



COMMISSION DE LA  
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE

**RECOMMANDATION NE 02 / 93 DU 7 SEPTEMBRE 1993.**  
-----

N. Réf. : I / 062 / 93 /

**OBJET : Commercialisation des listes d'adresses par BELGACOM.**  
-----

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, et notamment son article 30;

Vu le rapport élaboré par M. Y. POULLET,

Emet le 7 septembre 1993, la recommandation suivante :

**I. OBJET DE LA RECOMMANDATION :**  
-----

Le 6 mars 1993, une demande d'information signée et datée par un particulier désirant néanmoins que son anonymat soit respecté, était adressée à la Commission. Cette demande faisait état de la cession litigieuse, par Belgacom à une société privée de démarcheurs à domicile, la CIA Security d'Alleur, de listings reprenant pour l'ensemble des riverains d'une artère, leurs nom, adresse et numéro de téléphone (à l'exclusion de ceux dits privés). La cession permettait ainsi à la société d'opérer après une démarche rapide au domicile des riverains, un démarchage par téléphone ayant pour objet la vente de systèmes de sécurité.

Suite à une rencontre entre le rapporteur et le particulier ainsi qu'entre le rapporteur et les membres désignés par Belgacom pour traiter le dossier, il se confirme que la société CIA Security d'Alleur a bien passé un contrat avec l'agence Belgacom de Liège, contrat lui permettant l'accès au fichier renseignement (R.T.R.) selon les modalités en vigueur. Le modèle de contrat alors utilisé par la R.T.T. est actuellement remplacé par les conditions générales relatives à la fourniture de listes d'adresses d'abonnés au réseau téléphonique ( ci-après C.G.1 ) et par la convention relative à l'accès direct par DCS au fichier des renseignements de Belgacom ( ci-après C.G.2 ).

La Commission a dès lors étudié la validité de telles cessions par Belgacom et conclu par quelques recommandations à l'adresse de celle-ci.

## II. EXAMEN DE LA VALIDITE DES CESSIONS DE L'ANNUAIRE TELEPHONIQUE :

---

La Commission a procédé à l'examen de la pratique de cessions de fichiers au regard principalement 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. Elle s'est également appuyée sur les solutions admises dans les pays voisins (cf. en particulier la délibération de la CNIL nE 83-47 du 5 juillet 1983 portant avis sur la cession commerciale des listes d'abonnés au téléphone par l'administration des P.T.T. Enfin, elle s'est inspirée premièrement des dispositions du projet de recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection des données à caractère personnel dans le domaine des services de télécommunications, eu égard, notamment, aux services téléphoniques [ Document restreint CDCJ (92) 3 Strasbourg, juin 92 ], en voie d'approbation par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe, secondement de la recommandation nE R/85/20 du même Conseil relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de marketing direct auquel le projet de recommandation ci-dessus cité se réfère à de multiples reprises et, enfin, troisièmement de la résolution des commissaires à la protection des données du 19 septembre 1990 sur les questions relatives aux réseaux de télécommunication publique et à la télévision par câble. Ces recommandations et projet de recommandation sectoriels constituent, en effet, dans l'attente de législations ou de réglementations fédérales plus précises, les standards internationaux auxquels doivent se référer les autorités et entreprises des Etats membres ayant adopté, sans réserve, ces recommandations.

### A. *Question préjudicielle : la loi du 8 décembre 1992 s'applique-t-elle aux annuaires téléphoniques et à leur cession ?*

---

L'annuaire téléphonique constitué par Belgacom pourrait apparaître à première vue comme un traitement "portant exclusivement sur des données à caractère personnel dont la personne à laquelle elles se rapportent assure ou fait assurer la publicité, pour autant que le traitement respecte la finalité de cette publicité" et dès lors, selon l'article 3 de la loi, échapper aux dispositions de la loi. En effet, l'abonné peut refuser la publication de son nom (la liste dite rouge) et il va de soi que son nom ne pourra alors, en aucune manière, apparaître ni lors de la publication de l'annuaire, ni lors de toute cession du fichier. Si l'abonné ne se targue pas d'une telle prérogative, il accepte que son nom soit "publié", c'est-à-dire mis à disposition de toute personne qui désire, et ce, dans le cadre d'une demande ponctuelle, à partir de nom et prénoms du client, retrouver le numéro de ce dernier. Les conditions de l'article 3 sont donc réunies pour l'annuaire téléphonique mais si la Commission estime que la loi n'est pas applicable au fichier, elle estime par contre que la loi s'applique aux utilisations notamment commerciales qui en sont faites dans la mesure où celles-ci excèdent les finalités de la publicité à laquelle l'abonné a consenti. L'article 3 de la loi exige pour que la loi ne soit pas applicable, premièrement que le fichier ne contienne d'autres données que "celles dont la personne à laquelle elle se rapporte assure en fait la publicité et secondement que le traitement se limite aux finalités pour lesquelles la publicité a été souhaitée par le fiché. Or, il est patent que la commercialisation du fichier en bloc ou par tri sur certains items (p. ex. les personnes habitant une artère et disposant du téléphone, toutes les personnes ayant le même numéro en Belgique) relève d'un traitement qui, non seulement, ajoute aux données de base publiées dans l'annuaire certaines données à valeur ajoutée mais qui également manifestement excède la finalité de la publicité voulue par l'abonné. **Ainsi la**

**loi s'applique à ce traitement aux finalités élargies.** Si Belgacom entend se servir de son annuaire à des fins de commercialisation - ce qui est manifestement le cas - elle doit en faire déclaration (art. 17 de la loi) et, lors de la collecte des renseignements auprès du fiché, devra prévenir ce dernier de cette finalité de l'annuaire (art. 4 de la loi). Enfin, ce dernier pourra exiger la rectification d'une donnée erronée ou incomplète (art. 12 de la loi), voire sa suppression auprès de Belgacom, mais également auprès des tiers au cas où il y a eu cession des données dans le cadre des finalités élargies mentionnées plus haut (art 12, § 3 de la loi).

**B. Implications de la loi " Vie privée " sur la cession totale ou partielle de l'annuaire téléphonique.**

---

Les principes généraux de la loi, à savoir celui de l'article 2 selon lequel *"toute personne a droit au respect de sa vie privée"* et celui de l'article 5 suivant lequel *"les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités"* sont applicables à la cession ou l'utilisation commerciale totale ou partielle de l'annuaire téléphonique. Ils induisent les conséquences suivantes :

**a) La distinction entre liste rouge et liste orange des abonnés**

La Commission constate, à ce stade-ci, que Belgacom prévoit uniquement l'existence d'**une liste rouge**, c'est-à-dire d'une liste d'abonnés refusant toute mention de leur nom dans l'annuaire téléphonique ou toute forme de fichier rendu accessible par des moyens électroniques. Cette pratique de refus permet à quelqu'un de conserver confidentiel son numéro de téléphone et d'interdire la publication de celui-ci, c'est-à-dire toute communication à des tiers. Ce refus ne peut s'accomplir que moyennant le paiement d'une redevance à Belgacom. A cet égard, la Commission tient à faire remarquer que les redevances actuellement réclamées par Belgacom semblent couvrir, outre les frais administratifs liés à la mise en oeuvre de ce droit, la moins value de l'annuaire engendré par ce refus, étant donné le caractère incomplet des listings fournis; ce que la Commission estime inacceptable. L'exercice du droit au refus doit être gratuit.

La Commission estime que les formulaires que Belgacom met à la disposition de leur clientèle désirant s'abonner devraient mieux mettre en évidence le droit de l'abonné de refuser toute insertion de son nom et que des formulaires ad hoc devraient permettre à l'abonné d'exercer à tout moment un tel droit.

Nombre de pays étrangers et le projet de recommandation européenne introduisent l'existence d'une **seconde liste dite "orange"**. Le client qui accepte de figurer dans un annuaire téléphonique ne souhaite pas nécessairement que son nom soit communiqué ou utilisé par Belgacom à des fins de marketing. En d'autres termes, s'il marque son accord sur le fait qu'une personne généralement quelconque doit pouvoir, à partir d'éléments connus et en tout cas au moins son nom, retrouver, dans le cadre d'une demande ponctuelle, son adresse et son numéro de téléphone afin de pouvoir le contacter, l'abonné peut s'opposer à ce que les mêmes indications reprises à l'annuaire ne soient utilisées à des fins de démarchage publicitaire, que ce soit par Belgacom lui-même ou par une autre entreprise ayant accès à la liste d'adresses des abonnés de Belgacom.

Ainsi, selon l'article 4 de la loi, la Commission considère que Belgacom doit alors, lors de la collecte des informations auprès de sa clientèle, clairement avertir cette dernière de la finalité de commercialisation des données ou, plus précisément, de l'utilisation par elle-même ou par des tiers (société de vente par correspondance ou téléphone, partis politiques, associations philanthropiques, etc...) de son fichier d'adresses à des fins de marketing.

La Commission estime également que le "droit d'être laissé en paix", exprimé par l'article 2 de la loi doit conduire au droit du fiché de s'opposer à la communication des données aux tiers ou à exiger l'effacement par ceux-ci d'une donnée préalablement communiquée.

Ainsi, conformément au principe 4.1 de la recommandation nE R/85/20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à la protection des données utilisées à des fins de marketing direct, Belgacom permettra à sa clientèle de refuser selon le cas :

*" que les données la concernant soient enregistrées dans des listes de marketing;  
ou - refuser que les données contenues dans de telles listes soient transmises à des tiers;  
ou - à sa demande et sans autre condition, faire effacer ou radier de telles données de toutes  
ou de certaines listes de marketing détenues par des utilisateurs.*

*En outre, toute personne devrait pouvoir obtenir et faire rectifier les données la concernant  
incluses dans une liste ou un fichier de marketing direct "*

La même recommandation ajoute en son paragraphe 4.2 :

*" Des mesures appropriées devraient être prises afin de permettre à la personne concernée  
d'exercer ses droits en vertu du paragraphe 4.1 et d'identifier le maître du fichier de marketing.*

*Le maître du fichier devrait être tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour notifier  
aux utilisateurs enregistrés en vertu du paragraphe 3.3, que la personne concernée a exercé  
les droits prévus au paragraphe 4.1 afin que les modifications nécessaires soient apportées aux  
listes "*

Ainsi, la Commission recommande à Belgacom soit, de clairement indiquer les personnes qui ont exercé leur droit dans les listes qu'elle cède, soit, de retirer des fichiers cédés les références de telles personnes. Si seule la première solution est pratiquement possible, elle exige que Belgacom requiert de toutes les entreprises, administrations, partis politiques ou associations qui désirent accéder à ses fichiers pour des motifs de démarchage publicitaire qu'elles respectent ce droit de l'abonné sous peine, contractuellement prévue, de se voir retirer le bénéfice d'un tel accès.

Ensuite, la Commission recommande à Belgacom de mettre régulièrement à jour ses fichiers et de communiquer dans les meilleurs délais ces modifications aux tiers qui ont accès à un tel fichier et qui s'engageront contractuellement à en tenir compte. A cet égard, la Commission estime que les conventions proposées par Belgacom (C.G.1 et C.G.2) devraient être améliorées non seulement sur les deux points déjà signalés mais sur d'autres points également.

Ainsi, aucune mention relative au respect nécessaire par le cessionnaire des exigences de la loi de protection des données n'est mentionnée (elle serait introduite à l'article 2 des C.G.1 et à l'article 5.1 des C.G.2). Le non respect de ces exigences devrait faire l'objet d'une sanction contractuelle, telle la suspension ou la résiliation automatique de l'accès.

Ensuite, l'article 3.2 de la Convention C.G.2 soulève un problème d'interprétation. Il y est affirmé que Belgacom livrera des informations complémentaires destinées à faciliter la recherche et l'identification de l'abonné. Cette notion d' "information complémentaire" pose problème.

Belgacom n'est autorisée à rendre accessible aux tiers que les seules données de l'annuaire téléphonique, c'est-à-dire, sous réserve du cas où l'abonné lui-même souhaite inclure des données supplémentaires le concernant, les seules données nécessaires à identifier raisonnablement un abonné particulier et à empêcher une confusion entre ou parmi différents abonnés figurant dans l'annuaire.

Enfin, Belgacom ne devrait ouvrir l'accès à son listing à des tiers désirant utiliser les données à des fins de marketing direct que pour autant que ceux-ci s'engagent à respecter les prescrits de la loi de protection des données.

## **PAR CES MOTIFS,**

La Commission de la protection de la vie privée estime que la loi du 8 décembre 1992 s'applique à la cession de l'annuaire téléphonique ainsi qu'à toute utilisation de l'annuaire par Belgacom ou des tiers et ce, à des fins de marketing.

Sur base de l'article 2 et de l'article 5 de la loi, elle adresse à Belgacom les recommandations suivantes :

1. les annuaires téléphoniques ne comprennent, sauf volonté expresse de l'abonné que les seules données nécessaires à identifier raisonnablement un abonné particulier et à empêcher une confusion entre ou parmi différents abonnés figurant dans l'annuaire;
2. Outre le droit à ne pas figurer dans l'annuaire, un droit de refus de toute utilisation des données collectées à des fins de marketing est ouvert aux clients de Belgacom, ces droits s'exerçant gratuitement;
3. les clients de Belgacom sont informés de l'existence de ces droits et doivent pouvoir l'exercer soit au moment de la collecte des données, soit à tout moment;
4. Belgacom veille à ce que tout organisme qui a accès à l'annuaire téléphonique, soit totalement, soit partiellement, soit averti, dans les meilleurs délais, de l'exercice de ces droits;

5. L'accès total ou partiel à l'annuaire téléphonique pour des fins de marketing doit se faire dans le cadre d'un contrat entre Belgacom et les cessionnaires. Les modalités de ce contrat prévoient l'effacement ou la rectification obligatoire des données relatives à la personne ayant exercé son droit de refus, ou de correction, la non-communication des données à des tiers et la responsabilité des cessionnaires en cas d'utilisation des données contraire à la loi.

- décide de communiquer la présente recommandation :

1. à Belgacom;
2. au Ministre des Communications et des Entreprises publiques et de la Régie des Bâtiments;
3. au Ministre de la Justice.

Le secrétaire,

Le président,

(sé.) J. PAUL.

(sé.) P. THOMAS.