source authentique

28. Il semble que la nécessité de créer une source authentique soit justifiée via la référence indirecte, dans l'exposé des motifs, au principe de collecte unique des données (cf. supra). Toutefois, cette motivation ne s'avère pertinente que par rapport à l'accomplissement des « tâches de service public » - et donc pas par rapport à la réutilisation commerciale. La source authentique ne peut pas être un vaste répertoire de données se substituant aux administrations compétentes dans les divers domaines législatifs : sa seule vocation doit être d'indiquer le lieu de conservation des données et de renvoyer l'organisme désireux d'y avoir accès à l'institution détentrice qu'elle aura aidé à identifier en tant que source authentique.

29. En d'autres termes, la Commission propose que les données que le gouvernement souhaite dès à présent reprendre dans la source authentique soient énumérées dans la loi. S'il s'avère ultérieurement nécessaire d'ajouter d'autres données, il sera toujours possible de le faire via un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, après avis de la Commission – la même procédure devant être appliquée en ce qui concerne les liens vers les lieux de conservation des données en question.

³⁰ Il est par exemple exclu d'avoir accès aux données en vue du recouvrement d'une redevance de stationnement due à un parking privé.

³¹ Voir l'avis du 6 septembre 2006 *concernant le projet d'arrêté royal relatif à la réutilisation commerciale de données publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises*. Le projet en question ne prévoyait aucune garantie quant à la protection de la vie privée, bien que cela fût imposé par l'article 20 de la loi relative à la Banque Carrefour des Entreprises.

³² Cf. considérant n° 25 de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 *concernant la réutilisation des informations du secteur public* : « (...) les objectifs de l'action envisagée [sont les suivants :] faciliter la création de produits et de services d'information à l'échelle de la Communauté basés sur les documents émanant du secteur public, favoriser une utilisation transfrontalière efficace des documents du secteur public par les entreprises privées en vue de créer des produits et des services d'information à valeur ajoutée et limiter les distorsions de concurrence sur le marché communautaire ».

L'article [1.14] est libellé comme suit : « La présente directive laisse intact et n'affecte en rien le niveau de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel garanti par les dispositions du droit communautaire et du droit national et, en particulier, ne modifie en rien les droits et obligations prévus dans la directive 95/46/CE. »

Les garanties actuellement prévues en vertu de la directive 95/46/CE et de la LVP demeurent par conséquent applicables à la réutilisation commerciale.

³³ Par exemple en vue d'un profilage ou de l'établissement de listes négatives, à des fins de marketing direct, ...

c.2. Examen de la proportionnalité d'une réutilisation commerciale

30. Le caractère nécessaire de la réutilisation commerciale d'informations en provenance de la source authentique n'est pas explicitement motivé dans l'exposé des motifs de l'avant-projet. On eût pourtant pu invoquer dans celui-ci le fait qu'en exécution de la directive 2003/98/CE, il est indispensable de régler par la voie légale la question de la réutilisation.

31. Eu égard au principe de proportionnalité, ce sont principalement les finalités ne portant pas (ou peu) atteinte à la vie privée³⁴ qui pourront être considérées comme légitimes, par préférence aux traitements plus attentatoires à la vie privée dans le cas desquels une commercialisation sans garanties adéquates peut porter préjudice aux personnes concernées.³⁵

d. Nécessité d'un contrôle adéquat de la source authentique

32. Selon la commission, il est essentiel, afin de garantir que les traitements seront conformes à la loi vie privée et à la directive 95/46/CE, de prévoir un contrôle externe efficace des flux de données transitant via la source authentique.

A la lumière de l'article 36bis de la loi vie privée, la Commission estime que tout échange de données à caractère personnel doit en principe être subordonné à l'octroi d'une autorisation préalable par un organe de contrôle externe et indépendant, qu'il soit question des « tâches de service public » évoquées plus haut ou d'une réutilisation commerciale. A cet égard, une autorisation présente le double avantage, par rapport à un arrêté d'exécution, de permettre une prise en compte plus « fine » du contenu concret de chaque demande et de satisfaire aux exigences formulées dans la directive 95/46/CE en ce qui concerne les garanties appropriées à fournir en matière d'indépendance du contrôle. Or, l'article 6 de l'avant-projet ne prévoit un contrôle préventif qu'en cas de réutilisation commerciale et de surcroît, ce contrôle – exercé par un comité de surveillance spécifique (voir ci-après) – ne porterait que sur les données n'ayant pas été énumérées dans un arrêté d'exécution. Le champ d'application du contrôle prévu dans l'avant-projet est donc insuffisant.

d.1. Création d'un comité de surveillance spécifique pour la source authentique de données relatives aux véhicules : statut et options

33. L'option retenue dans l'avant-projet consiste à créer un comité de surveillance spécifique pour la source authentique de données relatives aux véhicules. Toutefois, le statut précis de ce comité de surveillance ne ressort pas clairement de l'avant-projet. De plus, le comité précité vient s'ajouter aux services déjà compétents (voir ci-dessous, point d.2). La question qui se pose est la suivante : le législateur souhaite-t-il instituer au sein du SPF responsable un contrôle interne de la source authentique exercé par le « préposé à la protection des données » évoqué à l'article 17bis de la loi vie privée ? Ou envisage-t-il la création d'un comité de surveillance externe doté, par analogie avec les comités sectoriels déjà créés, de compétences en matière d'avis et d'autorisation, voire d'un comité de surveillance « sui generis » ? Ces options doivent être soigneusement pesées, vu que tout nouvel organe de contrôle devra fonctionner dans un contexte où d'autres autorités de contrôle sont déjà compétentes (voir ci-dessous, point d.2) et où tout organe, interne ou externe, chargé du contrôle des traitements de données à caractère personnel est soumis aux conditions imposées par les articles 18.2 et 28, 1^{er} alinéa, de la directive 95/46/CE (cf. infra).

34. Il peut être recommandé de prévoir un **contrôle interne** de la source authentique au sein d'une (ou de plusieurs) administration(s), à condition que l'indépendance du préposé et la

³⁴ Par exemple la prise de connaissance d'informations à des fins de sécurité routière ou de recherche scientifique.

³⁵ Cf. marketing direct et renseignement commercial dans le domaine civil (par exemple la fourniture de données relatives aux véhicules à des agences privées de recouvrement, ...).

conformité de la terminologie soient garanties conformément à l'article 18.2 de la directive 95/46/CE³⁶ et à l'article 17bis de la loi vie privée.

35. Quid, cependant, si le dessein de l'avant-projet est de créer un comité de surveillance externe (un nouveau comité sectoriel ou à la rigueur un organe de contrôle « sui generis ») ? **La Commission estime que la source authentique ne requiert pas la création d'un nouveau comité de surveillance externe ou d'un comité sectoriel supplémentaire venant s'ajouter aux autorités de contrôle externe qui existent déjà** - et dont l'avant-projet eût du reste pu reconnaître plus clairement les compétences.³⁷

36. Il est certes permis de considérer que les données relatives aux véhicules dont il est question dans le cas présent constituent un secteur distinct pour lequel il est *théoriquement* envisageable de créer un comité sectoriel spécifique mais la création de tout nouveau comité de surveillance requiert d'évaluer au préalable quelques aspects pratiques. Il convient de se demander si dans les faits, la création d'un tel organe n'aura pas des effets pernicioeux, compte tenu des exigences se rapportant au fonctionnement transparent des autorités vis-à-vis du citoyen et à la représentation externe des Etats membres en matière de protection de la vie privée.³⁸ En outre, la création de tout nouveau comité de surveillance générera de très importants frais de fonctionnement qui viendront s'ajouter aux moyens qui doivent actuellement encore être consacrés à l'installation et au fonctionnement des organes de contrôle dont l'institution au sein de la Commission est déjà prévue, comme le comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.³⁹

d.2. Compétence actuelle de la Commission et du comité sectoriel pour l'Autorité fédérale

37. Si un comité de surveillance supplémentaire est créé pour la source authentique, il devra tenir compte des organes de contrôle déjà institués en vertu de la loi vie privée. La Commission et le comité sectoriel pour l'Autorité fédérale sont tous deux compétents en la matière. Une autre question importante concerne la relation entre le service concerné et le comité de surveillance : ce dernier jouit-il d'une totale indépendance ou dépend-il par exemple du même ministre ? Vu les enjeux financiers liés à la commercialisation de données, il est vital que le comité puisse agir et statuer en toute indépendance.

38. La Commission est habilitée à émettre d'initiative des avis au sujet des traitements de données à caractère personnel qu'il est prévu d'effectuer via la source authentique (article 29, § 1, de la loi vie privée). La loi vie privée lui confère également le pouvoir d'enquêter de manière autonome.

39. De plus, les communications qu'effectuera par voie électronique le service responsable de la source authentique sont *en principe* soumises à l'article 36 bis de la loi vie privée.⁴⁰ En l'absence d'une quelconque disposition dérogatoire explicite, il y a lieu de considérer que l'octroi des autorisations pour toute communication électronique de données personnelles en provenance de la source authentique est une compétence du comité sectoriel pour l'Autorité fédérale, qu'il soit

³⁶ Cf. libellé de l'article cité : « lorsque le responsable du traitement désigne, conformément au droit national auquel il est soumis, un détaché à la protection des données à caractère personnel chargé notamment :
- d'assurer, d'une 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 et garantissant de la sorte que les traitements ne sont pas susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des personnes concernées. »

³⁷ A savoir la Commission et le comité sectoriel pour l'Autorité fédérale. Voir point e.2.

³⁸ Cf. considérants n° 23 et n° 25 de l'avis n° 07/2002 du 11 février 2002, dans lequel des réflexions similaires ont déjà été émises relativement à la création d'une banque carrefour des entreprises.

³⁹ Cf. article 31bis de la LVP

⁴⁰ L'article 36bis, alinéa 3, de la LVP stipule : « Sauf dans les cas fixés par le Roi, toute communication électronique de données personnelles par un service public fédéral ou par un organisme public avec personnalité juridique qui relève de l'autorité fédérale, exige une autorisation de principe de ce comité sectoriel à moins que la communication n'ait déjà fait l'objet d'une autorisation de principe d'un autre comité sectoriel créé au sein de la Commission pour la protection de la vie privée. Avant d'octroyer son autorisation, le comité sectoriel pour l'autorité fédérale vérifie si la communication est conforme aux dispositions légales et réglementaires (...) »

question des « tâches de service public » citées plus haut ou d'une réutilisation commerciale. Telle est en effet la portée de l'article 36bis de la loi vie privée.

d.3. Appréciation de la compétence de contrôle attribuée au comité de surveillance dont l'avant-projet prévoit la création

40. Il faut ensuite examiner dans quelle mesure le comité de surveillance prévu dans l'avant-projet est à même de contrôler avec l'efficacité requise les flux de données transitant par la source authentique. L'article 6 de l'avant-projet charge le comité précité de vérifier si l'accès pour lequel une autorisation doit être accordée est conforme à l'avant-projet et à ses arrêtés d'exécution ainsi qu'à la loi vie privée mais d'autre part, il limite sérieusement la compétence de contrôle du comité, puisque celle-ci concerne uniquement les cas où il n'est pas question de « tâches de service public » ou de la réutilisation commerciale de données ayant déjà été mentionnées dans un arrêté royal délibéré au préalable en Conseil des Ministres. Ceci constitue une limitation manifeste de l'indépendance du comité de surveillance par rapport au gouvernement, qui est en mesure de restreindre sa mission de contrôle. De plus, le comité de surveillance ne dispose pas de compétences d'investigation et n'a pas le pouvoir d'émettre d'avis. Enfin, l'avant-projet ne fixe pas la procédure de traitement, le statut, la qualité et la composition du comité de surveillance, l'article 8 stipulant que ces diverses questions seront réglées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Il n'est nulle part indiqué que l'avis de la Commission doit être recueilli préalablement au règlement des questions essentielles évoquées ci-avant.

41. Pour la Commission, il eût été préférable que le législateur s'inspirât de la surveillance déjà exercée par le comité sectoriel pour l'Autorité fédérale et par la Commission, qui assume actuellement un rôle central en matière de coordination et d'avis.⁴¹ En bonne logique, toutes les demandes de communication par voie électronique de données de la source authentique devraient être subordonnées à l'octroi d'une autorisation préalable par le comité sectoriel pour l'Autorité fédérale (article 36bis de la LVP).

d.4. Exigences auxquelles doit satisfaire tout organe de contrôle externe

42. On peut admettre que le principe de légalité tel que défini à l'article 22 de la Constitution impose que le statut, la qualité et la composition du comité de surveillance de la source authentique soient fixés par la loi, si le but est que ce comité joue le rôle d'organe de contrôle externe et soit à ce titre chargé (notamment) du contrôle des traitements administratifs effectués via la source authentique.

43. La Commission attire l'attention sur le fait que l'article 31bis de la loi vie privée prévoit que les comités sectoriels sont créés en son sein. Cette disposition offre quelques avantages évidents : garantie quant à l'indépendance du contrôle, contrôle spécialisé et coordonné de l'application de la loi vie privée, publication des avis ou des autorisations, ...

44. Quand bien même l'organe de contrôle prévu ne serait pas créé au sein de la Commission, il faudrait néanmoins s'assurer que ce comité de surveillance supplémentaire répond aux normes minimales rigoureuses énoncées à l'article 28.1 de la directive 95/46/CE. Quoique cette directive permette la création d'un ou plusieurs organes publics de surveillance (comités sectoriels, commissions de protection de la vie privée, ...) dans chacun des Etats membres, elle énumère, en son article 28, 1^{er} alinéa, une série de conditions sévères que la Commission et les comités sectoriels créés en son sein sont aujourd'hui tenus de respecter intégralement.⁴²

⁴¹ Aux termes de l'article 31bis, la loi institue des comités sectoriels au sein de la Commission, qui est représentée dans les comités en question par 2 ou 3 (selon le cas) de ses membres – parmi lesquels le président de la Commission. Selon l'article 31bis, § 3, de la LVP, le président du comité sectoriel peut décider, sans préjudice de l'article 44 de la loi du 15 janvier 1990, de « suspendre l'examen d'un dossier afin de le soumettre à la Commission qui rend sa décision dans le délai d'un mois ».

⁴² Ces conditions peuvent être résumées comme suit : être habilité à émettre des avis préalables à propos de toute mesure administrative ou réglementaire concernant la protection de la vie privée ; disposer de pouvoirs d'investigation ainsi que du pouvoir d'intervenir ou d'ester en justice en cas de violation de la directive 95/46/CE ; garantir la

45. Ainsi, il est primordial, en vertu de la directive, que le comité de surveillance jouisse d'une **totale indépendance**, que la **publication des autorisations** soit assurée et que celles-ci puissent faire l'objet d'un **recours**. La logique veut donc que le comité de surveillance soit structurellement et financièrement indépendant des services (publics fédéraux) chargés de la gestion de la source authentique ou de l'accès à celle-ci. C'est précisément pour offrir les garanties requises en matière d'indépendance que la loi du 26 février 2003, en plus de confirmer les compétences déjà attribuées par la loi vie privée à la Commission, a fait de celle-ci un organe collatéral de la Chambre à compter de l'année 2004.⁴³ Le 2^{ème} alinéa de l'article 6 de l'avant-projet, qui prévoit la possibilité pour le gouvernement de modifier la portée du contrôle via un arrêté délibéré en Conseil des Ministres,⁴⁴ apparaît déjà comme incompatible avec l'exigence d'indépendance formulée à l'article 28, 1^{er} alinéa, de la directive 95/46/CE.

D. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

46. L'analyse à laquelle la Commission se livre ci-dessous – subsidiairement et pour autant que cela soit utile – respecte l'ordre de succession des articles dans l'avant-projet. Elle porte uniquement sur les articles ayant un rapport avec le traitement de données à caractère personnel et laisse de côté les points ayant déjà été traités *in extenso* dans la discussion générale de l'avant-projet.

47. Aux yeux de la Commission, il est primordial que les arrêtés d'exécution susceptibles d'avoir des incidences quant à la vie privée et à la loi vie privée (c'est-à-dire les arrêtés prévus aux articles 4,5, 6 ou 8 de l'avant-projet) soient soumis pour avis à la Commission ou, le cas échéant, au comité sectoriel pour l'Autorité fédérale. Cette procédure vise en effet à garantir que la conformité des mesures d'exécution avec la loi vie privée et la directive 95/46/CE fera elle aussi l'objet d'un contrôle indépendant.

Article 3

48. La Commission relève que l'article 3 de l'avant-projet contient une liste des informations qui seront enregistrées dans la source authentique (également appelée le « *registre* ») mais que ladite liste reprend des catégories de données plutôt que les données proprement dites. Compte tenu de l'exigence de compatibilité avec les principes de légalité et de proportionnalité, la Commission recommande qu'au lieu de se borner à citer des catégories générales de données, le législateur énumère tout au moins dans l'avant-projet les données dont on sait déjà qu'elles figureront dans le répertoire ou que l'on se propose d'intégrer dans celui-ci.⁴⁵ La Commission estime qu'il suffit, comme dans la loi du 16 janvier 2003⁴⁶, de ménager la possibilité d'élargir ultérieurement cette liste de données par arrêté délibéré en Conseil des Ministres – auquel cas il faut bien entendu prévoir dans la loi que l'arrêté doit être soumis à l'avis préalable de la Commission ou, le cas échéant, du comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.

possibilité [pour le demandeur] de faire appel de décisions telles que les autorisations (auprès d'une juridiction administrative) ; avoir le pouvoir d'examiner des plaintes ; assurer la publicité de ses activités, en particulier en ce qui concerne les autorisations ; respecter des règles en matière de secret professionnel, ...

⁴³ Voir à ce propos le rapport d'activité 2004 de la Commission.

⁴⁴ Le fait que les données soient énumérées dans un arrêt royal délibéré en Conseil des Ministres permet de restreindre la compétence [de contrôle du comité].

⁴⁵ Voir par exemple les articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 *relatif à l'immatriculation de véhicules*.

⁴⁶ Voir par analogie l'article 6, § 2, de la loi du 16 janvier 2003 *portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions* (M.B, 5 février 2003) : « *Le Roi peut, après avis du comité de surveillance visé à l'article 27 et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, compléter les données énumérées au § 1er par d'autres données nécessaires à l'identification des entreprises ou d'intérêt commun à plusieurs services publics.* »

Article 4

49. L'article 4 prévoit la création d'un service chargé de « *la collecte, la conservation, la gestion et la mise à disposition des données* ». Encore faut-il veiller à ce que le service compétent effectue ces tâches dans le respect de la loi vie privée.

50. Eu égard au principe de répartition fonctionnelle entre les administrations compétentes, la Commission préconise d'opérer une distinction fonctionnelle entre les tâches liées à la collecte et à la tenue à jour des données de la source authentique. La Commission fait ici référence à la distinction déjà opérée dans le cas de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale et de la Banque Carrefour des Entreprises.⁴⁷

51. Enfin, en ce qui concerne les tâches pratiques de gestion, une distinction fonctionnelle est perceptible entre celles du préposé interne à la protection des données (souvent appelé « responsable vie privée ») mentionné à l'article 17bis de la loi vie privée et celles confiées au conseiller en sécurité de l'information en conséquence de l'article 16, §2, de la loi vie privée. Ces fonctions sont généralement confiées à des personnes différentes, voire à des services différents, mais doivent être remplies conformément aux exigences formulées dans la loi vie privée, en particulier aux articles 17bis et 16, §2. Il est recommandé de tenir compte de ce qui précède dans les dispositions légales relatives à la source authentique.

Article 5

52. L'article 5 prévoit que des services devant encore être désignés (par arrêté délibéré en Conseil des Ministres) auront accès au Registre national et à la Banque Carrefour des Entreprises « *pour l'accomplissement des missions telles que définies dans la présente loi et ses arrêtés d'exécution* ».

Même si des données d'identification de personnes telles que le nom, l'adresse et le [numéro de] registre national sont reprises dans la « source authentique » [de données relatives aux véhicules], on peut difficilement dire que celle-ci tient lieu de source authentique en ce qui les concerne: pour ces données, en effet, la source authentique est le Registre national.

53. En ce qui concerne ces aspects, la Commission fait remarquer que des comités sectoriels ont précisément été créés dans le but (entre autres) d'apprécier des dossiers individuels conformément à la procédure prévue (notamment) à l'article 31bis de la loi vie privée, de manière à éviter que des décisions contradictoires ne soient rendues et à garantir le respect de la loi vie privée vis-à-vis de tout demandeur concerné.

54. Il est certes loisible au législateur d'organiser l'accès au Registre national et à la Banque Carrefour des Entreprises dans un avant-projet mais toute disposition allant dans ce sens devra satisfaire simultanément aux exigences sévères formulées à l'article 8 de la CEDH, à l'article 22 de la Constitution, dans la directive 95/46/CE et dans la loi vie privée. Il semble dès à présent que des garanties essentielles, qui sont normalement examinées et évaluées dans le cas de demandes d'autorisation distinctes soumises au comité sectoriel compétent, font défaut dans l'article 5, en ce qui concerne: la détermination exacte des finalités précises pour

⁴⁷ Cf. article 7 de la loi du 16 janvier 2003 : « *Après avis de la commission de coordination visée à l'article 26, le Roi désigne, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les autorités, administrations et services qui sont chargés, en ce qui concerne les catégories d'entreprises qu'Il détermine et selon la répartition fonctionnelle qu'Il fixe, de la collecte unique et de la tenue à jour des données visées à l'article 6. Dans l'exercice de cette mission, les autorités, les administrations et les services sont soumis aux dispositions légales et réglementaires permettant la collecte originale des données visées à l'article 6.* »

L'article 9 de la loi du 15 janvier 1990 prévoit un autre système en ce qui concerne la sécurité sociale : « *La Banque-carrefour peut, après avoir pris l'avis de son Comité général de coordination, répartir les tâches d'enregistrement des données sociales de manière fonctionnelle entre les institutions de sécurité sociale. Ces institutions sont dans ce cas tenues d'enregistrer dans leurs banques de données sociales et de tenir à jour les données dont la conservation leur est confiée.* »

l'accomplissement desquelles l'accès est octroyé (quelle est la portée de la formule « pour l'accomplissement de leurs missions », sachant que la loi de base ne définit pas explicitement les missions en question ?) ; la fixation de la liste des informations du Registre national et de la Banque Carrefour des Entreprises auxquelles il est permis d'accéder ainsi que la question de la pertinence et du caractère nécessaire de ces données au regard de la mission à accomplir ; la détermination des services auxquels l'accès est accordé, ...

55. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que l'article 5 peut difficilement être regardé comme compatible avec l'article 22 de la Constitution⁴⁸ et l'article 8 de la CEDH.⁴⁹ Elle juge également que l'article en question est incompatible avec l'article 4, § 1, 2° (principe de finalité) et 3° (principe de proportionnalité) [de la loi vie privée]. En ce qui concerne l'accès au Registre national et à la Banque Carrefour des Entreprises, elle aurait préféré que le législateur renvoie aux procédures d'autorisation déjà appliquées au sein des comités sectoriels, qui offrent des garanties suffisantes via des décisions d'autorisation ayant un caractère public.

Article 6

56. L'article 6 de l'avant-projet prévoit que des données de la source authentique pourront en principe être commercialisées. Il stipule à cet effet que le Roi a le pouvoir de « *fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et dans les limites de la loi du 8 décembre (...), quelles données peuvent être communiquées directement, à qui et sous quelles conditions, ou commercialisées, vu leur caractère public, sous une forme électronique sécurisée* ». Un « *comité de surveillance* » est chargé de délivrer les autorisations requises en vue d'une telle commercialisation, du moins lorsqu'il s'agit d'accéder à d'autres données que celles déjà énumérées dans l'arrêté royal [évoqué ci-avant]. La référence au « *comité de surveillance dont question à l'article 9* » est probablement le fruit d'une erreur, l'article 9 ne contenant aucune disposition relative au comité précité (contrairement à l'article 8).

57. La Commission infère de la directive 2003/98/CE, de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la CEDH que la « libre commercialisation » de données à caractère personnel ne constitue pas un principe de base valide dans notre ordre juridique. Dans un précédent avis⁵⁰, la Commission a non seulement estimé « *qu'une donnée personnelle, même rendue publique, [devait] continuer à bénéficier d'une protection* » mais aussi que « *la valorisation commerciale de données personnelles [nécessitait] une protection renforcée* » (donc des conditions et garanties supplémentaires).

58. La Commission rappelle à ce propos que les droits et obligations prévus dans la loi vie privée sont d'application. Les personnes physiques concernées (titulaires de plaques d'immatriculation) dont les données seront réutilisées jouiront par conséquent de divers droits en matière d'accès (article 10 de la loi vie privée), d'opposition (voir l'article 12, § 1, de la loi vie privée en ce qui concerne le marketing direct), de rectification ou de suppression (article 12, §§ 1 et 3), droits qu'ils pourront exercer auprès de tout responsable (donc aussi bien auprès du service chargé de la gestion de la source authentique qu'auprès du demandeur à qui il serait éventuellement permis d'obtenir des données à caractère personnel). Le responsable précité devra donner suite à leur requête dans les délais prévus aux articles 10, §1, et 12, §3.

59. Selon la Commission, pour que la commercialisation de données à caractère personnel puisse être légitime, il faut impérativement que ce traitement soit effectivement assorti de conditions et de garanties claires et adéquates, et que celles-ci soient fixées dans la loi (cf. supra). Arrêter à l'article 6 que la commercialisation ne peut avoir lieu que « *dans les limites de la loi du 8 décembre*

⁴⁸ L'article 22 de la Constitution impose que « *toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée (...) soit prescrite par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi* ».

⁴⁹ L'article 8 de la CEDH exige lui aussi une « *législation prévisible et proportionnelle* ». Cf. Cour européenne des droits de l'Homme, *affaire Matheron c. France*, 29 mars 2005.

⁵⁰ Dans son avis n° 22/2000 du 28 juin 2000, la Commission considérait déjà que « *le traitement des données publiques n'échappe pas à la garantie que constitue le principe de finalité* ».

1992 » constitue certes un élément positif mais cette disposition peut difficilement être considérée en soi comme une garantie adéquate si toute commercialisation n'est pas subordonnée à l'obtention d'une autorisation préalable délivrée par une instance de contrôle indépendante (voir plus haut) et si les conditions ou garanties proprement dites ne sont pas publiques ou ne satisfont pas aux normes de sécurité prévues par l'article 16 de la loi vie privée. Il semble qu'actuellement, les conditions et garanties entourant la réutilisation via FEBIAC sont fixées dans des protocoles d'accord qui n'ont pas un caractère public et ont été conclus avec la DIV à une époque où la (nouvelle version de la) loi vie privée n'était pas encore entrée en vigueur. FEBIAC impose certes à ses membres d'appliquer un code de bonne conduite⁵¹ mais il est permis de douter que l'existence de ce dernier suffise à répondre aux exigences formulées dans la loi vie privée, en particulier quant aux dix domaines d'action concernant la sécurité des données à caractère personnel que la Commission a délimités sur la base de l'article 16 de la loi vie privée.⁵²

60. Si une base légale est fournie pour la réutilisation de données de la source authentique, il faut stipuler que la commercialisation de données ne peut avoir lieu qu'en vue de la réalisation des finalités qui ont déjà été prévues à cet effet dans l'ordre juridique européen, en vertu de la directive 2003/98/CE (cf. supra). Les conditions ou garanties peuvent être précisées dans un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, à condition que celui-ci soit au préalable soumis pour avis à la Commission ou au comité sectoriel pour l'Autorité fédérale. Une disposition similaire a du reste déjà été adoptée dans l'article 20 de la loi du 16 janvier 2003.⁵³

Article 8

61. L'article 8 de l'avant-projet prévoit la création d'un comité de surveillance chargé de contrôler la commercialisation de (certaines) données de la source authentique.

62. La Commission rappelle que les arrêtés d'exécution de cet article devront quoi qu'il en soit être soumis pour avis à la Commission ou, le cas échéant, au comité sectoriel pour l'Autorité fédérale.

PAR CES MOTIFS,

Sur la base de l'examen général auquel elle a procédé, la Commission exhorte le législateur à reconsidérer la question du bien-fondé de la création d'un comité de surveillance externe distinct pour la source authentique.

La Commission estime en outre ce qui suit :

- Il y a lieu de considérer que la loi vie privée s'applique au traitement des informations reprises dans la source authentique et tout échange de données via ladite source doit par conséquent tenir compte des droits dont les personnes physiques concernées peuvent se prévaloir en vertu de la loi vie privée ;
- eu égard au principe de légalité découlant de l'article 22 de la Constitution, il faut que l'avant-projet définisse de manière suffisamment claire les aspects essentiels des échanges de données entre des administrations investies de missions distinctes – par exemple en stipulant à quel(s) service(s) incombe la responsabilité de tel ou tel traitement (finalité) et qui peut fournir ou recevoir les données ;

⁵¹ Voir le code de bonne conduite du 27 septembre 1993 relatif à l'utilisation d'informations transmises à FEBIAC par la DIV.

⁵² On trouvera sur le site Web de la Commission un aperçu complet et pratique des « *mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel* ». Il s'agit d'une liste de dix domaines d'action concrets en relation avec la sécurité de l'information, dans lesquels tout organisme – personne morale, entreprise ou administration – qui conserve, traite ou communique des données à caractère personnel doit prendre des mesures conformément à l'article 16 de la LVP.

⁵³ « *Le Roi détermine, après avis du comité de surveillance, les données de la Banque-Carrefour des Entreprises énumérées à l'article 17 qui peuvent être commercialisées vu leur caractère public, selon quelles modalités et garanties. Seul le service de gestion peut délivrer ces données de base aux entreprises.* »

- en ce qui concerne le contrôle externe à laquelle doit impérativement être soumise la source authentique, l'avant-projet aurait pu tenir compte des compétences actuelles du comité sectoriel pour l'Autorité fédérale ;
- les arrêtés d'exécution des articles 4, 5, 6 ou 8 de l'avant-projet devront quoi qu'il en soit être soumis pour avis à la Commission ou, le cas échéant, au comité sectoriel pour l'Autorité fédérale ;
- la source authentique ne requiert pas la création d'un comité sectoriel supplémentaire ;
- le comité de surveillance dont la création est prévue dans l'avant-projet constitue une réponse insuffisante aux exigences formulées aux articles 18.2 et 28, 1^{er} alinéa, de la directive 95/46/CE ;
- il faut préciser dans la loi quelles sont les données que le gouvernement souhaite dès le départ reprendre dans la source authentique, de même qu'il faut préciser par qui celles-ci seront fournies et reçues;
- la commercialisation d'informations du secteur public doit correspondre aux finalités énoncées à ce sujet dans la directive 2003/98/CE, en vertu de laquelle la loi doit prévoir des garanties suffisantes avant de permettre la commercialisation de données à caractère personnel en vue d'utilisations portant atteinte à la vie privée ;
- la mission légale et les finalités de la source authentique doivent impérativement être déterminées dans la loi ;
- il faut définir dans la loi les domaines législatifs dans les limites desquels l'utilisation des informations de la source authentique par les administrations concernées est autorisée ou obligatoire.

Compte tenu des remarques formulées dans le présent avis, la Commission de la protection de la vie privée émet un avis défavorable à propos de l'avant-projet de loi *portant création d'une source authentique des données relatives aux véhicules*.

Néanmoins, eu égard à la complexité de la matière et à son importance, la Commission est disposée à prêter son concours à Monsieur le Ministre de la Mobilité dans le cadre de la révision et/ou de l'exécution des dispositions de l'avant-projet.

L'administrateur,

Le vice-président,

(sé) Jo BARET

(sé) Willem DEBEUCKELAERE