

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° 36 / 97 du 27 novembre 1997

N. Réf. : A / 97 / 034 / 22

OBJET : Projet d'arrêté royal (n° 18) fixant les modalités d'accès au registre public des traitements automatisés de données à caractère personnel prévu à l'article 18 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.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier les articles 18 et 19;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Justice, du 17 octobre 1997;

Vu le rapport de M. J. BERLEUR,

Emet, le 27 novembre 1997, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

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 du 8 décembre 1992) prévoit, en son article 18, alinéa 3 que le Roi fixe les modalités selon lesquelles le registre des traitements automatisés de données à caractère personnel sera accessible au public.

La Commission a déjà eu l'occasion d'émettre un avis (avis n° 94/15 du 9 mai 1994), suite à une demande que lui avait adressée le Ministre de la Justice. Suite à une nouvelle demande relative, notamment, à la possibilité d'envisager un accès télématique au registre public, l'avis n° 94/15 a été complété par lettre du 9 mai 1996 adressée au Ministre de la Justice où la Commission s'est montrée favorable à cet accès télématique.

Le projet d'arrêté royal (n° 18) vise à fixer les modalités selon lesquelles le registre des traitements automatisés de données à caractère personnel sera accessible au public.

L'article 1er propose trois modalités : la consultation directe par les moyens de télécommunication, la consultation directe dans les locaux de la Commission et la consultation indirecte par requête adressée à la Commission.

L'article 2 précise certains termes relatifs aux deux premières modalités.

L'article 3 énumère les clés d'accès.

Les articles 4 et 5 envisagent les deuxième et troisième modalités de consultation, et parlent d'une requête verbale ou écrite.

L'article 6 précise le caractère gratuit et anonyme de la consultation.

II. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE ROYAL :

Remarques générales.

La Commission se réjouit de ce que ce projet d'arrêté royal soit proposé et marque son plein accord avec les trois modalités de consultation proposées. Elle estime, cependant, le projet peu clair, sinon confus. De plus, elle estime qu'il comporte certains risques par rapport à ce que le rapport au Roi énonce lui-même comme une difficulté majeure, à savoir le contrôle d'un bon usage légal de la consultation.

Ainsi, en termes de confusion, si l'article 3 semble énoncer les clés d'accès en toute généralité, l'article 4 prescrit, lorsque la consultation est, selon les termes de l'article 1er, "*indirecte*", celles qui doivent être inscrites dans la requête et laisserait entendre qu'on les restreint. L'ambiguïté pourrait être levée, mais notre examen de l'article 3 mettra en évidence la nécessité de présenter le dispositif de manière générale, avant de préciser les modalités particulières.

En ce qui concerne les risques, le plus important semblerait résider, lors de la consultation directe à distance, dans le fait de pouvoir accéder et même télécharger une très grande partie du registre sans que la Commission ait le minimum de possibilité de maîtriser le phénomène. Rappelons que l'avis n° 94/15 avait été émis dans l'hypothèse où la consultation directe par les moyens de télécommunication avait été estimée prématurée. Les possibilités d'accès qui avaient alors été énumérées supposaient toujours la possibilité d'un certain contrôle par la Commission. S'il n'en est plus ainsi, les risques d'utiliser la consultation à des fins pour lesquelles elle n'est pas prévue s'accroissent. Rappelons que les travaux de la Commission de la Justice de la Chambre des Représentants, tout en soulignant la nécessaire transparence des traitements, estimait aussi nécessaire une certaine régulation des demandes de consultation [Doc. Parl., Ch. Représ., sess. extr., 1991-92, n° 413/12, p. 63]. Il ne faudrait pas cependant que des mesures strictes viennent limiter ce que le législateur préconisait en matière de transparence : le registre public doit rester "*public*".

Le rapport au Roi du présent arrêté souligne aussi un autre risque, à savoir la difficulté de contrôle et de poursuite. Actuellement, le registre public, vu qu'il constitue un traitement de données à caractère personnel qui font l'objet d'une publicité en vertu d'une disposition légale (art. 3, 2, 2° de la loi du 8 décembre 1992), n'est pas soumis aux dispositions de la loi, et notamment à celles des art. 17 et 18. Un contrôle de l'usage de la consultation du registre public en fonction de sa finalité ne peut donc que poser difficulté, pour les particuliers en tout cas, puisque ce registre ne fait l'objet d'aucune déclaration. L'adaptation de la loi du 8 décembre 1992 à 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 des traitements des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, fera obligation au législateur de revenir sur cette disposition. Ne conviendrait-il pas d'introduire, dans le projet d'arrêté royal lui-même, un article précisant les finalités telles qu'elles ont été énoncées, par exemple, dans l'exposé des motifs de la loi et rappelées dans le rapport au Roi dudit projet ? "*Le registre public est avant tout destiné aux personnes concernées qui doivent y trouver tous les éléments nécessaires à l'exercice de leurs droits. D'une façon plus générale, il devrait aussi permettre au public d'avoir une vue d'ensemble des utilisations de données à caractère personnel en Belgique.*" [Doc. Parl., Ch. Représ., 1990-91, n° 1610/1, p. 22]. Les dispositions pénales seraient ainsi applicables dès que la loi aura été adaptée à la Directive.

Enfin, la Commission regrette un certain manque de précision, dans le vocabulaire et dans la traduction. Ceci ne peut qu'accroître le risque de confusion. Le terme de "*requête*", par exemple, tel qu'utilisé dans l'article 4, semble s'appliquer tant à la consultation directe sur place qu'à la consultation indirecte. Par après, la requête est qualifiée de "*verbale ou d'écrite*". Ecrite, elle ne s'applique cependant qu'à la consultation indirecte. Il semblerait donc que la requête verbale s'appliquerait à la consultation sur place, dans les locaux de la Commission, où, cependant, celle-ci doit mettre à disposition un "interface pour utilisateurs et des écrans d'explication". On ne comprend plus très bien quel est le prescrit réel. A l'article 5, où il est question de délivrer un extrait simplifié, on ne sait pas s'il s'agit du cas d'une requête écrite ou orale. On pourrait supposer qu'il ne s'agit que de la requête écrite, à moins que l'on vise à ré-introduire la demande téléphonique auprès de la Commission, ce que cette dernière avait demandé d'écarter. Dans laquelle des trois modalités de consultation y aura-t-il "*requête verbale*" ?

Remarques sur le rapport au Roi.

Le rapport au Roi appelle aussi quelques remarques de la Commission.

Tout d'abord, la citation ci-dessus rappelée, relative aux finalités, est précédée d'une autre citation : *"la loi veut ce que chacun est en droit de connaître et ce qui doit rester confidentiel"* (p. 1). Mais le rapport au Roi cite ce texte au titre d'un objectif du registre public. Ceci paraît, à tout le moins curieux, bien que la Commission partage le souci du propos. Quitte à venir ailleurs, la citation retenue devrait disparaître de cet endroit du texte.

On vient aussi d'évoquer la difficulté de contrôle de l'usage du registre public. Le rapport au Roi (p. 3) semble l'attribuer au caractère anonyme de l'accès que la Commission avait souhaité dans son avis n° 94/15. Mais à vrai dire, ce que semble regretter le rapport au Roi, c'est que la sanction ne puisse venir qu'*a posteriori*. Outre que la Commission ne voit guère comment un abus pourrait être sanctionné autrement qu'*a posteriori*, elle entend également affirmer qu'il serait dangereux de laisser croire que certaines protections ne peuvent être assurées *a priori*, par programme par exemple, évitant les abus soulignés ci-dessus ou dans l'avis n° 94/15. Installer un climat de méfiance vis-à-vis d'un registre public exposé à tous les abus risquerait de rendre celui-ci, à terme, peu fiable et incomplet.

La Commission marque son plein accord avec la suggestion (p. 4) de mettre, sur son site serveur accessible au public, les références à ses avis et aux textes législatifs. Elle suggérerait même, de façon à rendre bien tangible la deuxième finalité soulignée par la Chambre des Représentants - *"Le registre public devrait aussi permettre au public d'avoir une vue d'ensemble des utilisations de données à caractère personnel en Belgique"* -, d'éventuellement prévoir, dans le projet d'arrêté royal, une clause stipulant que la Commission met régulièrement à disposition du public, sur le même site serveur, certaines statistiques, telles celles suggérées dans l'avis n° 94/15,⁽¹⁾ et que toute personne qui souhaiterait pouvoir faire une étude, sur une copie anonymisée par exemple, puisse en examiner la possibilité et les modalités avec la Commission.

A propos de la consultation dans les locaux de la Commission, le rapport au Roi, de même que l'article 2, précise la nécessité de *"mettre à disposition l'espace nécessaire et un équipement avec écran"*. Ces précisions ne paraissent pas devoir être données. Les locaux de la Commission ne doivent pas devenir le but d'une excursion scolaire ou d'un débarquement intempestif organisé et les équipements nécessaires, dans l'état actuel de la technologie, supposent bien la mise à disposition d'un écran !

1

"A titre purement exemplatif, ces statistiques pourraient contenir des données telles que :

- *la répartition des traitements selon leur finalité;*
- *la répartition des traitements selon les types de données traitées;*
- *le nombre moyen de traitements par déclarant;*
- *le nombre moyen de traitements par gestionnaire;*
- *les types de données traitées;*
- *les pays de destination des données traitées;*
- *la durée de conservation de données réparties selon leur type;*
- *le nombre de traitements de données sensibles;*
- *les catégories de personnes habilitées à accéder aux données;*
- *les moyens d'information de la personne fichée;*
- *le nombre et le type d'accès au registre public;*
- *..."*

La limitation des informations à un résumé lorsqu'il s'agit d'une requête écrite ou verbale portant sur plus de dix traitements paraît bien compréhensible (p. 5). En effet, chaque traitement donne lieu à un extrait de 5 pages A4. La limitation est donc, avant tout, pratique, et vise à ne pas étouffer les ressources de la Commission. Il semble, cependant, à la Commission, que le chiffre de 10 traitements a quelque chose d'arbitraire : le projet le pressent bien, puisqu'il prévoit une exception pour permettre de recueillir l'information relative à tous les traitements d'un seul maître du fichier. De plus, le mode de consultation indirect introduit *de facto* un caractère discriminant par rapport aux autres modes. La Commission estime préférable, puisqu'il s'agit ici d'une requête personnalisée, que la question soit réglée directement avec le demandeur et/ou le destinataire, en lui faisant part, selon le contenu de la demande, de l'extension pratique qu'elle risque de prendre. Il y a lieu, évidemment, de trouver une clause qui permette de sauvegarder, à la fois, le droit de consultation du citoyen et la possibilité pour la Commission de décider. Une limitation raisonnable du nombre de clés d'accès permettrait aussi de prévenir les excès. Mais, la Commission estime préférable une détermination identique des accès quelle que soit la modalité de consultation.

Les précisions données sur les clés d'accès (p. 5) seront à revoir en fonction de l'article 3 (voir *infra*).

Examen du projet d'arrêté royal par article.

L'article 1er n'appelle pas de remarque.

L'article 2 pourrait être simplifié, en mettant ensemble les deux premiers alinéas : "*... sur un serveur accessible via l'Internet, ou par le biais d'autres moyens de communication proposés par la Commission.*" Le 3ème alinéa devrait être rédigé plus simplement : "*La consultation directe sur place, à partir d'équipements prévus à cet effet et aidée par des logiciels d'interface adéquats, se fait dans les locaux de la Commission aux heures d'ouverture de ses bureaux.*"

L'article 3 mérite une attention particulière. Il y a lieu, tout d'abord de corriger la traduction française : "l'objet du traitement" ne rend pas le "doel" néerlandais (voir aussi article 5). En conformité avec l'article 17, 3, 5° de la loi du 8 décembre 1992, il importerait de retenir les termes "le but poursuivi par le traitement".

La Commission estime que les clés d'accès devraient être limitées, quelle que soit la modalité de consultation, à celles énoncées à l'article 3, al. 1er, a), d) et, partiellement, b) et e). Il s'agit cependant que le mieux ne devienne pas l'ennemi du bien. Il ne faudrait pas, en effet, que des consultations trop lourdes réduisent considérablement les performances du système ou que des consultations sans intérêt conduisent à un surcoût de travail abusif pour la Commission.

L'accès par la clé "but poursuivi par le traitement" b) risque de donner un ensemble de déclarations très important et pourrait induire un détournement de finalité dans le chef de la personne qui consulte, dans la mesure où le "but" lié, par exemple, à une profession pourrait fournir des données fort ciblées susceptibles d'un usage commercial (cfr., par exemple, les buts classés sous "G. Soins de santé" ou "I. Secteurs bancaire, du crédit et des assurances" dans le *Thesaurus* de la Commission, in : *M.B.* 14.03.95, pp. 5677-5678). La Commission estime cependant qu'il s'agit là d'une clé intéressante et qu'il y a lieu de la maintenir, quitte à ce qu'un système d'avertissement automatique rappelle la finalité autorisée de la consultation. L'accès par la "dénomination du traitement", au même b), risque de ne présenter aucun intérêt, dans la mesure où les maîtres de fichier adoptent des noms souvent différents pour des traitements semblables ou attribuent des pseudonymes fort peu significatifs et inconnus du public : mieux

vaut ne pas la mentionner.

L'accès par la clé "catégories de données traitées" c), reposant sur les 22 catégories pré-définies dans le *Thesaurus* de la Commission (M.B. 14.03.95, pp. 5679-5680), risque bien, pour certaines d'entre-elles, de donner accès à la quasi totalité du registre public. Ainsi en est-il des catégories telles que "données d'identification", "caractéristiques personnelles", etc... La Commission se demande s'il ne serait pas préférable de se contenter ici des statistiques qui accompagneraient la consultation.

En ce qui concerne les clés proposées sous e), la Commission invite, tout d'abord, à supprimer le n° de TVA, dans la mesure où celui-ci ne fait pas partie des données requises par l'article 17, 3 et 6 de la loi du 8 décembre 1992. Le nom en toutes lettres ou en abrégé devrait, sans doute, être la clé d'accès la plus commode pour le plus grand nombre des personnes qui procéderont à la consultation. Pour être précis, la Commission suggérerait : "Nom (ou une partie significative du nom) du maître du fichier", ou "Abréviation courante du maître du fichier". Si la Commission précise "ou une partie significative", c'est pour éviter que la sélection ne se fasse sur une seule lettre de ce nom ! Ajouter dans ce e) le numéro de téléphone ne paraît guère utile et entraînera un surcoût de travail abusif pour la Commission. Pour l'adresse, la Commission suggère de préciser le code postal, le nom de la rue et le numéro dans la rue. A vrai dire, cette clé risque de ne pas être bien commode pour l'utilisateur, dans la mesure où une erreur sur une de ses composantes (l'orthographe du nom de la rue, par exemple) ne permettra pas d'aboutir.

En résumé, la Commission suggère de retenir comme clés d'accès :

- le numéro d'identification du traitement attribué par la Commission,
- le numéro d'identification du maître du fichier attribué par la Commission,
- le but poursuivi par le traitement,
- le nom (ou une partie significative du nom) du maître du fichier,
- l'abréviation courante du nom du maître du fichier,
- l'adresse du maître du fichier, à savoir, le code postal du siège, le nom de la rue et le numéro dans la rue.

Un tel choix supporte bien la comparaison internationale. Le Data Protection Public Register anglais, par exemple, n'est accessible, sur l'Internet, que via le nom (ou un substitut : "alternative name") ou le numéro d'enregistrement.⁽²⁾

Le 2ème alinéa de l'article 3, tel que proposé, ne semble pas à sa place. Il pourrait laisser entendre que les clés définies dans l'alinéa 1er ne sont valides que pour la consultation directe sur place. On ne voit pas pourquoi il ne viendrait pas dans l'actuel article 2 où, dans l'esprit de la Commission, il complète la disposition de l'alinéa 3 (voir nos remarques supra à propos de l'article 2). Le caractère général de l'article 3 serait mieux affirmé si l'on n'y mentionnait que les clés d'accès relatives à toute consultation, quelle qu'en soit la modalité, et si on le plaçait immédiatement après l'article 1er.

2

<http://www.dpr.gov.uk/search.html>

En ce qui concerne l'article 4, la Commission ne comprend pas le pourquoi de l'alinéa 2 : les dispositions générales de l'article 3 peuvent être considérées comme suffisantes. Comme la Commission elle-même dispose, en interne, de plus de clés d'accès que le public, on aurait compris que les dispositions de l'article 3, telles que proposées par le projet d'arrêté royal, se seraient appliquées plus aisément à celui ou celle qui adresse une requête à la Commission et que les dispositions de l'article 4 auraient pu s'appliquer préférentiellement à celui ou celle qui consulte à distance ! Le projet d'arrêté royal a curieusement inversé ces préférences. L'alinéa 2 de cet article 4 peut être supprimé, sauf le 3ème tiret qui doit être joint à l'alinéa 1er. La référence à une requête "verbale" paraît, à la Commission, sans objet, sauf à introduire une quatrième modalité de consultation (cfr. les remarques supra, à propos du rapport au Roi).

Quant à l'article 5, les remarques générales que nous avons apportées nous paraissent justifier une courte disposition permettant de négocier avec le demandeur et de ne pas faire obligation à la Commission de fournir un ensemble volumineux (cfr. la proposition 3.a.7 de l'avis n° 94/15).

L'article 6 n'appelle pas de remarque.

La Commission rappelle aussi qu'elle suggère d'introduire un article précisant le but du traitement "registre public" et de prévoir une clause nouvelle, lui faisant obligation, comme elle l'a suggéré dans son avis n° 94/15, de mettre à disposition, lors de la consultation, des statistiques générales. D'initiative, la Commission pourrait également fournir des références à ses avis et aux textes législatifs, dans la mesure où ils se trouveraient, par exemple, sur l'Internet. La Commission pourrait, enfin, mettre une copie anonymisée du registre à disposition à fin d'étude; elle pourrait en examiner la conformité au but poursuivi par le registre, la possibilité et les modalités avec les personnes en charge de cette étude.

Une disposition nouvelle pour les traitements sur l'Internet

Nombre de traitements de données à caractère personnel se font aujourd'hui via le réseau Internet, sans que l'on puisse affirmer qu'ils suivent ou non toutes les règles prévues par les différents systèmes législatifs. On sait, entre autres, que des profils fort précis peuvent être établis sur base de la collecte de données à caractère personnel à partir de plusieurs sites distincts, et ce, souvent à l'insu de l'utilisateur du réseau (phénomène des "cookies", variables invisibles transmises dans "l'entête http", etc...) Il suffit de songer au phénomène de "l'electronic mail non sollicité" ou même aux sites cherchant à préciser l'information la plus souvent accédée et le type d'utilisateur qui y accède. Ce phénomène est international.⁽³⁾

Ces traitements ne sont généralement pas dispensés de la déclaration de l'article 17. Par ailleurs, en vertu de l'article 4, 1er, 4° de la loi du 8 décembre 1992, le maître du fichier est tenu de préciser à la personne auprès de laquelle il collecte des données "la possibilité d'obtenir des renseignements complémentaires auprès du registre public visé à l'article 18." Il va de soi que la qualité de cette information concernant l'existence du registre public et la possibilité d'y obtenir des renseignements complémentaires constituera un élément déterminant de la consultation dudit registre par les personnes intéressées.

³

Voir, par exemple, <http://www.dtic.mil/warning/warn-g.html>, dans un des sites officiels du Department of Defense américain.

L'Internet offre une possibilité technique aisée et très légère de concrétiser cette obligation. Il suffirait de demander aux maîtres de fichiers qui collectent des données à caractère personnel via l'Internet, au moment où ils informent les personnes sur leurs droits vis-à-vis des données collectées, d'inclure, dans la mention relative à l'article 4, 1er, 4° un "hyperlien" vers leur déclaration telle qu'elle se trouve enregistrée dans le registre public. La personne qui répond au formulaire qui lui est proposé pourrait ainsi, d'un simple "click", être transportée sur le site Internet de la Commission où lui sera montrée la déclaration relative au traitement dont question et au maître du fichier qui l'interroge.

La Commission suggère donc que soit inséré un article libellé comme suit : *"Le maître du fichier collectant des données à caractère personnel via l'Internet et dont le traitement est soumis à l'obligation de déclaration prévue à l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992, inclut, dans l'information donnée en vertu de l'article 4, 1er, 4°, un hyperlien vers sa déclaration dans le registre public, selon les indications techniques données par la Commission."*

PAR CES MOTIFS,

La Commission, sous réserve de la prise en compte de ses observations, émet un avis favorable sur le projet d'arrêté royal (n° 18).

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.