

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**

RECOMMANDATION N° 01 / 95 du 18 juillet 1995

N. Réf. : 10 / SE / 94 / 067 / 59

OBJET : Publication de listes d'adresses par des firmes de publicité.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 30;

Vu le rapport de MM. VOET et GOLVERS,

Emet, le 18 juillet 1995, la recommandation suivante :

I. OBJET DE LA RECOMMANDATION :

1. Dans certaines villes et communes, des firmes de publicité distribuent des brochures locales. Ces brochures sont généralement mises gratuitement à la disposition des habitants.

En ordre principal, il s'agit de journaux publicitaires. Par conséquent, le financement de ces brochures est assuré par des publicitaires.

Ces journaux publicitaires s'enrichissent de certaines informations, comme des numéros de téléphone utiles, des adresses d'organes administratifs locaux et d'institutions sociales, des données relatives aux transports publics, à l'enseignement, aux soins de santé, aux activités culturelles, sportives et récréatives, aux codes postaux, etc...

En outre, ces brochures contiennent des listes d'adresses qui reproduisent le nom des rues de la commune par ordre alphabétique. Sous chaque nom de rue figurent les noms des habitants et, éventuellement, leur numéro de téléphone classés par numéro de rue. Parfois, on y trouve aussi des listes mentionnant le nom des habitants par ordre alphabétique, ainsi que leur adresse et, éventuellement, leur numéro de téléphone.

L'ajout des informations communales et des listes d'adresses donne à l'espace publicitaire une importante valeur ajoutée. Grâce à ces informations complémentaires, les journaux publicitaires s'apparentent en effet à un guide d'information conservé et utilisé par les habitants.

Toutefois, certains citoyens ressentent la présentation d'une liste d'adresses des habitants dans ces brochures comme une atteinte à leur vie privée. Cela ressort, notamment, des plaintes qui ont été introduites auprès de la Commission. Ces plaintes concernent la publication de données à caractère personnel sans le consentement de la personne concernée et, plus particulièrement, la publication de ces données classées par rue et numéro de rue, de même que la publication de données fautives ou périmées.

La Commission a examiné dans quelle mesure le traitement de noms, d'adresses et de numéros de téléphone d'habitants, en vue de leur publication dans des journaux publicitaires locaux, est compatible avec les dispositions de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard de traitements de données à caractère personnel (dénommée ci-après, la loi du 8 décembre 1992).

II. APPLICABILITÉ DE LA LOI DU 8 DÉCEMBRE 1992 :

2. Les journaux publicitaires locaux mentionnent des listes de noms, adresses et, éventuellement, numéros de téléphone des habitants de la commune où sont diffusés ces journaux. Afin d'estimer si la loi du 8 décembre 1992 est d'application à cet égard, il faut vérifier s'il s'agit ici d'un traitement "de données à caractère personnel" au sens de l'article 1er, § 5 de la loi du 8 décembre 1992 (a).

En outre, il faudra examiner s'il s'agit éventuellement d'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 se trouve, par conséquent, en vertu de l'article 3, § 2, 3° de la loi du 8 décembre 1992, hors du champ d'application cette même loi (b).

a) la notion de "données à caractère personnel"

3. En principe, toute personne qui traite des "données à caractère personnel" est tenue de respecter les obligations de la loi du 8 décembre 1992.

Conformément à l'article 1er, § 5 de cette loi, il faut entendre par "données à caractère personnel" "les données relatives à une personne physique identifiée ou identifiable."

Au cours des travaux parlementaires de la loi, on a approfondi la question de savoir s'il convenait de soustraire les données relatives aux nom, prénoms et adresse à la protection de la loi. Comme argument, il fut avancé que "les nom, prénoms et adresse de quelqu'un ont une dimension publique, puisque, par définition, cela sert à identifier les particuliers. Cela n'a donc rien de confidentiel, au sens que donne à la notion de "données à caractère personnel" l'article 1er, § 5 du projet de loi. Par conséquent, le simple fait d'aligner des noms et des adresses ne justifie pas l'application de la loi."

Cette proposition de soustraire les données relatives aux noms et à l'adresse de personnes du champ d'application de la loi du 8 décembre 1992 ne fut toutefois pas suivie. A ce propos, le Ministre fit la remarque suivante : *"Le champ d'application du projet ne peut pas être défini sur la base de la notion de "confidentialité"; (...) Il est exact que, dans le passé, l'on a prétendu à plusieurs reprises que la mention d'un nom et d'une adresse ne relèverait pas, en tant que telle, de la "vie privée". Cette thèse a toutefois toujours pu être réfutée, parce que, même si le nom peut, à première vue, sembler être une donnée neutre, il constitue néanmoins un élément clef pour ce qui est du fonctionnement des banques de données, plus précisément, par le biais des combinaisons de données"* (1).

Conformément à ce qui a été dit à ce sujet au cours des travaux parlementaires de la loi, la Commission estime que les données que constituent un nom et une adresse doivent bénéficier de la même protection que les autres données à caractère personnel. Comme il ressort des listes d'adresses dont traite le présent avis, le traitement des nom et adresse peut, suivant un certain ordre, révéler des informations complémentaires. Lorsque les noms et les adresses sont classés par rue et numéro apparaissent le nombre et l'identité des personnes partageant un même logement. En indiquant le prénom, on indique le sexe des habitants.

b) l'exception de l'article 3, § 2, 3° de la loi du 8 décembre 1992.

4. Dans le passé, les firmes de publicité ont utilisé des listes électorales disponibles à l'administration communale.

Entre-temps, la communication d'informations provenant de certains registres tenus par les autorités locales a été soumise à de sévères restrictions :

1° la loi du 30 juillet 1991 modifiant le Code électoral (2) a limité la transmission de listes électorales. Ces listes ne peuvent être communiquées qu'à des personnes candidates sur une liste et ne peuvent être utilisées qu'à des fins électorales;

1 Doc. Parl. Sénat, S.E. 1991-92, 445/10, pp. 2-3.

2 *Moniteur belge*, 3 septembre 1991.

2° l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de population et dans le registre des étrangers ⁽³⁾ a soumis la communication aux tiers de données figurant dans ces registres à de sévères limitations.

Sous réserve d'un certain nombre d'exceptions, cet arrêté royal institue le principe de la non-communication à des particuliers de listes de personnes figurant dans les registres susmentionnés. Cette interdiction vise surtout à empêcher que ces listes ne soient utilisées à des fins commerciales.

5. Depuis l'entrée en vigueur de cette réglementation, les firmes de publicité font appel, pour la composition des listes d'adresses, à d'autres sources, dont des annuaires téléphoniques.

Ces annuaires téléphoniques contiennent des données à caractère personnel dont l'abonné a fait assurer la publicité. Au travers de cette publicité, l'abonné entend faire connaître à d'autres personnes qui le connaissent déjà dans une certaine mesure - et qui connaissent déjà, entre autres, ses nom et adresse - également son numéro de téléphone. L'abonné veille ainsi à pouvoir être contacté par téléphone. Selon l'article 3, § 2, 3°, la loi du 8 décembre 1992 ne s'applique pas *"aux traitements 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"*.

Lorsque ces données à caractère personnel "publiées" sont collectées et enregistrées dans le cadre d'un nouveau traitement avec une finalité propre, la loi est à nouveau d'application.

III. LA LÉGITIMITÉ DU TRAITEMENT :

6. Selon l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992, *"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,..."*

Au cours des travaux parlementaires de la loi, la Commission remarqua que *"(...) hormis les cas de consentement de l'intéressé ou d'obligation légale, la finalité du rapport entre la personne concernée et le maître du fichier qui détermine la mesure selon laquelle un traitement peut être autorisé. (...) Lorsqu'il n'y a pas de relation entre le maître du fichier et la personne concernée, (...) il sera du devoir de la Commission et des juridictions de s'interroger sur les intérêts respectifs du maître du fichier à traiter des données d'une part, et de la personne concernée, d'autre part."* ⁽⁴⁾

Etant donné l'absence, dans ce cas, d'une relation entre le maître du fichier et la personne concernée, la légitimité doit être évaluée sur la base d'une pondération des intérêts respectifs.

³ *Moniteur belge*, 15 août 1992.

⁴ Doc. Parl. Chambre, 413/12-1991/92, pp. 87.

7. L'intérêt du maître du fichier, la firme de publicité, est commercial : en publiant des listes d'adresses, la fréquence d'utilisation du journal publicitaire augmente et, grâce à elle, la valeur commerciale de l'espace publicitaire.

La Commission est d'avis que la publication de numéros de téléphone dans un journal publicitaire n'est que très peu profitable au citoyen. En outre, elle estime que la publication de l'adresse d'un citoyen, sans que celui-ci n'en ait émis le souhait, constitue une ingérence grave dans sa vie privée. Cela vaut en particulier pour la publication de ces données classées par rue et numéro de rue, vu que des informations complémentaires sur le citoyen sont révélées (*supra*).

La Commission constate donc que l'intérêt poursuivi par le maître du fichier est disproportionné par rapport aux risques courus par les personnes concernées du point de vue de leur vie privée. C'est pourquoi, elle estime que la finalité du traitement qui fait l'objet des plaintes soumises, est de nature illégitime.

8. A ce propos, la Commission tient à souligner que le législateur impose, depuis quelques années, de strictes limitations à l'égard de la transmission de listes ou de la communication de données à caractère personnel provenant des registres tenus à jour par des autorités publiques. On a déjà insisté sur les limitations imposées par la loi du 30 juillet 1991 modifiant le Code électoral et l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de population et dans le registre des étrangers (*supra*). L'accès au Registre national et l'utilisation du numéro de Registre national ont déjà été limités par la loi du 8 août 1983 organisant le Registre national des personnes physiques dans un souci de protection de la vie privée. ⁽⁵⁾

La Commission considère qu'il n'est pas acceptable que des entreprises privées, sans présenter, à cet égard, les garanties nécessaires sur le plan de la vie privée, publient des listes comprenant souvent des données inexactes ou périmées se rapportant aux citoyens, tandis qu'on interdit aux autorités locales, disposant de données mises à jour, de fournir de telles listes aux tiers, pour des raisons de protection de la vie privée.

9. Le principe de finalité institué à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 exige une pondération entre les intérêts du maître du fichier et les personnes concernées. La Commission estime que, pour qu'il soit question d'un tel équilibre, le maître du fichier est tenu de prévoir un certain nombre de garanties en vue de protéger la vie privée. La Commission fait les recommandations suivantes en la matière :

1° consentement de la personne concernée

La publication d'adresses sans que la personne concernée n'en ait émis le souhait constitue une ingérence grave dans sa vie privée. Par conséquent, la Commission estime que la publication des données ne peut avoir lieu que dans la mesure où la personne concernée a donné son consentement à cet effet.

Un tel consentement doit être donné par la personne concernée au moment de la collecte des données à caractère personnel.

2° aucun traitement de données excessives

L'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 stipule : *"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; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités."*

La Commission constate que les données à caractère personnel apparaissent dans les listes d'adresses classées soit par ordre alphabétique, soit par rue et numéro de rue. Comme on l'a déjà remarqué, le classement des données à caractère personnel par nom de rue et numéro, en plus de l'adresse, révèle des informations complémentaires sur la personne concernée. On peut donc déduire d'un classement dans un tel ordre le nombre et l'identité des personnes vivant ou résidant à la même adresse. Afin de protéger la vie privée des citoyens, la Commission est d'avis que le classement des données à caractère personnel par rue et numéro doit être abandonné. Cela s'applique aussi à la mention du prénom des habitants. La Commission pense que cette indication sur le sexe comporte un risque inutile pour la vie privée du citoyen.

10. Les autres obligations imposées au maître de fichier par la loi du 8 décembre 1992 doivent également être respectées. La Commission souhaite, en particulier, insister sur la disposition de l'article 16, § 1er, 3° selon laquelle le maître de fichier doit faire diligence "pour tenir les données à jour, pour rectifier ou supprimer les données inexactes, incomplètes, ou non pertinentes, (...)"

La publication de données à caractère personnel fautives ou périmées comporte de sérieux risques pour la vie privée. On pense ici, par exemple, à la publication des nom et adresse de personnes décédées ou à deux personnes présentées comme habitant à la même adresse, alors que ce n'est plus le cas depuis longtemps.

A cet égard, la Commission est d'avis qu'il est souhaitable que, lors de chaque édition, les données à caractère personnel soient soumises aux personnes concernées pour vérification.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. PAUL.

(sé) P. THOMAS.