

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Missions, fonctionnement et impact de la Commission Consultative de la protection de la vie privée

Warrant, Françoise

Published in:

Journal de Réflexion sur l'Informatique

Publication date:

1987

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Warrant, F 1987, 'Missions, fonctionnement et impact de la Commission Consultative de la protection de la vie privée', *Journal de Réflexion sur l'Informatique*, pp. 3-6.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Missions, fonctionnement et impact de la Commission Consultative de Protection de la Vie Privée

Les libertés individuelles et collectives, trop souvent restreintes dans le débat belge à une conception libérale de la défense de la vie privée du citoyen ont fait l'objet de longue date de tentatives de mobilisation des milieux politiques. Première mobilisation dans le débat mais pas dans la concertation. En la matière, les projets de loi se suivent et n'aboutissent pas, le dernier en date étant celui déposé par le ministre de la Justice Jean Gol le 10 novembre 1983. Assez paradoxalement, si nous ne possédons pas en Belgique de loi informatique et liberté, à l'instar de celles existant dans nos pays voisins, nous disposons par contre d'un organe consultatif sur la protection de la vie privée : la Commission Consultative de Protection de la Vie Privée. Comment s'est-elle créée, quelles en sont ses missions, son statut, ... ? C'est à ces quelques questions que Françoise WARRANT, collaboratrice du Centre de Recherche Informatique et Droit tentera de répondre.

ACTE DE NAISSANCE

L'arrêté royal n°141 du 30 décembre 1982⁽¹⁾ créant une banque de données relatives aux membres du personnel du secteur public et la loi du 8 août 1983⁽²⁾ organisant un registre national des personnes physiques ont tous deux créé une commission consultative ayant un pouvoir d'investigation, chargée d'une part de donner un avis sur l'application de ces textes eu égard à l'évolution et la mise en oeuvre de techniques de gestion automatisée des données, et d'autre part d'examiner les plaintes qui lui sont adressées.

Il est apparu plus efficace et rationnel de réunir au sein d'une même commission l'ensemble des compétences visées en matière de vie privée par l'arrêté royal n°141 et la loi du 8 août 1983. C'est ainsi que l'arrêté royal du 20 avril 1984⁽³⁾ est venu régler le fonctionnement et la composition de la "Commission Consultative de Protection de la Vie Privée" (CCPVP).

Qu'est-ce à dire ?

A la lumière des allocutions prononcées le 26 mars par le secrétaire général de la Commission, Monsieur Frecken, devant l'Association belge de Droit de l'Informatique et le 11 septembre dernier par le président de la commission, Monsieur Holsters et par Monsieur Waxweiler, conseiller au Cabinet du Ministère de la Justice, lors du colloque organisé par Business International "Data Protection Bill : the impact on your operations", on rappellera dans un premier temps le contexte dans lequel s'inscrit la création de cette commission, le statut de cette dernière, sa composition et les fonctions qui lui sont imparties; ensuite, on tentera de cerner l'impact exercé par cette commission à partir de deux illustrations concrètes (avis rendus à propos de la carte d'identité et de la carte de sécurité sociale); enfin, on examinera les facteurs susceptibles de modeler l'avenir de cette commission. Mais, d'entrée de jeu, signalons les raisons

pour lesquelles la présentation de la C.C.P.V.P. s'avère opportune dans un dossier du J.R.I. consacré à la concertation et à la négociation sur l'informatique.

CONTEXTE DE LA CREATION DE LA CCPVP ET ENJEUX POUR LA CONCERTATION

Compte tenu du développement accéléré de l'informatique et de l'informatisation de plus en plus poussée de la société avec une diversification des applications (télématique grand-public et systèmes interactifs à domicile, microinformatique, monétique, banques et bases de données, croissance des flux transfrontières, systèmes de contrôle des travailleurs et des temps de travail), il importe de qu'à chaque stade de la mise en place d'une application informatique, les personnes concernées en tant que citoyens, administrés, travailleurs, consommateurs ainsi que les différentes organisations représentatives soient en mesure d'être protégées, d'être informées et le cas échéant, d'intervenir.

Ainsi, en ce qui concerne la constitution de fichiers, les traitements multiples qu'on peut effectuer à partir de ceux-ci (interconnexions, établissement de profils, suivi d'une personne ou d'un groupe de personnes, exploitation des résultats de sondages ou de statistiques, opération de marketing...), il convient de préserver *l'équilibre entre le juste droit à l'information des administrations et des entreprises, d'une part, et des libertés de l'individu ou plus largement des fichés* (entreprises, associations et personnes physiques).

L'arrêté royal du 20 avril 1984 réglant le fonctionnement et la composition de la C.C.P.V.P. constitue une réponse partielle à ce problème puisque la commission est compétente en ce qui concerne la protection de la vie privée liée au fonctionnement de deux fichiers publics, à savoir le registre national et la banque de données relative

aux membres du personnel du secteur public.

On déplorera à cet égard le fait qu'aucune coordination d'ensemble, portant sur des fichiers nominatifs, privés comme publics, ne soit jusqu'à ce jour assurée par voie légale alors que la Belgique est un des pays signataires de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

C'est dire qu'à l'heure actuelle, l'optique de travail de la CCPVP est singulièrement étroite.

Dans les limites de son champ de compétences, on tentera de déterminer la façon dont cette commission peut influencer le travail des organes de concertation économique et sociale et/ou de l'ensemble des acteurs amenés à y intervenir.

COMPOSITION ET STATUT DE LA CCPVP

Exerçant un rôle consultatif, la CCPVP est composée de la façon suivante:

- 4 membres (dont le président) nommés par le Roi sur proposition du Ministre de la Justice;
- 3 membres sur proposition du Ministre ayant la Fonction Publique dans ses attributions;
- 1 membre du Conseil Supérieur de Statistiques nommé par le Ministre des Affaires économiques.

Enfin, 8 membres suppléants sont nommés dans les mêmes conditions. Un mandat de deux ans a été conféré aux membres effectifs et suppléants de la CCPVP jusqu'en avril 86, aucun mandat n'a été renouvelé à ce jour, on assiste à un phénomène de continuité de pouvoir comme le décrit le président de la Commission. Cette situation devrait néanmoins être régularisée très prochainement.

Dans le cadre strict de la législation sur le registre national et de l'AR relatif à la banque de données sur les fonctionnaires, la composition essentiellement bureaucratique et académique n'est pas gênante, mais un élargissement à des spécialistes de l'information processing serait souhaitable en cas d'extension du champ des compétences de la CCPVP.

Cette Commission exerce ses pouvoirs à la fois auprès de l'Exécutif et du pouvoir judiciaire, mais non auprès du Législatif qui ne peut saisir la commission et vis-à-vis duquel la commission n'est pas tenue de faire

rapport, ce qui est certainement dommageable pour l'équilibre des pouvoirs.

FONCTIONS DE LA CCPVP

EN MATIERE DE BANQUE DE DONNEES RELATIVES AU PERSONNEL DU SECTEUR PUBLIC

Tous les travailleurs du secteur public sont désormais fichés dans une banque de données créée par l'A.R. du 30 décembre 1982. Celle-ci reprend pour chaque agent l'identification du service et de la personne, des informations administratives, pécuniaires et des données relatives à la fonction supérieure exercée par l'agent. Le texte de l'A.R. définit clairement le droit à l'information du ficheur et du fiché. C'est à la Commission Consultative de la protection de la vie privée qu'il revient de contrôler le respect de ces droits respectifs.

EN MATIERE DE REGISTRE NATIONAL

La loi du 8 août 1983 organisant le Registre national des personnes physiques et définissant les obligations des communes et le droit d'accès aux informations du Registre National prévoit que 9 informations seront enregistrées, mises à jour et conservées pendant 30 ans après le décès de la personne qu'elles concernent. Ces informations sont :

- les noms et prénoms
- les lieu et date de naissance
- le sexe
- la nationalité
- la résidence principale

- les lieu et date du décès
- la profession
- l'état civil
- la composition du ménage

Les informations, permettant l'identification des Belges résidant en Belgique ou à l'étranger inscrits dans les registres communaux, correspondent à des données d'utilisation fréquente par l'ensemble des administrations de l'Etat central. D'autres données peuvent être fournies à la demande soit d'une commune, soit d'une autorité publique ou d'un organisme d'intérêt public et sont alors soumises à des règles spécifiques de communication, dans le premier cas, de conservation dans le second.

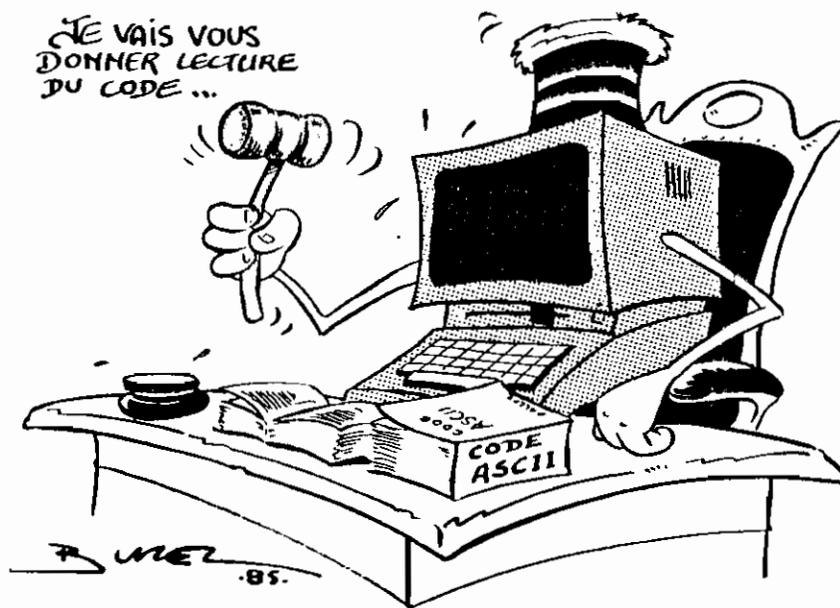
L'intervention de la CCPVP est prévue dans les hypothèses présentées ci-dessous :

L'accès au R.N. est autorisé

- d'office, à toute personne inscrite au registre ou à son représentant, en ce qui concerne les données obligatoires et les données facultatives (tandis que le droit de rectification ne porte que sur la première catégorie !) qui le concernent;
- aux autorités publiques, aux organismes d'intérêt public, aux notaires et huissiers de justice, sur base d'un arrêté royal pris à cet effet.

Ce droit d'accès peut être étendu aux organismes de droit belge remplissant des missions d'intérêt général, après avis de la Commission Consultative de Protection de la Vie Privée, sur base d'un A.R. délibéré en Conseil des Ministres.

Quant à l'utilisation du numéro d'identification qui est beaucoup plus lourde d'enjeux car sa banalisation



permet de corréler beaucoup plus aisément des données qui nécessiteraient une étanchéité, elle ne peut être accordée qu'aux autorités publiques, aux organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954, et ce à des fins déterminées. L'Arrêté Royal d'autorisation délibéré en Conseil des Ministres est pris *sur base de l'avis de la Commission Consultative de Protection de la Vie Privée*, mais ... ses avis ne sont pas toujours suivis !

Enfin, la CCPVP est chargée de donner, d'initiative ou sur demande du Ministre de la Justice, des avis sur toute question relative à la vie privée dans le cadre de cette loi, et elle doit également examiner les plaintes relatives à l'application de cette loi et procéder aux investigations qu'elle jugerait nécessaire, en recourant à des experts.

EVALUATION DE L'IMPACT DE LA CCPVP

Depuis le démarrage de ses activités en mai 1984, la CCPVP n'a pas traité de dossier relatif à la banque de données du personnel du secteur public, mais il faut d'emblée faire remarquer que le nombre de demandes d'accès au fichier est lui aussi resté très marginal.

Quant au rôle de la CCPVP en matière de registre national, il est sensiblement plus important. A l'occasion du colloque organisé par Business International en septembre 1986, le président de la CCPVP citait les chiffres suivants :

- 56 demandes d'avis sur base des articles 5, 6 et 8 de la loi du 8 août 1983 (2 retirées spontanément, 3 jugées irrecevables, soit 51 avis rendus);
- 1 seule plainte examinée;
- plusieurs avis rendus sur des questions de principe (ex.: avis sur la banque de données, sur les contrats à tempérament, sur le projet de loi relatif à la transplantation d'organes).

Dans la jurisprudence de la CCPVP, mentionnait D. Holsters, les problèmes récurrents sont relatifs à :

- la notion d'intérêt général conditionnant l'extension du droit d'accès au R.N. (la communication étant une forme d'accès indirect à propos de laquelle la CCPVP a dû combler un vide juridique);
- l'autorisation d'utilisation du numéro du R.N., cette autorisation des agents habilités devant être faite avec toute la précision nécessaire;
- la conservation des données;
- la composition du ménage, donnée qui - parmi les 9 prévues au R.N. - fait le plus régulièrement difficulté.

Il conviendra de suivre attentivement

au cours des prochaines années la liste des bénéficiaires du droit d'accès au R.N. ainsi que du droit d'utilisation du numéro d'identifiant unique car elle peut être indicative du poids des acteurs dans la gestion de l'information du secteur public et du secteur privé et dans la détention des données nominatives.

Il faudra examiner avec un soin particulier les critères d'application utilisés par la CCPVP en ce qui concerne la notion d'intérêt général : il est permis d'étendre l'accès au R.N. à des organismes de droit BELGE remplissant une mission d'intérêt général, or, certains de ces organismes pourraient - le cas échéant - être des partenaires non négligeables de la concertation économique et sociale.

Lorsqu'il s'agit d'une demande d'utilisation du numéro du registre national, les avis de la CCPVP sont d'office publiés au *Moniteur*, en même temps que l'arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

La publicité des autres avis rendus par la Commission n'est pas prévue. Il est certain que l'opacité de l'activité déployée par la CCPVP empêche un réel rayonnement de celle-ci. Or, la publicité des avis - en particulier ceux relatifs à des questions de principe - peut constituer un instrument déterminant pour la concertation et la négociation autour de l'informatique.

EXAMEN DES SUITES ACCORDEES A CERTAINS AVIS PUBLIES DE LA CCPVP

Il apparaît intéressant d'examiner les suites accordées aux avis de la CCPVP. Parmi les avis ayant fait l'objet d'une publicité, on a retenu l'avis sur la carte d'identité et celui sur la carte de sécurité sociale, et ce, sur base d'un double critère de choix :

- Un argument quantitatif est intervenu dans la mesure où l'enjeu de la carte d'identité et de la carte de sécurité sociale est numériquement considérable puisqu'il est susceptible d'affecter tous les citoyens dans le premier cas, et toutes les catégories de travailleurs prévues par arrêté royal dans le second cas;
- Un argument qualitatif a également joué. La législation sur la carte de sécurité sociale met au point de nouvelles mesures susceptibles d'endiguer le travail en noir, sans pour autant prévoir plusieurs mécanismes de concertation et, précisément en cette matière, la CCPVP est intervenue de sa propre initiative en jouant un rôle d'intermédiaire entre l'Exécutif et le Législatif.

CARTE D'IDENTITE

Tout le monde a encore en mémoire les débats auxquels a donné lieu l'instauration de la nouvelle carte d'identité. Le point de départ se situe dans une résolution du Conseil de l'Europe sur la nécessité d'harmoniser les systèmes d'identité. En juillet 84, le Ministre de l'Intérieur soumet un projet de carte d'identité à l'avis de la Commission Consultative de protection de la vie privée (4). Le projet est jugé irrecevable d'une part parce que la nouvelle carte comporte une zone de caractères normalisés déchiffrables uniquement par lecture optique, d'autre part parce qu'il stipule l'impression obligatoire du numéro du R.N. sur la carte d'identité. Ce qui équivaudrait à une diffusion non contrôlée de ce dernier auprès d'agents non légalement habilités à le connaître. Pour la petite histoire, il en coûta 25 millions à la société IDOC chargée de la fabrication de la carte d'identité qui peu méfiante de l'avis de la Commission avait, dès la fin 84, dessiné le prototype et commandé le papier de notre future carte !

Divers allers-retours entre le Ministre de l'Intérieur et la CCPVP s'en suivirent pour donner lieu à l'actuelle carte d'identité fixée par A.R. du 29 juillet 1985. Que faut-il en retenir ?

- l'inscription du numéro du R.N. est désormais facultative et soumise à une demande explicite du titulaire.
- si ce numéro figure sur la carte d'identité, son utilisation est réservée aux autorités publiques et organismes spécialement habilités par la loi sur le R.N.
- toutes des données apparaissant sur la carte d'identité doivent être visibles à l'œil nu.
- la confidentialité des données transmises à la société de fabrication de la carte (la S.A. IDOC) est garantie par le Comité de Sécurité et de Déontologie spécialement constitué et dont les membres sont désignés par le Ministre de l'Intérieur.

CARTE DE SECURITE SOCIALE

La loi instaurant la carte de sécurité sociale poursuit selon l'exposé des motifs, l'objectif suivant : le contrôle des conditions d'octroi des revenus de remplacement prévus par le système de sécurité sociale, et ce, afin d'endiguer le phénomène du travail en noir.

Le travailleur devra désormais être en mesure de produire cette carte pendant la durée de l'exercice de son activité professionnelle, à défaut de quoi il sera réputé occupé illégalement.

Lors des débats parlementaires, des controverses surgissent notamment à

propos du caractère de loi-cadre de cette législation, du manque de concertation prévue (si ce n'est pour la désignation des catégories de travailleurs soumis à l'obligation d'être porteurs de leur carte), de l'absence de solution adéquate dans le cas où l'employeur se trouve à la base du travail clandestin, et des problèmes spécifiques à la protection des données nominatives.

On remarque donc que la protection de la vie privée s'inscrit dans une problématique plus large d'équilibre des pouvoirs et du maintien des libertés collectives et individuelles.

Mais, quelles étaient les menaces perçues au sujet de notre vie privée ? Dans un premier temps, le projet de loi précisait qu'aucune donnée relative au passé professionnel et à la situation familiale du titulaire ne figurerait sur la carte de sécurité sociale. On constata alors l'absence de protection des données concernant l'affiliation syndicale, les données administratives. Suite aux amendements proposés à la Chambre, on stipula que la carte ne porterait que la mention du nom, des prénoms, de la date de naissance, d'un numéro d'ordre et du numéro du Registre National.

De nombreuses objections furent émises à l'encontre de cette dernière mention, et la Commission Consultative de la Vie Privée, se saisissant du problème, prononça un avis défavorable à ce sujet ⁽⁵⁾. Cet avis n'a pas été suivi par les parlementaires: on jugea préférable pour le citoyen de faire apparaître ce numéro, tout en sachant que son usage est sévèrement réglementé.

Or, la connaissance de numéro ne présente en soi aucun intérêt pour le citoyen, tandis que la banalisation de son utilisation accroît sensiblement les risques de traitement abusif des données nominatives, par des organismes non autorisés. Ce qui serait, par contre, indispensable pour tout citoyen, c'est l'accès à un registre public des fichiers nominatifs et la reconnaissance d'un droit à l'image.

FACTEURS SUSCEPTIBLES DE MODELER L'AVENIR DE LA CCPVP

Parmi les facteurs susceptibles d'influencer l'évolution prochaine de la CCPVP, on retiendra les moyens financiers et l'adoption d'une législation d'ensemble sur les fichiers nominatifs.

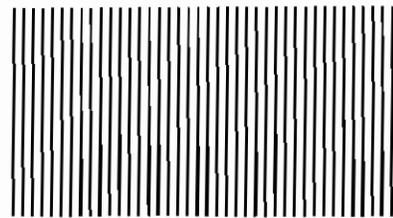
A l'heure actuelle, les moyens dont dispose la CCPVP sont réduits au point qu'ils ne lui permettent pas de faire

appel à des experts extérieurs, comme le prévoit l'arrêté royal. Il est clair que toute extension du champ de compétences de la CCPVP nécessiterait une substantielle augmentation de ses crédits.

Quant à l'adoption d'une législation générique en ce qui concerne les fichiers nominatifs automatisés, elle permettrait vraisemblablement une extension du champ de compétences de la CCPVP, ce qui est hautement souhaitable pour élargir les bases de la négociation sur l'informatisation du secteur public et du secteur privé en Belgique.

Tant en ce qui concerne le droit de saisine que le droit d'enquêter ou la publicité des avis de la commission, il conviendrait de s'inspirer des expériences étrangères satisfaisantes de ce point de vue (ex. : Canada) et de prendre les mesures nécessaires pour faire de la CCPVP ainsi remodelée un réel instrument d'équilibrage entre le droit à l'information des administrations et des entreprises et le droit au respect des libertés de l'individu ou plus largement des fichés.

Françoise WARRANT



(1) A.R. n°141 créant une banque de données relatives aux membres du personnel du secteur public, M.B. du 13 janvier 1983, p.475.

(2) Loi du 8 août 1983 organisant le Registre National des personnes physiques, M.B. du 21 avril 1984 p. 5247.

(3) A.R. du 20 avril 1984 réglant la composition et le fonctionnement de la C.C.P.V.P., M.B. du 26 avril 1984., p. 5483.

(4) Avis émis par la Commission Consultative de la Protection de la Vie Privée sur la carte d'identité, M.B. du 7 septembre 1985, p. 12808.

(5) Avis émis par la Commission Consultative de Protection de la Vie Privée sur la carte de sécurité sociale, Doc. Parl. Sénat 740 (1984-1985) n°2, pp. 21 et suivantes.

