

CBPL
Commissie voor de bescherming
van de persoonlijke levenssfeer

Paul De Hert
en Serge Gutwirth

Anthologie privacy

*Overzicht van artikels,
wetgeving en rechtspraak
over privacy- en
persoonsgegevensbescherming
voor België tot 1998*



ASP Academic
Scientific
Publishers

Paul De Hert
et Serge Gutwirth

Anthologie de la vie privée

*Compilation d'articles, de législation
et de jurisprudence concernant la
protection de la vie privée et
des données à caractère personnel
pour la Belgique jusque 1998*

ASP

Couverture : Frisco, Oostende
Mise en page : theSWitch, Antwerpen
Imprimé par : Wilco, Amersfoort

© 2013 ASP nv (Academic and Scientific Publishers nv)
Galerie Ravenstein 28
B-1000 Bruxelles
Tel. + 32 (0)2 289 26 50
Fax + 32 (0)2 289 26 59
e-mail : info@aspeditions.be
www.aspeditions.be

ISBN 978 90 5718 258 7
NUR 820 / 822
Dépôt légal D/2013/11.161/012

Tous droits réservés. Aucun extrait de cet ouvrage ne peut être reproduit, ni saisi dans une banque de données, ni communiqué au public, sous quelque forme que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, film ou autre, sans le consentement écrit et préalable de l'éditeur.

Table des matières

Préface	7
I. Histoire supranationale de la protection des données	9
II. Histoire belge de la protection des données	19
III. Historique de la Commission belge de la protection de la vie privée	47
IV. Historique de la "jurisprudence" de la Commission belge de la protection de la vie privée	53
Apologie	57
Clés d'une recherche efficace sur le site Internet "Anthologie"	62
Plan du site	64

Préface

Cher lecteur,

Rien n'arrête le temps, même pas dans le monde de la vie privée, du traitement des données et de la protection de celles-ci.

Au niveau belge, on peut par exemple se référer à la loi du **26 février 2003** qui modifie la loi de base du **8 décembre 1992** et qui d'une part, institue de manière organisationnelle la Commission de la protection de la vie privée auprès de la Chambre des Représentants et d'autre part, en étend les compétences. La Commission se voit ainsi attribuer un rôle centralisateur pour tout ce qui concerne les transferts de données à partir de sources publiques, par le biais de la création en son sein de comités sectoriels. Ces comités ont pour mission de statuer de manière contraignante, chacun dans un secteur ou niveau public déterminé, sur la communication de données à caractère personnel à partir du secteur ou du niveau concerné.

Au niveau européen, la Commission européenne a déposé sur la table le **25 janvier 2012** une proposition de révision de la Directive européenne 95/46, devenue obsolète à ses yeux. Si elle est adoptée, cette proposition entraînera plusieurs modifications radicales sur le plan de la protection de la vie privée et du traitement de données, tout d'abord au niveau du choix de l'instrument juridique, en l'espèce : un règlement qui sera directement applicable à l'ensemble des États membres de l'UE. Cela changerait donc fondamentalement la situation actuelle où la réglementation européenne est mise en œuvre dans chaque État membre de l'UE séparément.

Pourtant, la conception de la protection de la vie privée, du traitement et de la protection des données n'a pas toujours été la même.

Comment cette matière s'est-elle donc développée au fil du temps, en particulier en Belgique ? Et quels ont été les jalons majeurs de ce processus ?

Cet opuscule, intitulé *Anthologie du droit à la vie privée jusqu'à 1998*, se limite à une esquisse des développements en matière de protection de la vie privée jusqu'en **1998**. Cette année-là, la loi du **8 décembre 1992** a été modifiée par la loi du **11 décembre 1998** *transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*.

On reviendra successivement sur l'histoire du droit international (I) et belge (II) en matière de vie privée, sur l'historique institutionnel de la Commission belge de la protection de la vie privée (III) et sur l'évolution dans sa jurisprudence (IV). L'ouvrage constitue en fait un résumé des textes de référence publiés en version plus détaillée sur le site Internet de la Commission, lesquels comportent également une bibliographie.

Laissez-vous emporter par les vagues de ce voyage dans le temps.

Paul Thomas

Président de la Commission de la protection de la vie privée
(1992-2004)

I. Histoire supranationale de la protection des données

Généralités

Dans les années **1970**, l'information a connu un important essor. On a vu apparaître un arsenal de moyens pour traiter des données de façon automatisée. Plusieurs juristes et instances publiques se sont dès lors inquiétés des risques que le traitement automatisé de données impliquait pour la vie privée des citoyens.

Outre le lüder allemand de La Hesse, une série d'autres pays tels que la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Autriche, la France et le Luxembourg ont introduit, dans les années **1973-1985**, une réglementation pour la protection des données à caractère personnel.

Ils donnaient ainsi suite aux recommandations et résolutions avant-gardistes du Conseil de l'Europe, qui a toujours pris l'initiative en ce qui concerne la protection des droits de l'homme.

Ces recommandations et résolutions se fondaient elles-mêmes sur l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme (CEDH), qui garantit le droit au respect de la vie privée.

Au début des années **1980**, les travaux du Conseil de l'Europe devaient aboutir au texte d'une convention, à savoir la Convention de Strasbourg n° 108 *pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*.

Parallèlement à cela, on œuvrait à l'échelle internationale à des directives en matière de protection des données au niveau de

l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) et des Nations Unies.

La Convention du Conseil de l'Europe ouvrirait la voie, au milieu des années **1990**, à une directive européenne (contraignante), élaborée au sein de cette autre importante organisation européenne qu'est la Communauté européenne.

Les normes supranationales importantes sur le plan du traitement automatique de données à caractère personnel pour l'ordre juridique belge dans les années **1980 et 1990** font l'objet ci-après d'un examen approfondi. On a toutefois fait abstraction à cet égard des travaux menés au sein des Nations Unies, plus précisément par la Commission des Droits de l'Homme au sein du Conseil économique et social.

OCDE

Le **23 septembre 1980**, le Conseil des ministres de l'OCDE a donné aux États membres la recommandation de transposer les directives de l'OCDE dans le droit national. Les directives n'avaient aucun pouvoir contraignant sur le plan juridique. Elles dégageaient toutefois un consensus sur plusieurs principes de base relatifs à la libre circulation et à la protection des données à caractère personnel. Elles étaient censées pouvoir faire office de cadre général pour le développement de la législation en la matière.

Conseil de l'Europe

En **1972**, les ministres européens de la Justice ont adopté une résolution qui a eu pour effet que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe désigna en **1976** une commission d'experts. Cette dernière avait pour tâche de rédiger le texte d'une convention pour la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données

à caractère personnel. Elle a fourni un travail très important qui a débouché sur la Convention n° 108 du **28 janvier 1981** *pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*.

La Convention est entrée en vigueur le **1^{er} octobre 1985** et a été explicitement mise en relation avec la réalisation du droit repris à l'article 8 de la CEDH.

La Convention a pour objet de protéger le droit à la vie privée à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel de toute personne physique se trouvant sur le territoire d'un État adhérent.

La Convention n° 108 s'efforce – tout comme les directives de l'OCDE – d'imposer et d'introduire dans le droit national des parties adhérentes un "noyau dur" de principes et de mesures de protection de la vie privée à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel. Pour des raisons évidentes, l'initiative substantiellement comparable du Conseil de l'Europe met davantage l'accent sur la protection de la vie privée que ce n'est le cas pour les directives de l'OCDE. En effet, en tant qu'organisation, le Conseil de l'Europe s'aligne très étroitement sur la CEDH et la problématique des droits et libertés fondamentaux de l'homme.

Contrairement aux directives de l'OCDE, la Convention n° 108 produit des effets contraignants, sans toutefois que les dispositions soient auto-exécutables. Dès lors, les droits accordés par la Convention ne peuvent pas lui être directement empruntés. La Convention n° 108 prévoit que chaque cosignataire doit prendre les mesures nécessaires dans son droit interne pour rendre exécutoires les principes contenus dans la Convention.

Plus spécifiquement, la Convention du Conseil de l'Europe posait l'exigence qu'elle ne pourrait être ratifiée qu'une fois que l'ordre judiciaire interne aurait prévu les mesures nécessaires pour

donner exécution aux principes fondamentaux de la Convention. Autrement dit, en l'absence d'une loi nationale portant exécution de la Convention, aucune ratification n'était possible. La Belgique a signé la Convention le **7 mai 1982** mais n'avait encore promulgué à ce moment aucune norme de droit nationale pouvant lui conférer force de loi.

La Convention du Conseil de l'Europe a indubitablement incité notre pays, qui restait à la traîne au niveau de la législation nationale en matière de vie privée, à voter néanmoins cette législation.

D'autres canaux seront également utilisés pour exercer une pression, notamment sur la Belgique, afin de respecter les obligations internationales. L'adhésion aux Conventions Schengen et Europol a ainsi été subordonnée à la ratification de la Convention n° 108 et à l'existence d'une législation interne.

Communautés européennes

Les problèmes liés à la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe ont rapidement attiré l'attention de cette autre Europe, à savoir ce qui était à l'époque la Communauté européenne. Depuis **1981**, cette organisation, petite mais puissante, insistait auprès de ses États membres pour qu'ils ratifient la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe.

La Commission européenne et le Parlement européen ont promulgué respectivement des recommandations et des résolutions en la matière, comme par exemple la recommandation de la Commission, du **29 juillet 1981**, *concernant une convention du Conseil de l'Europe relative à la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*, recommandant aux États membres de l'Union européenne de signer la Convention n° 108 dans le courant de l'année **1981** et de la ratifier avant la fin de l'année **1982**, ou par exemple la résolution du

Parlement européen, du **9 mars 1982**, sur la protection des droits de la personne face au développement des progrès techniques dans le domaine de l'informatique.

À l'automne **1990**, la Commission européenne a émis une communication concernant la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel. Le document a été suivi d'une proposition de directive reprenant les principes en la matière.

Certains ont tiré à boulets rouges sur la proposition de directive car, selon eux, elle créait un déséquilibre au détriment des intérêts légitimes d'acteurs économiques et une résistance s'est également manifestée contre la définition de droits précis dans la proposition.

Certains aspects ont également été déclarés perfectibles par l'assemblée des représentants des autorités de contrôle de la protection des données. Cette assemblée s'est opposée au traitement distinct de données dans les secteurs privé et public ainsi qu'aux maigres compétences attribuées au Groupe pour la protection des données à caractère personnel. Un autre point critiqué concernait l'assouplissement du critère requis pour l'admissibilité de la transmission de données à caractère personnel vers des pays tiers par rapport au critère fixé dans la Convention n° 108 et dans les directives de l'OCDE. C'est peut-être pour éviter des conflits avec les États-Unis et les sociétés qui y sont établies que l'on est revenu à la condition selon laquelle le pays de destination doit offrir une protection appropriée (ou adéquate) et non plus une protection équivalente.

Le **24 octobre 1995**, la Directive 95/46/CE *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* a néanmoins officiellement vu le jour. Elle comptait 72 considérants et 34 articles et était supposée être transposée dans le droit national des États membres le **25 octobre 1998**.

L'article 1, premier alinéa de la Directive disposait que *"Les États membres assurent, conformément à la présente directive, la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel"*. Les considérants 10 et 11 de cette Directive clarifiaient cette disposition en énonçant que les droits et libertés fondamentaux devaient être respectés, notamment le droit à la vie privée tel que reconnu dans l'article 8 de la CEDH et dans les principes généraux du droit communautaire. L'objectif de garantir un niveau élevé de protection était clairement exprimé. Le considérant 11 énonçait aussi clairement que les principes contenus dans la Directive visaient à préciser et à amplifier les principes de la Convention de Strasbourg.

La Directive ne s'applique pas au traitement de données effectué par une personne physique pour l'exercice d'activités exclusivement personnelles ou domestiques ni au traitement de données effectué dans la sphère de la police, de la Justice et des services secrets.

La Directive énumère une série de principes qualitatifs valables pour l'ensemble des traitements. Les données à caractère personnel doivent être traitées loyalement et licitement et être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Elles doivent en outre être exactes et, si nécessaire, mises à jour.

Par ailleurs, il convient de respecter des principes d'admissibilité du traitement de données : le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si la personne concernée a indubitablement donné son consentement ou si le traitement est nécessaire : 1) à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ; 2) au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; 3) à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée ; 4) à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou 5) à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement.

La Directive comporte des règles supplémentaires pour les catégories particulières de traitements. Les traitements de données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la santé et à la vie sexuelle sont en principe uniquement et exceptionnellement autorisés sous ces conditions plus strictes. Ainsi, le traitement de données relatives à la santé n'est pas autorisé, à moins que des exigences plus strictes relatives au consentement soient respectées, ou si le traitement est nécessaire à la défense des intérêts vitaux de la personne concernée ou aux fins de la médecine préventive ou de diagnostics médicaux.

La Directive énumère également les droits des citoyens concernés (auxquels une exception est parfois consentie) : l'information des personnes concernées ; leur droit d'accès aux données ainsi que le droit de rectification et, dans des cas exceptionnels, de suppression. En ce qui concerne le "droit d'opposition", la Directive stipule que la personne concernée a le droit de s'opposer, pour des raisons légitimes, à ce que des données la concernant fassent l'objet d'un traitement. Elle doit aussi pouvoir s'opposer, sur demande et gratuitement, au traitement de données à des fins de prospection. Enfin, elle doit être informée avant que des données ne soient communiquées à des tiers à des fins de prospection et elle doit avoir le droit de s'opposer à cette communication.

La Directive reconnaît également à la personne concernée le droit de ne pas être soumise à une décision produisant des effets juridiques à son égard ou l'affectant de manière significative, prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données destiné à évaluer certains aspects de sa personnalité.

Tous ces droits peuvent faire l'objet d'exceptions pour sauvegarder, notamment, la sûreté de l'État, la défense nationale, la sécurité publique, la poursuite d'infractions pénales, un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou de l'Union européenne ou la protection de la personne concernée.

Deux dispositions imposent des obligations en matière de sécurité. Toute personne agissant sous l'autorité du responsable du traitement ou celle du sous-traitant, ainsi que le sous-traitant lui-même, qui accède à des données à caractère personnel ne peut les traiter que sur instruction du responsable du traitement. En outre, le responsable du traitement doit mettre en œuvre les mesures techniques et d'organisation appropriées pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte, l'altération, la diffusion ou l'accès non autorisés.

La Directive contient ensuite une section de quatre articles relatifs à la notification des traitements de données à caractère personnel. Le responsable du traitement doit adresser une notification à l'autorité de contrôle préalablement à la mise en œuvre d'un traitement de données. Après réception de la notification, l'autorité de contrôle effectue des contrôles préalables concernant des risques éventuels pour les droits et libertés des personnes concernées. Il convient d'assurer la publicité des traitements et les autorités de contrôle doivent tenir un registre des traitements notifiés.

La Directive régit également le transfert de données à caractère personnel vers des "pays tiers", c'est-à-dire en dehors de l'UE. La Directive établit une distinction entre les pays offrant un niveau de protection adéquat et les pays n'offrant pas un tel niveau de protection. Le transfert de données à caractère personnel d'un État membre vers un pays tiers offrant un niveau de protection adéquat est autorisé. Le transfert vers un pays tiers ne garantissant pas un niveau de protection adéquat n'est toutefois pas autorisé, à l'exception d'un certain nombre de dérogations énumérées de façon limitative.

La Directive vise également à encourager l'élaboration de codes de conduite nationaux et communautaires destinés à contribuer à la bonne application des dispositions nationales et communautaires.

Enfin, la Directive concerne des autorités de contrôle nationales et européennes. Au niveau national, chaque État membre doit charger une ou plusieurs autorités indépendantes de contrôler l'application sur son territoire des dispositions adoptées par les États membres en application de cette Directive. Au niveau de l'UE, il est institué un Groupe de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, composé de représentants des autorités de contrôle nationales, de représentants des autorités créées pour les institutions et organismes communautaires et d'un représentant de la Commission (ce que l'on appelle le Groupe 29).

II. Histoire belge de la protection des données

Généralités

La préoccupation relative à la protection des personnes au niveau de l'usage automatisé de leurs données à caractère personnel a initié dans les années **1970** un processus législatif dans le but d'imposer des règles et d'instaurer des limites à un tel usage.

Dès la fin des années **1960**, des initiatives parlementaires avaient vu le jour afin de protéger les citoyens contre les pratiques d'écoute et d'espionnage. Les premières initiatives visant à régir les banques de données remontent au début des années **1970**.

Premières propositions et premiers (avant-)projets de loi

Citons à titre d'exemple à cet égard : la proposition de loi de protection de la vie privée de Baert, Jorissen, Bouwens et Vanhaegendoren déposée au Sénat le **7 octobre 1969**. On y proposait d'exiger un permis de port d'armes pour les appareils destinés à écouter, espionner et enregistrer.

Le **18 juillet 1971**, une première proposition de loi relative à la protection des données à caractère personnel a été introduite et le **8 avril 1976**, le ministre de la Justice de l'époque a déposé un premier projet de loi au Parlement sur cette matière.

Par la suite, il y a encore eu d'autres propositions et (avant-)projets de loi relatifs à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données, mais aucune de ces initiatives n'a donné lieu à une quelconque législation.

Si l'on considère le nombre de propositions et de projets de loi introduits dans la période comprise entre **1976 et 1992**, la Belgique figure assurément en tête du peloton des États qui protègent la vie privée. Mais si l'on considère la législation contraignante, le pays accuserait finalement un retard assez important.

Malgré la souscription aux directives de l'OCDE et la signature de la Convention n° 108, la loi belge visant une protection générale des données à caractère personnel est donc intervenue tardivement, plus précisément le **8 décembre 1992** seulement.

Cela ne veut cependant pas dire qu'auparavant, la problématique du traitement de données à caractère personnel et de la protection de la vie privée y afférente ne pouvait pas être abordée en Belgique. Le traitement de données à caractère personnel était ou pouvait bel et bien être juridiquement évalué et protégé, plus précisément par le biais de la Constitution, de l'article 8 de la CEDH, de la loi pénale et de la législation spéciale en matière de protection des données.

Législation spéciale en matière de protection des données

Généralités

L'absence d'une loi générale sur la protection de la vie privée n'a en effet pas empêché la mise en place d'une réglementation spécifique avec des dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel ayant un champ d'application limité.

Avant **1992**, plusieurs lois spéciales visant des catégories bien déterminées de données ont été votées (parfois assorties de dispositions pénales). Elles restaient limitées à une banque de données ou à un secteur déterminé, comme par exemple :

- l'arrêté royal n° 141 du **30 décembre 1982** *créant une banque de données relatives aux membres du personnel du secteur public* ;

- la loi du **8 août 1983** *organisation un registre national des personnes physiques* ;
- l'arrêté royal du **16 décembre 1987** *portant organisation et fonctionnement d'une banque centrale de données au Fonds des accidents du travail* ;
- la loi du **15 janvier 1990** *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* ;
- la loi du **12 juin 1991** *relative au crédit à la consommation* ;
- la loi du **19 juillet 1991** *relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques* ;
- la loi du **4 août 1992** *relative au crédit hypothécaire*.

Cet aperçu montre qu'il s'agit généralement de réglementations spécifiques, liées au droit administratif, qui concernent le traitement automatisé de données à caractère personnel.

Deux importants précurseurs sectoriels de la loi du **8 décembre 1992** sont approfondis ci-après.

La loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques

La loi du **8 août 1983** *organisant un registre national des personnes physiques*, ci-après la loi Registre national, porte sur un système de traitement d'informations qui assure l'enregistrement, la mémorisation et la communication d'informations relatives à l'identification de personnes physiques.

Par le biais de la loi Registre national, le législateur n'a pas créé un nouveau fichier central de données mais a régularisé une situation de fait que constitue le traitement central informatisé de données relatives à la population.

Dans la pratique, le Registre national était en effet déjà fonctionnel depuis **1968**, mais toutes les communes n'y étaient pas affiliées, étant donné que l'accès se faisait sur une base volontaire et contractuelle.

Cela représentait évidemment un obstacle sérieux à une opérationnalité effective du fichier central lors de l'échange de données entre les autorités concernées, échange rendu nécessaire par l'interdépendance de procédures administratives. Dans cette situation, le système ne pouvait même pas exécuter convenablement sa fonction initiale.

La loi Registre national vise donc principalement à contraindre toutes les communes à traiter certaines données de façon centralisée. Elle répond à l'objectif d'une utilisation rationnelle et optimale de l'équipement informatique des services de l'État.

La banque de données résulte principalement de la recherche de meilleures prestations. La gestion automatique, avec ses avantages en termes de rapidité et d'efficacité, en a constitué le moteur par excellence, tandis que la préoccupation pour la problématique de la vie privée n'est apparue que tardivement et accessoirement, comme en atteste l'Exposé des motifs de la loi Registre national, où l'accent est mis sur l'aspect fonctionnel, à savoir l'opérationnalisation et la rationalisation complètes et définitives du fichier existant.

En vertu de la loi Registre national, les communes sont contraintes de collaborer. Elles doivent fournir d'office des données concernant les personnes inscrites dans les registres de la population ou dans les registres des étrangers.

Ces données sont subdivisées limitativement en neuf catégories, à savoir les "données de base" : les nom et prénoms, le lieu et la date de naissance, le sexe, la nationalité, la résidence principale, le lieu et la date du décès, la profession, l'état civil et la composition du ménage.

La limitation instaurée par la loi aux neuf données de base doit cependant être relativisée car les communes ont la possibilité d'enregistrer d'autres données dans le Registre national.

Ces données facultatives, dont le nombre et la nature ne sont pas limités, ne peuvent toutefois être communiquées à partir du Registre national qu'à l'autorité publique qui les a fournies. Néanmoins, la crainte paraît fondée que cela ait pour effet qu'un nombre excessif de données se retrouvent dans le Registre national, auxquelles en outre le droit de rectification ne serait pas applicable.

La limitation de l'enregistrement à ces neuf données de base est encore déforcée car elle ne peut s'appliquer aux systèmes informatiques de centres subrégionaux (qui assurent la gestion automatisée de la population pour les communes) ou aux propres systèmes des communes, qui sont moins soumis que le Registre national aux restrictions en vue de la protection de la vie privée, bien qu'il convienne ici toutefois de mentionner la loi du **19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité** ainsi que les arrêtés royaux du **16 juillet 1992**, pris en exécution de cette loi, en particulier l'arrêté royal du **16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers**.

Outre l'organisation de l'enregistrement de données de base et de données facultatives, la loi prévoit également la possibilité d'utiliser le Registre national comme relais pour l'échange de données – autres que les données de base mentionnées dans la loi – entre des communes et des autorités publiques et des organismes d'utilité publique habilités, en vertu d'un décret ou d'une loi, à les réclamer. Dans ce cas, le Registre national n'enregistre pas ces données mais intervient en tant qu'intermédiaire entre les communes.

Lors de la première inscription au Registre national, chaque personne reçoit un numéro d'identification ayant pour fonction essentielle d'éviter des erreurs d'identification dans les traitements de données.

En outre, l'autorisation d'utiliser le numéro d'identification peut être accordée à certains organismes d'intérêt général ou à certains organismes de droit belge qui accomplissent des tâches d'intérêt général pour des finalités déterminées, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission consultative de la protection de la vie privée. Cette Commission énonçait dès lors dans ses avis des principes stricts qui devaient être respectés avant qu'une autorisation puisse être accordée en vue d'une utilisation limitée du numéro.

La loi Registre national prévoit également que le Roi peut accorder l'accès au Registre national à des autorités publiques, à des organismes d'intérêt général, à des huissiers et à des notaires s'ils sont habilités à connaître ces données en vertu d'une loi ou d'un décret. Après avis de la Commission consultative de la protection de la vie privée, l'accès au Registre national peut être étendu par un arrêté délibéré en Conseil des ministres à des organismes de droit belge qui accomplissent des tâches d'intérêt général.

La loi Registre national organise enfin un système de triple contrôle. Elle a tout d'abord mis en place un "auto-contrôle" qui, sous peine de sanctions correctionnelles, contraint les personnes, qui dans l'exercice de leurs fonctions interviennent dans le fonctionnement du Registre national, au respect strict des restrictions d'utilisation du numéro d'identification, au secret professionnel et à la bonne gestion des données en ce qui concerne leur mise à jour, leur rectification, leur sécurité et leur transmission.

Ensuite, la Commission consultative de la vie privée a été instaurée. Initialement, ses membres étaient nommés par le Roi, ce qui plaçait le contrôle institutionnel sous la tutelle du ministre de la Justice. La Commission consultative n'émettait jamais d'avis contraignant, même lorsque ces avis devaient obligatoirement être recueillis. Outre ces compétences consultatives, la Commission disposait également d'une "compétence d'examen", mais seulement après une plainte (donc sans droit d'initiative). Elle ne pouvait d'ailleurs pas exercer cette compétence d'examen de façon autonome (pour

des vérifications sur place, l'intervention du juge d'instruction était nécessaire). Lorsqu'elle constatait des infractions, elle en avisait le Procureur du Roi. Enfin, le droit d'accès et de rectification a permis d'organiser le contrôle par le citoyen lui-même.

Chaque citoyen a le droit d'obtenir la communication des données enregistrées le concernant par l'administration communale ou la mission diplomatique auprès de laquelle il est inscrit. Ce droit d'accès concerne aussi bien les données de base que les données facultatives. En vertu d'un règlement communal, il peut être facturé au citoyen. Contrairement au droit d'accès, à la lecture de la loi, le droit de rectification ne peut pas être exercé en ce qui concerne les données facultatives. Cette lacune fait l'objet de critiques, ce qui est compréhensible.

Pendant longtemps, la loi Registre national est restée l'instrument législatif majeur en Belgique dans le domaine de la protection des données à caractère personnel.

La loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale

Au début de l'année **1990**, la problématique de la protection de la vie privée à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel est de nouveau abordée lors de la création de la Banque-carrefour de la sécurité sociale.

La loi du **15 janvier 1990** *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*, ci-après la loi Banque-carrefour, est également caractérisée par une grande préoccupation pour les besoins de l'administration, en particulier celle de la sécurité sociale.

L'attention s'est indubitablement portée sur l'efficacité des services publics – au moyen d'une informatisation approfondie de la sécurité sociale – mais cette loi visait également la protection et la sécurisation des données et de la vie privée des assurés sociaux.

Cette loi était en effet la première loi belge qui fixait de manière assez précise, dans le secteur social, les obligations des responsables de traitements ainsi que les droits des personnes faisant l'objet d'un enregistrement, ce à la lumière de la protection de leur vie privée dans le cadre du traitement de données à caractère personnel. Cette loi supprimait l'ancienne Commission consultative et instituait la Commission de la protection de la vie privée proprement dite. À noter également la création d'un organe de contrôle spécifique dans le cadre de la Banque-carrefour de la sécurité sociale : le Comité de surveillance de la sécurité sociale.

Outre ces réalisations, telles que le droit d'accès et de rectification, le rôle du Comité de surveillance et de la Commission de la protection de la vie privée, ... il convient surtout d'en souligner le point de départ fondamental proprement dit de la Banque-carrefour : le concept élaboré dans la loi (un réseau entre organismes de sécurité sociale) abandonne en effet l'idée d'une "méga" banque de données centrale unique. Pour des raisons de principe liées à la vie privée et en raison des possibilités techniques des réseaux informatiques, on recherche précisément une solution décentralisée par le biais de la création d'un système de "carrefour" ou de relais.

La loi Banque-carrefour vise une gestion efficace et rationnelle des flux d'information tant entre les organismes de sécurité sociale entre eux qu'avec l'environnement externe (les employeurs).

Le modèle prend la forme d'un réseau géré par la Banque-carrefour de la sécurité sociale, ciaprès dénommée la Banque-carrefour. La Banque-carrefour joue à cet égard un rôle prépondérant et organise et coordonne le trafic sur ce réseau. Outre sa fonction de gestion, la Banque-carrefour constitue un relais bien informé capable de constater quelles données concernant une personne sont disponibles dans le réseau et à quel endroit elles sont conservées. Par conséquent, des données sur "qui-quoi-où" sont conservées, indiquant pour chaque personne assurée quelle branche ou organisme de sécurité sociale conserve certaines données.

La Banque-carrefour a accès au Registre national pour l'exercice de ses missions et l'utilisation du numéro de Registre national dans la sécurité sociale est imposée comme clé d'identification pour tous les liens internes et externes du réseau.

Tous les organismes de sécurité sociale sont légalement tenus de recourir à ce réseau pour réclamer (ou vérifier l'exactitude de) toutes les données sociales qui y sont disponibles. La légitimité de la demande est contrôlée par la Banque-carrefour. C'est seulement ensuite que cette dernière assure la transmission des informations, de l'organisme qui conserve les données à celui qui les demande. Les flux de données au sein de la Banque-carrefour sont soumis au critère du besoin. En effet, l'autorisation de transmettre des données ne peut intervenir que si elle est nécessaire à l'application de la sécurité sociale.

La communication de données sociales à caractère personnel par les organismes de sécurité sociale doit en principe également avoir lieu à l'intervention de la Banque-carrefour, bien qu'il existe une série d'exceptions, en veillant à informer en premier lieu la personne sur qui portent ces données. Néanmoins, la communication à d'autres personnes que les organismes de sécurité sociale ayant besoin des données (comme notamment les employeurs) peut s'effectuer en dehors de la Banque-carrefour. Dans certains cas, le Roi peut également autoriser que des données soient échangées entre des organismes de sécurité sociale sans l'intervention du réseau.

En principe, toute communication de données sociales à caractère personnel au sein du réseau, et *a fortiori* en dehors, est soumise à une autorisation de principe préalable du Comité de surveillance de la Sécurité sociale. Cette autorisation préalable constitue une garantie essentielle pour la protection de la vie privée. Dans des cas prévus par le Roi, il est possible de déroger à ce règlement pour les flux internes d'informations.

La loi Banque-carrefour comporte également un volet consacré aux droits de la personne enregistrée et un volet sur le contrôle. Toute personne a, vis-à-vis de la Banque-carrefour ou des organismes de sécurité sociale, le droit à la communication des données la concernant, à la rectification des données inexactes et à l'effacement de données superflues ou obtenues de manière irrégulière.

La Banque-carrefour et les organismes de sécurité sociale doivent d'ailleurs prendre toutes les mesures pour assurer la parfaite conservation des données sociales à caractère personnel, et ce à peine de sanctions pénales. Les personnes qui obtiennent la communication de telles données sont tenues de prendre des mesures pour garantir le caractère confidentiel des données et pour veiller à ce qu'elles soient exclusivement utilisées pour les finalités définies dans la loi Banque-carrefour ou pour l'accomplissement de leurs obligations légales. Un secret professionnel, sanctionné par des peines correctionnelles, est également prévu pour les personnes qui, en raison de leurs fonctions, prennent connaissance de données sociales à caractère personnel.

Les données médicales à caractère personnel font l'objet de mesures de protection supplémentaires. Chaque organisme doit en effet désigner un médecin qui porte la responsabilité de ces données. Ce médecin surveille l'organisation des procédures particulières d'authentification et d'accès relatives aux données médicales. Dans chaque organisme de sécurité sociale ainsi qu'à la Banque-carrefour même, un gestionnaire de banque de données, ou un responsable informatique, est désigné, lequel porte la responsabilité des fichiers de données sociales, en particulier pour la surveillance de la sécurité du traitement automatisé.

La loi organise également le Comité de surveillance de la Banque-carrefour. Cet organe indépendant nommé alternativement par la Chambre et par le Sénat, sur proposition du Conseil des ministres, possède des compétences étendues en ce qui concerne le contrôle des flux de données dans le réseau (octroi d'autorisations et suspension de l'utilisation de la banque de données), ainsi qu'en ce qui concerne la recherche d'infractions à

la loi et la prise de connaissance de plaintes et de déclarations. Les avis et les recommandations du Comité de surveillance ne sont pas contraignants. Le Comité peut déclarer des infractions (présumées) aux "inspecteurs sociaux". Son président peut en outre saisir les juridictions du travail de tout litige concernant la loi Banque-carrefour.

Enfin, la loi Banque-carrefour réforme également la Commission de la protection de la vie privée en vue de l'entrée en vigueur imminente de la loi générale relative à la vie privée.

Autres moyens de protection

Le règlement de la problématique du traitement des données à caractère personnel dans des lois spéciales ne constituait qu'un seul mode de protection de la vie privée. D'autres moyens de protection étaient également possibles.

Protection via la Constitution de 1830

Certes la Constitution de **1830** ne comportait aucun droit général à la protection de la vie privée, mais son article 10 (l'actuel article 15) protégeait le domicile, en disposant notamment qu'une visite domiciliaire ne pouvait avoir lieu que dans les cas et selon les procédures prescrites par la loi. L'article 22 (l'actuel article 29) traitait de l'inviolabilité du secret des lettres. Ces deux dispositions recouvrent certes de grands domaines qui peuvent aujourd'hui être repris sous le dénominateur "vie privée", mais elles ne vont pas jusqu'à garantir un droit intégral à la protection de la vie privée.

Protection via l'article 8 de la CEDH de 1950

En Belgique, en l'absence d'une telle reconnaissance constitutionnelle, on a longtemps recouru à l'article 8 de la CEDH, qui prévoit bel et bien un tel droit général à la protection de la vie privée.

L'article 8 de la CEDH comporte des directives claires sur les cas où et les modalités selon lesquelles d'éventuelles violations de la vie privée sont possibles. Il peut ainsi être considéré comme un dispositif de protection alternatif à part entière, étant donné que l'automatisation du traitement de données à caractère personnel renvoie explicitement à ce que l'on appelle la vie privée. La collecte, l'enregistrement et le traitement d'informations sur des individus appartiennent sans conteste au domaine de la vie privée.

L'article 8 de la CEDH et son effet direct (et horizontal), combinés à l'inventivité du juge qui, dans sa décision, pouvait s'inspirer de règles internationales existantes ou du droit belge "à venir", donnèrent lieu au règlement jurisprudentiel d'un certain nombre de problèmes spécifiques occasionnés par le traitement automatisé de données à caractère personnel.

Protection via la loi pénale

Traditionnellement, la vie privée est également protégée par des dispositions du Code pénal. Certains actes qui portent atteinte à la vie privée sont ainsi incriminés. Pensons notamment aux articles 460 (secret des lettres), 443 (calomnie) et 439 e.s. du Code pénal (violation de domicile).

Les origines de la protection des données à caractère personnel dans notre pays via la loi pénale remontent même encore plus loin. Depuis le **8 juin 1867** déjà, le Code pénal contient une disposition importante pour le droit à la protection des données, à savoir celle relative au règlement général du secret professionnel. L'article 458 de ce Code stipulait initialement à cet égard ce qui suit : *"Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toute autre personne dépositaire, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement"*.

Protection via d'autres branches juridiques

Outre ces lois spécifiques en matière de protection des données datant de la période antérieure à la loi du **8 décembre 1992** et les dispositions constitutionnelles et pénales pertinentes pour la vie privée qui ont déjà été évoquées, la vie privée a également été protégée avant **1992** par des règles issues d'autres branches juridiques.

En ce qui concerne les règles de droit civil, on peut penser aux articles 215 et 218 du Code civil (CC) relatifs au domicile conjugal et à la doctrine de l'acte illicite (article 1382 CC). En ce qui concerne le droit judiciaire, on peut évoquer l'article 1270 du Code judiciaire interdisant la publication des débats dans des affaires de divorce et, en droit fiscal, l'article 244 du Code des impôts sur les revenus du **10 avril 1990** concernant le secret professionnel des personnes impliquées dans l'application des lois fiscales. Le droit d'auteur comporte également un règlement important du droit à l'image et l'interdiction de diffuser des images sans autorisation de la personne concernée. Il y a aussi des règles spécifiques pour les sociétés de courtage en change et en dépôts. On retrouve également des dispositions importantes en matière de vie privée dans la loi *relative aux radiocommunications*, la loi *portant réforme de certaines entreprises publiques économiques*, la loi *organisant la profession de détective privé*, la loi *sur les entreprises de gardiennage*, la loi *sur la fonction de police*, le droit de la procédure pénale et le droit administratif. Enfin, on peut citer les nombreux instruments du droit du travail faisant partie du droit social visant à protéger la vie privée du travailleur, par exemple l'article 36 de la loi du **3 juillet 1978** *relative aux contrats de travail* en vertu duquel sont nulles les clauses prévoyant que le mariage, la maternité ou le fait d'avoir atteint l'âge de la pension légale ou conventionnelle mettent fin au contrat. Ou encore la CCT n° 38 du **6 décembre 1983** (*concernant la vie privée du candidat lors de la procédure de sélection*), conclue au Conseil National du Travail.

Débats pertinents pour la vie privée dans la doctrine et la jurisprudence belges

Avant **1992**, la littérature juridique belge a évoqué la vie privée à l'occasion d'affaires judiciaires ou, dans une moindre mesure, suite à des évolutions technologiques.

À cet égard, on relèvera notamment la jurisprudence liégeoise (Tr. de Liège **1987**) et namuroise (Justice de paix de Namur, **1987**) quant aux listes noires contenant des données à caractère personnel ainsi que les commentaires sur les arrêts européens *Marckx* (PAUWELS, J., **1982**, PINTENS, W., **1983-1984**, HEYVAERT, A., et WILLEKENS, H., **1981**, HEYVAERT, A., **1991-1992**, BOSSUYT, M., **1979-1980**, BOSSUYT, M., **1980**), *Leander* (DEJAEGERE, P., **1988**, DE SCHUTTER, B., **1990**, VELU, J. et ERGEC, R., **1990**) et *Gaskin* (VELU, J. et ERGEC, R., **1990**).

La jurisprudence libérale de Strasbourg "contre" la pénalisation de l'homosexualité, contre les sanctions corporelles à l'école et contre la censure de la correspondance des détenus a également donné lieu à des commentaires dans la doctrine (LEMMENS, P., respectivement en **1981-1982**, **1982-1983** et **1983-1984**).

Autre fait marquant, la polémique relative aux contrôles d'identité en Belgique (REYNTJENS, F., **1983**) qui a donné lieu à une décision de la Commission de protection des droits de l'homme (de l'époque). Dans l'affaire *Reyntjens c. Belgique* de **1992**, une plainte avait été déposée contre le fait qu'à la suite d'un contrôle d'identité par la gendarmerie (qui n'existe plus à présent), un enregistrement de données (à caractère personnel) avait été réalisé. La Commission avait rejeté la plainte et avait estimé que l'article 8 de la CEDH n'était même pas d'application. La Commission s'était limitée à vérifier quelles données figuraient sur la carte d'identité, ce qui l'avait amenée à conclure qu'il ne s'agissait en l'occurrence pas de données sensibles au regard de la vie privée.

L'évolution de la technique a fait l'objet en **1980** d'une conférence scientifique à Namur avec notamment un bel exposé sur le concept de "vie privée" (VANDENBERGHE, H., **1980**).

Côté néerlandophone, un recueil intitulé "*Tegenspraak*" de **1988** a effectué une mise au point sur la problématique (DEBEUCKELAERE, W., DOOM, R., MORTIER, F., RAES, K. et WILLEKENS, H., **1988**).

Du point de vue historique, les ouvrages traitant des nouvelles menaces que représentent les évolutions technologiques pour la vie privée sont également innovants (VANDENBERGHE, H., **1969-1970, 1971, 1972, 1973, 1975, 1980, 1985**), MATTHIJS, J. (**1978**) et ARONSTEIN, CL. (**1980**).

Une conférence à Madrid a permis de conscientiser davantage les fonctionnaires dirigeants de notre pays (DEBRULLE, C., **1984**).

La jurisprudence relative à la technologie a également vu le jour dans notre pays. À titre d'exemple, on peut citer la décision du juge de paix de Roulers selon laquelle un détective privé ne peut exiger de salaire si, en mission, il a photographié secrètement des personnes car un tel contrat viole l'article 8 de la CEDH (Justice de paix de Roulers, **1988**).

Un lien étroit entre la doctrine et la jurisprudence – la première étant la conséquence de la seconde – ressort aussi notamment de :

- la jurisprudence sur la ceinture de sécurité : l'imposition de la ceinture de sécurité a été jugée non incompatible avec l'article 8 de la CEDH par la Cour de cassation en **1979**, ce qui a notamment donné lieu à une courageuse note de doctrine (LEMMENS, P., **1980**) ;
- la jurisprudence sur le libre choix de médecins par les chômeurs : la Cour de cassation n'a pas vu de violation de l'article 8 de la CEDH dans le fait que des médecins désignés par les pouvoirs publics étaient sollicités pour

- évaluer l'incapacité de travail de chômeurs (LEMMENS, P., **1980-1981** et PIETERS, D., **1981**) ;
- la jurisprudence sur la législation belge en matière d'adoption (SENAEVE, P., **1982-1983**) ;
 - la jurisprudence sur l'expulsion d'étrangers (HAEGEMANS, L., **1982**) ;
 - la jurisprudence sur les divorces d'enseignants dans les écoles religieuses (LAMBRECHTS, W., **1986-1987**) ;
 - la jurisprudence sur les enfants adultérins (PANIER, C., **1987**) et l'incrimination de l'atteinte à la pudeur et de l'homosexualité (LEMMENS, P., **1983**) ;
 - la jurisprudence sur l'incrimination de l'avortement (VAN LIL, M., **1988-1989**) ;
 - la jurisprudence sur les tests médicaux forcés (LEMMENS, P., **1982-1983**, JANSSENS, E., **1982**) ;
 - la jurisprudence sur les écoutes téléphoniques (BLONTROCK, P. et DE HERT, P., **1991-1992**, LAMBRECHTS, L., **1994**, GULDIX, E., **1983-1984**, LEMMENS, P., **1984-1985**, RIGAUX, F., **1990**, DE NAUW, A., **1982-1983**, POELMANS, P., **1987**) ;
 - la jurisprudence sur le contrôle des travailleurs (DE HERT, P., **1992**, DE HERT, P. et GUTWIRTH, S., **1993**) ;
 - la jurisprudence sur la relation entre la presse et la vie privée en général (RIGAUX, F., **1987**) ;
 - la jurisprudence sur le droit à l'image (BALLON, G., **1985-1986**) ;
 - la jurisprudence sur le secret des lettres (KLEES, O., **1988**, LEBOUTTE, J., **1988**, CUMPS, G., **1983**).

En ce qui concerne la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel, on a déjà évoqué les décisions de Liège et Namur concernant des listes noires contenant des données à caractère personnel. En lien avec cette problématique des données à caractère personnel, on peut évoquer les décisions et documents de doctrine sur les compétences du fisc lors de la

consultation de données à caractère personnel (DELAHAYE, T., **1984**, DASSESSE, M., **1982**, DASSESSE, M., **1983**).

Les documents suivants, plus doctrinaires en soi, peuvent également être évoqués :

- sur la vie privée et la gendarmerie (MEERS, H. et ROOSEN, S., **1979**) ;
- sur la transplantation d'organes (DREESEN, W., **1984-1985**) ;
- sur les relations homosexuelles (GOOSSENS, B., **1984-1985**) ;
- sur la vie privée et notamment les assurances obligatoires au sein du système de sécurité sociale (GOSSERIES, PH., **1987**, GOSSERIES, PH. et PLAS, D., **1984**) ;
- sur les banques de données policières (BRUGGEMAN, W., **1985**) ;
- sur les banques de données dans le secteur de la sécurité sociale et des assurances (POULLET, Y., **1984**) ;
- sur le droit à la vie privée aux États-Unis (VANDERVEEREN, C., **1984**) ;
- sur le droit de disposer de son propre corps (JACQUE, J., **1983**).

Il convient également de citer dans ce contexte les ouvrages relatifs au droit de la maîtrise de l'information dans le secteur de la santé (FLAMEE, M., **1982-1983**) et au droit à l'information de l'employeur lors de la candidature et du recrutement (OVERSTEYNS, B., **1988**). Le droit relatif à la protection des données à caractère personnel a également été analysé selon la perspective du statut juridique de l'information (GUTWIRTH, S., **1985-1986**).

De véritables numéros thématiques sont également dédiés à la vie privée, comme celui de la *Revue de droit de la santé* sur les banques de données médicales de **1985** (notamment GERLO, J., **1985**, VAN STEENBERGHE, G., **1985** et DUPONT, L., **1985**) et le numéro thématique de la revue *Annales de Droit* de **1984** sur la

vie privée dans les relations professionnelles, avec notamment une contribution sur la vie privée dans la relation de travail (DEOM, D., **1984**), sur la vie privée et les métiers à risques (GILLAIN, J., **1984**) et d'autres contributions (notamment RIGAUX, F., **1984**, JAMOULLE, M., **1984**, MAGREZ, M., **1984**).

Il y a enfin les documents de doctrine concernant la législation prévue et existante ayant un impact sur la vie privée, comme la loi Banque-carrefour (ROBBEN, F., et VIAENE, J., **1989**, ROBBEN, F., **1989**) et la loi relative au Registre national (BARTHELEMY, J., **1987**, TEERLINCK, P., **1985** et WALLEMACQ, A., **1984**).

Genèse de la loi du 8 décembre 1992

Le débat sur la vie privée et la protection des données à caractère personnel a été relancé aux alentours de **1990**, lors de la création de la Banque-carrefour de la sécurité sociale nationale.

Mais le principal moteur fut la pression internationale.

Par la loi du **17 juin 1991**, la Belgique ratifiait la convention n° 108 du **28 janvier 1981** du Conseil de l'Europe *pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*. La ratification de cette convention imposait à la Belgique de promulguer et d'appliquer une législation dans cette matière.

Dans la convention d'application de Schengen du **19 juin 1990**, les États membres, dont la Belgique, convenaient qu'ils devaient avoir introduit une législation sur la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel avant de pouvoir ratifier la convention précitée, ce qui a finalement eu lieu par la loi du **18 mars 1993**.

Sous la pression de cette condition – pas d'adhésion à Schengen avant l'introduction d'une législation sur la protection des données

– le ministre de la Justice de l'époque, monsieur Wathelet, a donné un coup d'accélérateur à son initiative législative et un projet de loi fut déposé au Parlement le **6 mai 1991**. Dès lors, le projet restait assez vague : les mesures de protection étaient bien indiquées, mais l'exécution était laissée en grande partie au Roi. En outre, il était déjà évident à l'époque que le projet, qui devait donner lieu à la loi du **8 décembre 1992**, devrait être revu à court terme, suite aux évolutions européennes au niveau de la Communauté européenne, qui préparait une directive sur cette matière.

On peut franchement affirmer que la loi du **8 décembre 1992** a d'abord été le résultat de cette pression étrangère, et en second lieu celui d'une préoccupation nationale des dirigeants de l'époque.

Loi du 8 décembre 1992

L'initiative Wathelet a finalement donné lieu à une loi de portée générale en matière de respect de la vie privée dans le cadre des traitements de données. Cette loi fut intitulée "*loi du **8 décembre 1992** relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel*".

Non seulement la loi du **8 décembre 1992** a été votée et publiée tardivement (**18 mars 1993**), mais à nouveau, son entrée en vigueur s'est faite attendre et s'est déroulée en plusieurs phases. Par ailleurs, la loi confiait encore de nombreuses compétences au Roi qui devait prévoir des arrêtés d'exécution affinant le cadre général de la loi du **8 décembre 1992**. Au total, une quinzaine d'arrêtés d'exécution ont été publiés entre **1993** et **1996**.

Cette loi n'est en effet pas entrée en vigueur en une seule fois. La date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi avait été laissée à l'appréciation du Roi, bien que le législateur ait fixé une date limite dans la loi du **8 décembre 1992**.

La tactique d'entrée en vigueur étalée des dispositions de la loi visait à donner du temps au Roi pour couler les modalités d'exécution pratiques dans des arrêtés royaux. Une première série de dispositions de la loi est entrée en vigueur le **1^{er} avril 1993**. On peut se référer à cet égard à l'arrêté royal n° 1 du **28 février 1993** promulgué en exécution de cette loi.

La date limite fixée par la loi elle-même n'a toutefois pas été respectée. Au milieu de l'année **1994**, à peine deux mois avant cette date limite, la loi du **8 décembre 1992** était modifiée par la loi du **30 juin 1994** en vue de reporter le délai initial au **1^{er} mars 1995**. L'entrée en vigueur des dispositions de la loi du **8 décembre 1992** s'est donc en fait étalée du **18 mars 1993** (date de publication de la loi au Moniteur belge) au **1^{er} mars 1995**.

Mais tout n'était pas encore réglé pour autant : chaque fois qu'une disposition légale imposant une obligation concrète pour les responsables d'un traitement existant entrait en vigueur, ces derniers bénéficiaient d'un délai supplémentaire pour s'adapter à cette disposition. Le Roi s'était vu confier la "compétence" de déterminer le temps nécessaire pour se conformer à une telle disposition.

Or cette fois, le législateur n'avait pas fixé de date limite dans la loi du **8 décembre 1992**. Le Roi disposait ainsi de la compétence d'ajourner l'application de la loi de manière illimitée dans le temps. Les délais qu'il imposait pouvaient en outre être reportés via un simple arrêté royal si un problème se posait pour les responsables de traitements existants. Et le Roi a effectivement eu recours à cette possibilité, la loi du **8 décembre 1992** n'ayant finalement été appliquée intégralement qu'à la mi-**1996** pour l'ensemble de ses dispositions et en ce qui concerne tous les traitements, même ceux qui existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la loi.

En outre, il était écrit que la loi du **8 décembre 1992** ne ferait pas de vieux jours. À peine mise en œuvre, la Directive européenne précitée du **24 octobre 1995** imposait à tous les États membres de la Communauté européenne d'adapter leur législation interne.

Lorsque cette Directive prit une forme définitive (au milieu de l'année **1995**), le Roi tenta d'apporter des corrections conformément à la Directive via des arrêtés royaux, sans vouloir toucher à ce moment au texte de la loi initiale du **8 décembre 1992**. C'est ce qui explique en partie le report de la date d'entrée en vigueur de cette loi et la modification des arrêtés royaux tout récents via de nouveaux arrêtés en exécution de cette loi.

Le dernier élément de cette saga de l'entrée en vigueur complexe de la loi du **8 décembre 1992** consiste en l'entrée en vigueur de l'obligation de mentionner un numéro d'identification pour les traitements de données. Finalement, cette disposition ne sera même jamais mise en œuvre.

Bien que la loi du **8 décembre 1992** ait été votée, publiée et soit entrée en vigueur tardivement, les partisans de la vie privée ont majoritairement fait preuve de loyauté à l'égard de cette loi.

Cette attitude découlait non seulement de la conviction qu'une loi-cadre générale était de toute façon nécessaire, mais aussi du respect de la qualité de la Commission de la protection de la vie privée et de son Secrétariat. Les rapports annuels de la Commission de cette période démontrent le travail abattu au cours de ces années, souvent au niveau le plus élémentaire (avis et sensibilisation).

Les détracteurs de la loi soulignaient par contre le caractère complexe de la loi du **8 décembre 1992** (par exemple l'inaccessibilité terminologique), son caractère bureaucratique (comme la mention obligatoire d'un numéro d'identification pour chaque traitement de données à caractère personnel et la déclaration) et le fait qu'elle ne tenait pas suffisamment compte des nouvelles évolutions technologiques. On lui reprochait également de donner un rôle trop important au pouvoir exécutif quant à son interprétation, alors qu'au niveau de la vie privée le législateur doit prendre la responsabilité des choix normatifs majeurs. Enfin, des arguments tant juridiques que financiers étaient invoqués contre l'effet rétroactif de la loi. Selon certains, l'article 9 de la loi (relatif à l'information) s'appliquait

en effet aussi à des traitements existants et pas uniquement aux traitements de données à caractère personnel de personnes enregistrées pour la première fois après la date d'entrée en vigueur de l'article 9 de la loi.

En ce qui concerne l'emprise du pouvoir exécutif sur la loi du **8 décembre 1992**, on constate que cette dernière a été complétée par une douzaine d'arrêtés réglementaires. Le contenu des arrêtés d'exécution n'était pas toujours identique. Certains portaient sur les dates d'entrée en vigueur de la loi, d'autres comportaient des règles fondamentales sur les modalités de traitement de certaines données, notamment les données dites "sensibles". D'autres arrêtés d'exécution réglaient plus en détail l'exercice des droits et obligations contenus dans la loi. Ainsi, la loi formulait de manière générale un droit de consultation des données pour les personnes faisant l'objet d'un enregistrement. Les modalités pratiques de ce droit (comme son coût) étaient détaillées dans un arrêté d'exécution.

Sur le fond, on peut affirmer que cette loi (composée de 52 articles) s'applique aux traitements automatiques et aux fichiers manuels de données relatifs aux personnes physiques dans le secteur privé et public.

La loi vise à empêcher des atteintes disproportionnées à la liberté individuelle lors du traitement de données à caractère personnel. Elle vise un équilibre entre les exigences de protection de la vie privée et celles du système administratif, économique et social. Le traitement de données à caractère personnel n'est pas interdit de manière générale, mais il est soumis à une série de règles et de conditions.

La loi établit une distinction entre les données à caractère personnel sensibles et non sensibles. Pour les données non sensibles, le "régime de base" de la loi s'applique, pour les données sensibles, des règles supplémentaires sont prévues. Le traitement de ce type de données est en principe interdit ou, pour être plus précis, il n'est

autorisé que pour des finalités définies par ou en vertu d'une loi. Les données médicales et judiciaires sont également soumises à un régime particulier.

Pour la première fois de son histoire, le droit belge prévoyait explicitement que lors du traitement de données à caractère personnel le concernant, chacun (quel que soit le secteur) a droit au respect de sa vie privée.

En outre, la loi concède plusieurs droits spécifiques à la personne concernée. Toute personne concernée a en principe un droit d'information, de consultation et de rectification gratuite des données qui la concernent. Il est également possible d'exiger la suppression ou l'interdiction d'utiliser des données dont le traitement est interdit ou qui sont conservées trop longtemps.

Le "maître du fichier" – c'est-à-dire le responsable d'un traitement – se voit imposer par la loi une série d'obligations. Il doit ainsi notamment tenir un état de chaque traitement automatisé dont il est responsable et en faire la déclaration préalable à la Commission de la protection de la vie privée. Cette déclaration doit reprendre, outre la finalité du traitement, la manière dont les personnes concernées en sont informées, le service auprès duquel le droit d'accès peut être exercé ainsi que les mesures prises pour faciliter l'exercice de ce droit.

Des exceptions à ces directives sont également prévues. L'une d'entre elles concerne les banques de données policières. Il est intéressant de relever qu'à cet égard, le secteur journalistique n'est pas touché.

La loi régit également le fonctionnement et les compétences de la Commission de la protection de la vie privée.

Vient enfin une longue série de dispositions pénales visant à dissuader les tentatives de contourner la loi.

Les conséquences de la loi pour la Belgique étaient considérables : désormais, il était impossible d'enregistrer, de traiter et de combiner n'importe quoi pour n'importe quelle finalité. Les propriétaires de traitements automatisés et de fichiers manuels devaient respecter les conditions de la loi, comme le principe de finalité, le principe d'interdiction de traitement de données sensibles, l'octroi d'un droit d'accès et de rectification, ...

L'article 5 de la loi est une disposition capitale : un traitement de données n'est permis que pour des finalités définies préalablement qui doivent en outre être légitimes. Ce n'est pas tant la nature des données que ce qu'il en est fait (la finalité) qui génère un risque pour la vie privée. Le risque qui se présente à l'égard d'une donnée réside dans son utilisation. Par un contrôle de la finalité, la loi vise à contrôler l'utilisation des données. Outre ce principe de finalité, l'article 5 de la loi comporte encore un autre principe important : les données choisies doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard de la finalité du traitement. La nature des données doit correspondre à la finalité visée par le traitement.

La Commission de la protection de la vie privée veillera au respect du principe de finalité. Le cas échéant, les litiges en la matière pourront également être soumis aux tribunaux. Toute violation de l'article 5 est punissable d'une peine correctionnelle.

La loi ne comporte aucun système de contrôle préventif par lequel le responsable du traitement doit avant tout obtenir une autorisation de traiter des données (un peu comme un permis de conduire). Il n'est (quasiment) pas question non plus de contrôle préventif des traitements déclarés, mais bien d'un contrôle *a posteriori*. Une certaine forme de contrôle public est toutefois maintenue, étant donné que tous les traitements (à l'exception de ceux bénéficiant d'une dispense) doivent en principe être déclarés à la Commission.

Modifications apportées à la loi entre 1992 et 1998

Entre **1992** et **1998**, la loi du **8 décembre 1992** a encore subi quelques modifications, à savoir par la loi du **22 juillet 1993** portant des dispositions fiscales et financières (articles 89 et 90) et par la loi du **30 juin 1994** portant modification de l'article 52 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 (cf. le report au **1^{er} mars 1995** de la date limite initiale d'entrée en vigueur de la loi du **8 décembre 1992**).

Citons encore l'article 148 de la loi du **21 décembre 1994** portant des dispositions sociales et diverses : "*Aux articles 6, alinéa 1, et 8, § 1, 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, les mots 'fins déterminées en vertu de la loi' doivent être interprétés comme constituant une habilitation donnée au Roi pour déterminer les objectifs en vue desquels et les circonstances dans lesquelles les données à caractère personnel peuvent être traitées, conformément aux autres dispositions de la loi du **8 décembre 1992**".*

Cette dernière loi de modification exige quelques explications, indépendamment du fait que cette initiative légale explique en partie l'entrée en vigueur tardive de la loi du **8 décembre 1992**. La loi du **21 décembre 1994** est une loi interprétative et trouve son origine dans une divergence d'opinion juridique dans les années **1993-1994** entre le ministre de la Justice de l'époque et la section de législation du Conseil d'État. Cette polémique portait sur la marge de manœuvre donnée au Roi (et au ministre) pour concrétiser la loi du **8 décembre 1992** en arrêtés d'exécution. Le débat portait plus précisément sur les arrêtés d'exécution des articles 6 et 8 de la loi. Ces articles comportent une interdiction de principe de traiter des données à caractère personnel sensibles et judiciaires, concernant notamment des données relatives à l'origine ethnique, la vie sexuelle, les opinions ou activités politiques, les convictions religieuses ou

philosophiques, l'appartenance syndicale ou mutuelliste, ainsi que les données à caractère personnel de nature policière. Selon ces deux dispositions, de tels traitements sont seulement autorisés pour des finalités définies par ou en vertu de la loi. Elles y ajoutent que par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi peut poser des conditions particulières relatives au traitement de ces données. D'après le ministre de la Justice, le Conseil d'État lui laissait trop peu de marge de manœuvre pour l'exécution de ces dispositions. Le Conseil interprétait les termes précités "pour ou en vertu" dans le sens que pour chaque traitement de données à caractère personnel, une autorisation légale était requise. D'après le Conseil d'État, le Roi n'était pas autorisé à déterminer de sa propre initiative les finalités et conditions générales autorisant le traitement de données visé aux articles 6 et 8 de la loi.

Le ministre était par contre convaincu qu'il disposait d'une marge de manœuvre plus importante pour développer les articles 6 et 8 de la loi et que cela ne nécessitait pas toujours une loi votée au Parlement. Finalement, le ministre décida de traiter sur le fond la discussion, entamée depuis longtemps déjà, et grâce à lui, le Parlement vota une loi interprétative de la loi du **8 décembre 1992** confirmant la (large) vision du ministre de la Justice.

Pour simplifier, cette disposition permettait au Roi de déterminer lui-même les cas dans lesquels le traitement de données à caractère personnel sensibles et judiciaires était permis, malgré le principe de l'interdiction de traitement. Le Roi disposait ainsi d'une très large compétence réglementaire, qu'il a d'ailleurs utilisée lors de l'élaboration des arrêtés d'exécution.

Ce qui caractérise le débat poussif dans la doctrine belge à l'égard de la loi du **8 décembre 1992**, c'est le manque de discussion sur cette méthode. Via une loi interprétative, on laisse en effet au Roi de larges compétences, et ce dans une matière qui touche aux normes fondamentales d'une société. Autoriser différentes catégories professionnelles à traiter par exemple des données sur la sexualité, malgré le principe de l'interdiction de traitement, ne va pas de soi. L'argument du Conseil d'État reste pertinent : il appartient en

premier lieu au législateur de se prononcer sur des règlements délicats ayant un effet (potentiellement) majeur sur la vie privée de la personne concernée. D'autant plus que le droit à la protection de la vie privée a entre-temps été ancré dans la Constitution de **1994**, lui conférant ainsi le statut de droit fondamental. L'article 22 de la Constitution dispose que chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale. Seule une loi permet de déroger à ce droit fondamental. L'article 22 de la Constitution ne charge pas le pouvoir exécutif, mais bien le pouvoir législatif de prendre des mesures garantissant la protection de la vie privée si cette dernière est susceptible de subir une violation.

Loi du 11 décembre 1998 modifiant la loi du 8 décembre 1992

Comme déjà mentionné, la loi du **8 décembre 1992** ne devait pas passer le cap de l'an **2000**. La Directive européenne du **24 octobre 1995** abordée plus haut imposait à tous les États membres de la Communauté européenne d'adapter leur législation nationale.

La loi du **8 décembre 1992** n'était donc pas encore intégralement d'application lorsque le **24 octobre 1995**, cette Directive imposait le **25 octobre 1998** comme date limite de transposition en droit national. La Belgique ne parviendrait toutefois pas à respecter cette date.

Elle a choisit de respecter entre-temps le plus possible les principes de la Directive européenne via les arrêtés royaux en exécution de la loi initiale du **8 décembre 1992**.

C'est le **11 décembre 1998** qu'a été promulguée la loi transposant 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*. Cette loi prit la forme d'une

modification de la loi du **8 décembre 1992** afin de la mettre en conformité avec la Directive susmentionnée.

La loi modifiée conservait en grande partie la même structure que la loi initiale du **8 décembre 1992**. De nombreux principes sont restés identiques. Les différences se situent au niveau :

- de la terminologie employée et des définitions qui y sont données ;
- des exceptions à l'application de (certaines dispositions de) la loi ;
- du champ d'application territorial ;
- du point de départ à l'égard de la licéité du traitement ;
- du règlement pour les données dites "particulières" ;
- du mode d'information ;
- du droit de s'opposer, dans certains cas, à un traitement ;
- de la possibilité de désigner un "préposé à la protection des données".

Le **2 mars 1999**, cette loi de transposition a été publiée au Moniteur belge, mais il fallait attendre un arrêté d'exécution pour savoir quand cette loi de transposition entrerait en vigueur.

L'arrêté royal y afférent a été promulgué le **13 février 2001** et publié au Moniteur belge le **13 mars 2001** et est donc entré en vigueur, avec la loi du **11 décembre 1998**, le **1^{er} septembre 2001**. Il abrogeait d'emblée tous les arrêtés d'exécution de l'ancienne loi du **8 décembre 1992** promulgués précédemment.

III. Historique de la Commission belge de la protection de la vie privée

Étrange mais vrai : l'ADN de la Commission de la protection de la vie privée est mêlé à deux banques de données publiques.

L'arrêté royal n° 141 du **30 décembre 1982** *créant une banque de données relatives aux membres du personnel du secteur public* a donné lieu, comme l'indique son titre, à la création, au sein du Ministère de la Fonction publique de l'époque, d'une banque de données réunissant toutes sortes d'informations (traitement, ancienneté, grade, etc.) relatives à ce que l'on appellera ici par facilité les fonctionnaires fédéraux.

On s'inquiétait toutefois des risques que comportait une telle centralisation de données à caractère personnel sur le plan de la vie privée. C'est pourquoi l'article 6 de cet arrêté a créé une commission consultative. On lui avait octroyé :

- une compétence consultative *sur toute question relative à la protection de la vie privée dans le cadre du présent arrêté* (à défaut d'un avis dans les 60 jours, l'avis est réputé favorable) ;
- un pouvoir d'enquête relatif à des *plaintes qui lui sont adressées relativement à l'application du présent arrêté* (ce pouvoir d'enquête impliquait que la commission consultative pouvait charger un de ses membres, éventuellement assisté d'un expert, de procéder à des vérifications sur place, avec l'autorisation préalable du juge d'instruction. Cette dernière exigence avait pour conséquence que les vérifications sur place n'étaient pas très fréquentes).

Au Ministère de l'Intérieur de l'époque, on disposait déjà depuis **1968** d'une banque de données non négligeable, à savoir le Registre national qui réunissait des informations de plus de 9 millions de personnes résidant en Belgique. L'absence d'un règlement légal empêchait que cette banque de données remplisse réellement son rôle, à savoir promouvoir la rationalisation du travail administratif.

La loi du **8 août 1983** *organisant un registre national des personnes physiques* a comblé ce manque. Elle définissait quelles informations du Registre national pouvaient être communiquées, à qui celles-ci pouvaient l'être et sous quelles conditions.

L'article 12 a confié le contrôle du respect de cette loi à une commission consultative. Ses compétences étaient identiques à celles de la commission consultative créée par l'arrêté royal n° 141, à savoir une compétence consultative *sur toute question relative à la protection de la vie privée dans le cadre de la présente loi* et une compétence d'investigation relative aux *plaintes qui lui sont adressées relativement à l'application de la présente loi*.

L'article 6 de l'arrêté royal n° 141 et l'article 12 de la loi du **8 août 1983** ont été exécutés par l'arrêté royal du **20 avril 1984** *régulant la composition et le fonctionnement de la "Commission consultative de la protection de la vie privée"*.

L'article 1 de cet arrêté disposait que les deux commissions consultatives formeraient une seule commission dénommée *"Commission consultative de la protection de la vie privée"*, composée de huit membres effectifs nommés par le Roi pour une période de deux ans, sur proposition du ministre de la Justice, du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires économiques. Étant donné que deux membres de la commission consultative étaient obligatoirement fonctionnaire du Ministère de la Justice et fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique et que le ministre de la Justice régissait la composition de son secrétariat, on peut s'interroger quant au caractère indépendant de

la *Commission consultative de la protection de la vie privée*, malgré le fait que la présidence était confiée à un magistrat.

Contrairement à ce que son nom laisse entendre, la compétence de la *Commission consultative de la protection de la vie privée* était assez limitée. Son domaine d'action se limitait à l'application de l'arrêté royal n° 141 et de la loi du **8 août 1983** et plus particulièrement aux problèmes y afférents concernant la protection de la vie privée. Les rapports annuels de la *Commission consultative de la protection de la vie privée* révèlent que la majeure partie de son attention est consacrée à des questions relatives aux informations du Registre national et au numéro d'identification du Registre national.

Toutefois ... on dépassait également le cadre fixé :

"La Commission accepte d'émettre des avis sur des matières qui, bien que situées en dehors du cadre de sa compétence actuelle, sont importantes pour la vie privée. La Commission s'estime compétente pour rendre des avis sur des matières relevant de l'ordre public, pour autant qu'elles concernent la protection de la vie privée" (cf. Commission consultative de la protection de la vie privée, Cinq années d'activités de la Commission : une première étape sur la voie de la protection des données à caractère personnel, **1984-1989**, p. 28).

Délivrée de la camisole de force grâce à la Banque-carrefour de la sécurité sociale

En **1990**, on a amorcé l'e-government en créant la Banque-carrefour de la sécurité sociale. La loi du **15 janvier 1990** relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale visait notamment à rationaliser la collecte, le stockage et le traitement de données à caractère personnel par les institutions de la sécurité sociale en recourant à de nouveaux concepts et technologies.

Au niveau de la protection de la vie privée, le contrôle de la Banque-carrefour de la Sécurité sociale avait été confié au Comité de surveillance de la Banque-carrefour mais on avait également prévu la création au sein du Ministère de la Justice de la *Commission de la protection de la vie privée*, ayant reçu une compétence consultative concernant les aspects de la loi du **15 janvier 1990** qui touchaient aux principes fondamentaux de la protection de la vie privée.

Il était aussi expressément prévu qu'elle reprenait les tâches de la *Commission consultative de la protection de la vie privée* (cf. l'article 92 de la loi du **15 janvier 1990**). Somme toute, elle restait une Commission qui, au niveau opérationnel, restait prisonnière d'un carcan strict. Provisoirement du moins, car l'exposé des motifs soulevait un coin du voile en précisant :

"Ultérieurement, cette Commission sera appelée à surveiller l'application des principes de protection de la vie privée pour l'ensemble des traitements automatisés dans le cadre d'une loi générale sur la protection de la vie privée.

Aussi, il a paru opportun d'anticiper sur ce projet à portée générale en donnant à la Commission une composition et un mode de fonctionnement plus adaptés à l'ensemble des missions qu'elle sera amenée à remplir." (Chambre, **1988-89**, n° 899/1, p. 61)

On renforçait ainsi tout d'abord l'indépendance de la *Commission de la protection de la vie privée*. Certes, elle restait liée, tout comme la *Commission consultative de la protection de la vie privée*, au Ministère de la Justice, mais l'influence des différents ministres sur sa composition était limitée. Désormais, les membres de la Commission étaient nommés alternativement par la Chambre et le Sénat.

À la lumière de la *Commission de la protection de la vie privée* "générale" qui était annoncée, l'arrêté royal du **8 août 1991** réglant la composition et le fonctionnement de la "*Commission de la*

protection de la vie privée”, promulgué en exécution de l’article 92 de la loi du **15 janvier 1990**, optait pour une approche proactive. Cet arrêté reprenait quasiment toutes les dispositions concernant la composition de la Commission, le statut de ses membres et son mode de décision du projet de loi *relative à la protection de la vie privée à l’égard des traitements de données à caractère personnel*, introduit le **6 mai 1991**.

D’ailleurs, entre-temps, les dispositions relatives à la *Commission de la protection de la vie privée* de la loi du **15 janvier 1990** avaient également déjà été adaptées au projet de loi précité (cf. la loi du **20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses**).

Au niveau de la composition et du fonctionnement de base, la *Commission de la protection de la vie privée* avait déjà reçu sa forme définitive avant l’adoption 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** :

- les huit membres et leurs suppléants sont nommés alternativement par la Chambre et le Sénat ;
- la durée du mandat s’élève à six ans (renouvelable) ;
- le président (magistrat) exerce son mandat à temps plein ;
- on détermine quel type d’expérience doit être présente au sein de la Commission (on abandonne l’idée de la présence garantie de certaines instances au sein de la Commission) ;
- les commissaires ne peuvent pas recevoir d’instructions ni être mis de côté en raison des opinions qu’ils émettent ou des actes qu’ils accomplissent pour remplir leurs fonctions ;
- interdiction pour un membre d’être présent lors de la délibération sur les objets pour lesquels il a un intérêt personnel ;
- pour statuer valablement, la majorité des membres doivent être présents, les décisions sont prises à la majorité absolue, en cas de parité des voix, la voix du Président est prépondérante ;

- les avis sont motivés ;
- le secrétariat de la Commission a été pourvu en personnel du Ministère de la Justice qui supporte également les frais de fonctionnement.

Il a toutefois fallu attendre la loi du **8 décembre 1992** avant que la *Commission de la protection de la vie privée* puisse revendiquer "la vie privée" en tant que telle comme étant son domaine d'action sans qu'il n'y ait plus de lien avec le fonctionnement d'une banque de données déterminée ou une réglementation spécifique.

Désormais, la Commission était compétente pour :

- émettre des avis, sur demande ou d'initiative, sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée, l'absence d'un avis dans le délai légal n'étant plus considérée comme un avis positif ;
- émettre des recommandations, sur demande ou d'initiative, sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée ;
- examiner des plaintes touchant à la protection de la vie privée ;
- organiser une médiation dans le cadre de plaintes.

Enfin, son pouvoir d'enquête était appuyé. La Commission ou ses membres disposent, aux mêmes conditions, des pouvoirs d'enquête qui sont reconnus aux agents chargés de la surveillance pénale de la loi du **8 décembre 1992**. Ils peuvent exiger communication de tous documents pouvant leur être utiles dans leur enquête et peuvent également pénétrer en tous lieux où ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer que s'exerce une activité en rapport avec la loi susmentionnée.

IV. Historique de la “jurisprudence” de la Commission belge de la protection de la vie privée

Du scepticisme ...

La Commission consultative de la protection de la vie privée, instaurée auprès du Ministère de la Justice, s'est réunie la première fois le **2 mai 1984**.

Cinq ans plus tard, cette Commission consultative avait émis près d'une centaine d'avis. Il s'agissait surtout de demandes fondées sur la loi relative au Registre national, où des autorités et organismes de sécurité sociale sollicitaient un accès au Registre national et l'utilisation du numéro d'identification de ce Registre.

Un regard en arrière permet de constater que la Commission consultative adoptait des positions très strictes en la matière et entendait concrétiser une protection de la vie privée des personnes concernées la plus large possible, nonobstant les intérêts des propriétaires de fichiers et les possibilités et opportunités que les avancées de la technologie d'informatisation commençaient à offrir au niveau de la rationalisation et de l'optimisation des processus d'exploitation et de gestion.

De manière plus générale, sa jurisprudence témoignait d'une attitude pessimiste voire prohibitive à l'égard de l'utilisation des techniques de gestion automatisée de l'information. On pouvait ainsi ressentir une résistance manifeste à l'utilisation d'un numéro d'identification uniforme, par crainte de la possibilité d'interconnexion de fichiers.

Avec le recul, cette attitude restrictive peut toutefois s'expliquer. En tant que toute nouvelle instance, cette Commission consultative

devait en effet adopter des positions sur les progrès de l'informatique dans le traitement de données (sans toutefois être suffisamment familière de cette technologie) et sur des aspects du droit de la protection des données (sans disposer d'une vision globale définitive), en l'absence d'une réglementation cadre générale en matière de protection de la vie privée en Belgique).

... au réalisme

C'est le **7 janvier 1992** que s'est tenue la première réunion de la Commission de la protection de la vie privée proprement dite, qui se substituait à l'ancienne Commission consultative.

Bien que cette "nouvelle" Commission ait également dû encore travailler jusqu'en **1996** sans disposer d'une loi transversale relative à la protection des données à caractère personnel intégralement d'application, elle s'était entre-temps davantage familiarisée avec l'informatique et le traitement de données informatisées et elle s'est rendu compte qu'on ne pouvait pas protéger la vie privée en rejetant les techniques et méthodes modernes de gestion d'informations et de traitement (qui auraient quoi qu'il en soit continué à se répandre dans tous les secteurs sociaux), tempérant dès lors son 'hypersensibilité' à la protection de la vie privée.

L'approche strictement légaliste laissait donc la place à une approche politique et, dans son rôle consultatif, la Commission s'efforçait d'établir un juste équilibre entre les exigences de la protection de la vie privée et celles d'un système administratif, économique et social bien organisé.

Il faut également chercher l'explication de cette jurisprudence évolutive de la Commission, surtout à la fin du vingtième siècle, dans le changement de mentalité dans lequel la Commission devait intervenir en tant qu'organe collégial. De plus en plus de citoyens et d'entreprises exigeaient un service public efficace, dynamique

et professionnel. La Banque-carrefour de la sécurité sociale, qui était déjà à ce moment le moteur de la simplification administrative et de l'e-government dans le secteur social depuis dix ans, faisait de plus en plus office d'exemple pour optimiser le service public et l'échange de données électronique également dans d'autres secteurs, sans perdre de vue le respect de la vie privée et la sécurité de l'information. D'autres initiatives, comme notamment la création de l'Agence pour la simplification administrative en **1998**, ont confirmé cette évolution et la plus grande proximité avec le terrain et la réalité du traitement de données s'est également traduite dans les avis de la Commission.

Apologie

Le présent ouvrage est une modeste présentation d'un ambitieux projet : la diffusion, la systématisation et la mise à disposition en ligne de l'ensemble des textes relatifs à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel depuis le tout début jusqu'en 1998. Cela inclut la législation, les avis, la doctrine et la jurisprudence, l'intention étant d'être aussi complet que possible et de l'être toujours plus.

Les documents rassemblés se limitent toutefois à la Belgique, et à ce que nous pouvions publier.

L'idée a germé en mai 2009, lors de la conférence des parties prenantes de la Commission européenne, organisée à Bruxelles les 19 et 20 mai, Jacques Barrot étant en charge du domaine Justice, Liberté et Sécurité. Cette conférence a initié ce que l'on appelle à présent la "révision de la Directive". À l'époque, Stefan Verschuere, vice-président de la Commission belge de la protection de la vie privée, avait pris la parole pour exposer et expliquer quels étaient les débats et les choix à l'époque de l'élaboration de la directive de 1995. Cette rétrospective avait montré que de nombreux points au centre de vives discussions étaient déjà connus et débattus à l'époque.

La problématique de la vie privée et les techniques pour la protéger, parmi lesquelles une protection efficace et effective des données, ont pris une autre forme au cours des quinze dernières années. Mais sur le fond, elles n'ont pas changé. On ne réinvente pas la roue tous les jours ... L'eau chaude non plus. Il en va de même pour la protection des données. Force a toutefois été de constater que l'on s'était trop figuré que les défis de 2009 n'avaient encore jamais donné lieu à des échanges de vues approfondis et à des solutions. Il était donc temps d'exhumer les trésors d'un passé encore récent.

On avait tout d'abord pensé à une sélection de textes marquants. Une anthologie classique ou un recueil de "morceaux choisis".

La demande allait toutefois aussi dans le sens d'un aperçu plus complet, notamment en ce qui concerne la législation, la réglementation et les décisions de la Commission vie privée. Peu à peu, la proposition initiale a évolué pour passer d'une anthologie sous forme de manuel à un cd-rom et ensuite à un site Internet spécifique. Cette dernière solution s'est finalement avérée être le moyen approprié pour pouvoir réagir avec suffisamment de souplesse en vue d'intégrer des informations supplémentaires tout en assurant la mise à jour et la correction des informations et des textes mis à disposition.

Cela s'est également révélé être la meilleure manière de travailler avec un système ouvert permettant de traiter les informations postérieures à 1998. L'objectif n'est en effet pas de s'arrêter au 11 décembre 1998, date de promulgation de la loi transposant 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*, M.B. du 3 février 1999. Cette date a été choisie pour marquer la première étape de l'évolution de la législation belge en matière de vie privée dans ce que nous considérons comme un premier exercice. L'objectif principal est de proposer une anthologie complète de la législation et de la réglementation belge relatives à la vie privée. L'année 1998 fut celle où cette législation nationale, déjà en grande partie d'inspiration européenne, a été pilotée depuis le cockpit européen. Après cette date, la documentation à fournir a pris une dimension encore plus européenne et même internationale, surtout à la lumière de la révision de la Directive. D'ailleurs, nous n'avons pas réalisé tout de suite qu'il y avait tant d'informations disponibles, même en se limitant à 1998. Depuis 1970, année de la troisième conférence sur la Convention européenne des droits de l'homme à Bruxelles, entièrement dédiée à l'article 8 de la CEDH et à la protection de la vie privée, et année de l'instauration de la toute première instance européenne de protection des données, le

Datenschutzbeauftragte, dans l'État fédéral allemand de la Hesse, les initiatives et les réglementations n'ont cessé d'affluer, surtout au sein du Conseil de l'Europe : les résolutions "*relatives à la protection de la vie privée des personnes physiques vis-à-vis des banques de données électroniques*" de 1973 et 1974, le rapport parlementaire "Bayerl" de 1979 et enfin la Convention n° 108 du 28 janvier 1980. Entre-temps, la CEDH et l'article 8 portant sur la vie privée étaient catapultés dans le droit belge par l'arrêt retentissant de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 13 juin 1979. Il n'en a pas fallu davantage pour que la notion de "vie privée" soit mise sur la table. Pas seulement comme moyen de protection, en tant que liberté négative, mais aussi en tant que droit à l'autonomie personnelle, prélude à "l'autodétermination informationnelle" telle que formulée par la Cour constitutionnelle allemande le 15 décembre 1983. En Grande-Bretagne (1972) et en France (1974) également, des commissions d'enquête ont été créées, lesquelles ont à chaque fois mené à la première législation sur la protection des données à caractère personnel, et à chaque fois aussi, dans le sillage de la Hesse, à la création d'une commission vie privée : une autorité administrative chargée de rendre des avis et d'exercer un contrôle sur l'application correcte de ce nouveau système normatif. Une solution qui n'allait pas forcément de soi dans un État de droit fondé sur le principe classique de la séparation des pouvoirs. Ce modèle fut également copié en Belgique lorsqu'en 1983, la commission Holsters commença ses travaux, tout comme dans d'autres pays, à l'occasion du premier traitement informatisé de données à caractère personnel de grande ampleur : la banque de données des fonctionnaires et le Registre national. Il en a été de même en 1990, lorsque la Banque-carrefour de la sécurité sociale fut mise en place, avec un contrôleur spécial, et que la Commission vie privée elle-même fut créée.

Toutes les informations fondamentales à ce sujet sont disponibles sur le site <http://www.anthologieprivacy.be>. Vous les trouverez également sous une forme condensée dans le présent ouvrage, qui n'a pas d'autre prétention que de lancer le projet. Et aussi de servir

d'aide-mémoire. Gardez-le bien sous la main car le site Internet de l'anthologie se veut être un site qui évolue. Non seulement pour l'historiographie de la protection de la vie privée, mais aussi pour la compréhension, l'actualisation et la reformulation des principes de base de la protection de la vie privée en général et de la protection des données à caractère personnel en particulier.

Nous voulons profiter de l'occasion pour remercier toutes les personnes qui ont contribué à donner corps à ce projet : monsieur Paul Thomas, premier président de la Commission vie privée, qui durant douze ans en a dirigé le lancement ainsi que le développement et qui a eu l'amabilité de rédiger la préface. Les professeurs Serge Gutwirth et Paul De Hert qui ont encadré l'ensemble du projet et à qui l'on doit l'article de synthèse du présent ouvrage et la version étendue sur le site Internet (sous la rubrique "À propos de l'anthologie"). Ils ont également mis à disposition leur riche collection d'articles, de notes et d'informations de base. L'éditeur, Stefaan Janssens, de Politeia et Academic & Scientific Publishers, mérite également d'être cité ici. Il nous a aidés à choisir le vecteur et l'approche de ce projet d'information. Enfin, on ne peut pas oublier non plus le travail réalisé par les propres collaborateurs de la Commission vie privée : Sofie Ruysseveldt qui a obtenu les autorisations de publication, Rita Van Nuffelen pour sa contribution "Historique de la Commission vie privée", Jan Vansevenant pour son texte sur l'évolution législative relative à la protection de la vie privée et des données et Nils De Ridder pour son essai "De la vie privée : réflexions philosophiques". Pour la traduction de tous ces textes, la Commission vie privée a également pu compter sur son équipe de traducteurs francophones : Sylvie Boquet, Cécile Delmal et Marc Delvigne. Nils De Ridder, Pablo Van Schel, Thierry Claessens et Jolien Ghyselincx se sont chargés de rechercher et de scanner les documents de l'anthologie ainsi que de leur attribuer des métadonnées. An Machtens et Eva Wiertz ont conçu et alimenté le site Internet. Nous remercions aussi bien entendu les nombreux auteurs qui nous ont autorisés à reprendre leurs textes dans notre anthologie.

Nous espérons pouvoir encore étendre cette liste de collaborateurs : vous pouvez y contribuer en nous faisant part de vos remarques, suggestions, corrections et propositions concernant le site Internet. Votre participation nous serait très précieuse.

Pour la Commission de la protection de la vie privée,
Willem Debeuckelaere, président
Stefan Verschuere, vice-président
Patrick Van Wouwe, administrateur

Bruxelles, le 28 janvier 2013

Clés d'une recherche efficace sur le site Internet "Anthologie"

Le site Internet "Anthologie" contient une profusion de textes sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel couvrant la période allant du début des années 1970 à 1998. Il est accessible via le lien <http://www.anthologieprivacy.be/fr>.

Le site comporte quatre rubriques :

- "Décisions" : (avis) de la Commission vie privée et de l'ancienne Commission consultative de la protection de la vie privée ;
- "Législation" : lois et documents parlementaires au niveau belge et international ;
- "Jurisprudence" : jurisprudence des différentes juridictions belges ;
- "Doctrines".

Si vous souhaitez par exemple obtenir un aperçu de tous les arrêts de la Cour constitutionnelle, il vous suffit d'afficher la liste de ces arrêts dans la rubrique "Jurisprudence". En outre, pour retrouver facilement les informations se trouvant sur ce site Internet, deux options s'offrent à vous.

Premièrement, vous pouvez utiliser la fonction de recherche avancée (<http://www.anthologieprivacy.be/fr/search/site>) du site. Vous entrez un ou plusieurs termes dans le champ de recherche (avec ou sans caractère joker) et ensuite, vous pourrez sélectionner plusieurs filtres pour effectuer une recherche plus ciblée : année de la publication, langue de la publication, type (document parlementaire, ouvrage, avis, ...) et mot clé. Si vous tapez un mot clé en français, la recherche s'effectuera uniquement sur les textes en français associés à ce mot clé. Si vous souhaitez également

afficher les textes concernant le même mot clé en néerlandais, vous devez effectuer une nouvelle recherche avec la traduction en néerlandais du mot clé en question. Attention : aucun mot clé n'a été associé aux textes législatifs et aux documents parlementaires. Sur la page de recherche avancée du site, on ne peut donc trier ces textes que sur la base du titre, de l'année et de la source.

Si vous tapez un terme dans le champ de recherche, cela donne lieu à une recherche "full text", ce qui signifie que le terme est également recherché dans les documents en format PDF chargés sur le site.

Deuxièmement, les documents ont été répertoriés dans deux fichiers distincts que vous pouvez télécharger sur la page "À propos du site de l'Anthologie" (<http://www.anthologieprivacy.be/fr/a-propos-danthologie>). Il s'agit d'une liste bibliographique de textes législatifs et de documents parlementaires ainsi que d'une liste bibliographique des autres documents.

Si malgré tout, vos recherches n'aboutissent pas ou si vous souhaitez vous-même faire une suggestion concernant un document, vous pouvez nous en faire part en utilisant le formulaire de contact disponible sur le site Internet "Anthologie" (<http://www.anthologieprivacy.be/fr/contactez-nous>).

Plan du site

Décisions

- Avis de la Commission vie privée et de la Commission consultative

Législation

- Au niveau national
 - Lois
 - Arrêtés royaux
 - Circulaires
 - Avis
 - Documents parlementaires
- Au niveau international
 - Textes législatifs
 - Documents parlementaires

Jurisprudence

- Cour constitutionnelle
- Conseil d'État
- Cours et tribunaux
 - Cour de Cassation
 - Cours d'appel
 - Cours du travail
 - Tribunaux de première instance
 - Tribunal de commerce
 - Tribunaux du travail
 - Tribunaux de police
 - Justices de paix

Doctrine

- Livres
- Revues
- Autres publications

Auteurs de l'*Anthologie de la vie privée*

Aronstein, C.S.	Dumortier, J.	Roos, M.
Baeteman, G.	Geernaert, K.	Roosen, S.
Barthelemy, J.	Gerlo, J.	Ringelheim, F.
Bas, R.	Gol, J.	Rutsaert, J.
Berleur, J.	Gosseries, P.	Schoolmeesters, P.
Bing, J.	Guldix, E.	Schyvens, H.
Blonrock, P.	Gutwirth, S.	Smeesters, B.
Boulanger, M.-H.	Hanotiau, B.	Storme, M.
Bourlond, A.	Holsters, D.	Stroeykens, H.
Brison, F.	Hustinx, P.J.	Surmont, J.
Brouwer, E.	Jacobs, K.	Taeymans, M.
Buyle, J.-P.	Joinet, L.	Teerlinck, P.
Callens, S.	Keuleneer, F.	Thunis, X.
Carlier, F.	Krings, E.	Turner, P.
Claes P.	Laffineur, J.	Van Bulck, K.
Collard F.	Lanoye, L.	Van den Bossche, L.
Colson F.	Lemmens, P.	Van Hecke, H.
Cox J.-C.	Lepany, S.	Van Kerckvoorde, J.
Dalcq, C.	Lesuisse, O.	Van Laethem, W.
De Hert, P.	Lontings, D.	Van Nuland, J.
De Houwer, J.	Louveaux, S.	Van Outrive, L.
De Keyser, K.	Massart, J.	Van Steenberge, J.
De Meuter, S.	Matthijs, J.	Van Vlasselaer, M.-J.
De Meyer, J.	Meers, H.	Vandenberghhe, H.
De Nauw, A.	Meysmans, E.	Vanderborght, J.
De Schepper, L.	Montero, E.	Vandeweerd, M.
De Schutter, B.	Nugter, A.	Velu, J.
De Schutter, O.	Nys, H.	Verbeke, A.
De Terwangne, C.	Oversteyns, B.	Verbist, W.
De Vroede, P.	Parmentier, S.	Vercruyssen, W.
Debeuckelaere, W.	Pieters, D.	Verschuere, F.
Decorte, T.	Poll, Y.	Veys, M.
Decoster, C.	Poulet, Y.	Viaene, J.
Dejaegere, P.	Quintin, E.	Vleugels, A.
Dejemeppe, P.	Raes, K.	Voorhoof, D.
Delarue, R.	Rauws, W.	Wathelet, M.
Denis, S.	Renodeyn, I.	Willekens, H.
Depre, R.	Rigaux, F.	Willems, A.
Doom, R.	Robben, F.	Wylleman, A.