

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Transparence administrative et traitements de données à caractère personnel

Degrave, Elise

Published in:

Revue du Droit des Technologies de l'information

Publication date:

2013

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Degrave, E 2013, 'Transparence administrative et traitements de données à caractère personnel: note d'observations sous Cass. (1re ch.), 14 janvier 2013 ', *Revue du Droit des Technologies de l'information*, numéro 53, pp. 53-64.

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.

JURISPRUDENCE

Cass. (1^{re} ch.), 14 janvier 2013

Note d'observations d'Elise Degrave¹

TRANSPARENCE – TRAITEMENTS DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL – DROIT D'ACCÈS AUX DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL (ARTICLE 10, § 1^{ER}, DE LA LOI DU 8 DÉCEMBRE 1992) – OBLIGATION DE DÉCLARATION DES TRAITEMENTS DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL (ARTICLE 17 DE LA LOI DU 8 DÉCEMBRE 1992)

TRANSPARENCY – DATA PROCESSING – RIGHT TO ACCESS TO THE PERSONAL DATA (ARTICLE 10, §1, OF THE LAW OF DECEMBER 8TH, 1992) – OBLIGATION OF NOTIFICATION OF DATA PROCESSING (ARTICLE 17 OF THE LAW OF DECEMBER 8TH, 1992)

Tout responsable de traitement de données est soumis à deux obligations de transparence: il doit répondre au citoyen qui demande d'accéder à ses données à caractère personnel, en vertu de l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992, et il doit déclarer à la Commission de la protection de la vie privée les traitements de données à caractère personnel qu'il effectue. Cette obligation est prévue par l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992.

Comme le rappelle la Cour de cassation, ces deux obligations ne se confondent pas. Ainsi, communiquer à la personne concernée les informations figurant dans la déclaration de traitement conformément à l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992 ne suffit pas pour satisfaire à l'obligation prévue par l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992.



Any data controller has to respect two transparency requirements: he has to respond to the citizen who asks to reach his personal data, according to the article 10, §1, of the law of 8th December 1992, and he has to notify the Privacy Commission of the personal data processing he performs. This obligation is established by the article 17 of the law of 8th December 1992.

As indicated by the Court of cassation, these two obligations do not become fused. So, it is not enough to inform the concerned person of the information contained in the notification according to 17 of the law of 8th December 1992 to comply with the obligation established by the article 10, §1, of the law of 8th December 1992.

Siège: M. Storck (prés.), M. Batselé, M^{mes} Delange, Ernotte et Geubel (cons.)

Avocat général: M. Werquin

Plaid.: Mes Foriers et Oosterbosch

R.G. n° C.11.0777.F

(J.-M. D. contre Région wallonne)

I. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 3 février 2009 par la cour d'appel de Liège.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport.

L'avocat général Thierry Werquin a conclu.

II. LE MOYEN DE CASSATION

Dans la requête en cassation, jointe au présent arrêt en copie certifiée conforme, le demandeur présente un moyen.

¹ Chargée de cours à la Faculté de droit de l'UNamur. Chercheuse post-doctorante à la Chaire E-gouvernement et au CRIDS.

JURISPRUDENCE

III. LA DÉCISION DE LA COUR

Sur le moyen

Quant à la première branche

Sur la fin de non-recevoir opposée au moyen, en cette branche, par la défenderesse et déduite de ce qu'il est imprécis et mélangé de fait et de droit

Le moyen, en cette branche, soutient que la communication au demandeur de la déclaration remise à la Commission de la protection de la vie privée par la Communauté française en exécution de l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992 ne constitue pas la réponse, qui satisfait à l'article 10 de cette loi, à sa demande d'accès aux données à caractère personnel.

Le moyen, en cette branche, est, ainsi, dirigé contre la décision de l'arrêt, qui, après avoir relevé que le demandeur n'a jamais obtenu de réponse formelle à sa lettre du 19 mai 2003 adressée à la Communauté française, considère qu'il suffit que le demandeur ait obtenu les informations réclamées à cette dernière, que, aux termes de l'article 10 de cette loi, il était en droit d'obtenir.

L'examen du moyen, en cette branche, ne requiert ni la connaissance du contenu de la lettre du demandeur du 19 mai 2003 ni la vérification d'éléments de fait.

La fin de non-recevoir ne peut être accueillie.

Sur le fondement du moyen, en cette branche

Suivant l'article 1^{er}, § 1^{er}, 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, on entend par données à caractère personnel toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable.

En vertu de l'article 1^{er}, § 4, alinéa 1^{er}, par responsable du traitement, on entend la personne physique ou morale, l'association de fait ou l'administration publique qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel.

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, préalablement à la mise en œuvre d'un traitement entièrement ou partiellement automatisé ou d'un ensemble de tels traitements ayant une même finalité ou des finalités liées, le responsable du traitement ou, le cas échéant,

son représentant, en fait la déclaration auprès de la Commission de la protection de la vie privée.

La déclaration doit, conformément à l'article 17, § 3, 5^o et 6^o, mentionner la finalité ou l'ensemble des finalités liées du traitement automatisé et les catégories de données à caractère personnel qui sont traitées.

L'article 17, § 2, dispose que la Commission adresse dans les trois jours ouvrables un accusé de réception de la déclaration.

En vertu de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a) et b), la personne concernée qui apporte la preuve de son identité a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données la concernant sont ou ne sont pas traitées, des informations portant au moins sur les finalités du traitement et les catégories de données sur lesquelles il porte, de même que la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine de ces données.

L'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, prévoit que, à cette fin, la personne concernée adresse une demande datée et signée au responsable du traitement ou à toute autre personne désignée par le Roi.

L'article 10, § 1^{er}, alinéa 3, ajoute que les renseignements sont communiqués sans délai et au plus tard dans les quarante-cinq jours de la réception de la demande.

L'article 39, 5^o, punit d'une amende de cent francs à cent mille francs le responsable du traitement, son représentant en Belgique, son préposé ou mandataire, qui n'a pas donné communication, dans les quarante-cinq jours de la réception de la demande, des renseignements visés à l'article 10, § 1^{er}.

Il ressort de ces dispositions que le législateur, d'une part, crée, par la déclaration du responsable du traitement, un contrôle *a priori*, au profit de la Commission de la protection de la vie privée, en vue de lui permettre de s'assurer de la conformité du traitement déclaré avec les principes énoncés par la loi, et, d'autre part, impose au responsable du traitement l'obligation, sanctionnée pénalement, de fournir à une personne physique qui le demande les informations dont la loi prévoit la communication.

Dès lors, seule la transmission des informations portant, notamment, sur les catégories de données sur lesquelles porte le traitement et sur les données personnelles faisant l'objet du traitement, adressée par le responsable du traitement à la personne physique qui le demande, répond au devoir d'information mis à charge du responsable du traitement vis-à-vis de la personne concernée.

L'arrêt constate que, « par requête du 13 août 2003, [le demandeur] a saisi le premier juge siégeant comme en référé [...] d'une demande tendant [...] à ce que la Communauté française soit condamnée [...] à lui communiquer une série de renseignements relatifs au traitement de données litigieux qu'il avait réclamés le 19 mai 2003 » et que le demandeur « fait [...] grief à la décision entreprise d'avoir [...] omis de statuer sur sa demande d'accès aux données à caractère personnel le concernant ».

L'arrêt relève qu'« il est vrai que la décision a omis de statuer sur la demande tendant à l'obtention de la communication des données faisant l'objet du traitement litigieux et qu'il avait réclamée par [sa lettre] du 19 mai 2003 » et que « [le demandeur] n'a jamais obtenu de réponse formelle à [cette lettre] ».

L'arrêt constate que « la déclaration remise à la Commission de la protection de la vie privée par la Communauté française », qui « reprend notamment les catégories de données à caractère personnel traitées », et « l'accusé de réception de la Commission de la protection de la vie privée du 29 avril 2004 », ont « été communiqués au conseil du demandeur lors des débats devant le premier juge ».

L'arrêt qui déduit de cette constatation que, « dès la procédure devant le premier juge, [le demandeur] avait obtenu, par ce biais, les informations réclamées par [sa lettre] [...] que, aux termes de l'article 10 de la loi du 8 décembre 1992, il était en droit d'obtenir », ne justifie pas légalement sa décision qu'« il importe peu que la décision entreprise ait omis de faire droit à la demande d'injonction d'avoir à communiquer les informations visées par cet article », partant, de rejeter « sa demande d'accès aux données à caractère personnel le concernant ».

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué ;

Note d'observations¹

Transparence administrative et traitements de données à caractère personnel

L'arrêt de la Cour de cassation du 14 février 2013 dont il est question dans cette note se fonde sur les faits suivants.

En 2003, la Communauté française² adresse à J.-M. D. une réclamation en vue du paiement d'une redevance «télévision».

Selon J.-M. D., cette redevance est établie sur la base d'un traitement de données à caractère personnel illégal, les données utilisées étant vraisemblablement erronées. Pour s'en assurer, le 19 mai 2003, J.-M. D. demande à la Communauté française d'obtenir notamment la communication des données qu'elle a utilisées pour établir ladite redevance, en vertu de l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. La Communauté française ne lui communique pas ces informations.

Le 13 août 2003, J.-M. D. assigne la Communauté française devant le président du tribunal de première instance de Namur, dans le cadre d'une action comme en référé organisée par l'article 14 de la loi du 8 décembre 1992³.

Il demande au président de condamner la Communauté française à faire droit, notamment, à sa demande d'accès aux données introduite en vertu de l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992. Cependant, dans son ordonnance, le président du tribunal de première instance de Namur omet de statuer sur cette demande d'accès, si bien que J.-M. D. porte l'affaire devant la cour d'appel de Liège.

Le 3 février 2009, la cour d'appel de Liège rend un arrêt surprenant. La cour constate que la Communauté française a respecté l'obligation de déclarer à la Commission de la protection de la vie privée les traitements de données qu'elle effectue pour établir les redevances «télévision», conformément à l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992. Elle constate également que cette déclaration «a été communiquée au conseil de l'appelant lors des débats devant le premier juge». Dès lors, selon la cour d'appel, «dès la procédure devant le premier juge, l'appelant avait obtenu, par ce biais, les informations réclamées par son courrier du 19 mai 2003 que, aux termes de l'article 10 de la loi du 8 décembre 1992, il était en droit d'obtenir» et qu'«il importe peu que la décision entreprise ait omis de faire droit à la demande d'injonction d'avoir à communiquer les informations visées par cette disposition». La cour d'appel de Liège rejette la demande de J.-M. D.

¹ Elise Degrave. Chargée de cours à la Faculté de droit de l'UNamur. Chercheuse post-doctorante à la Chaire E-gouvernement et au CRIDS.

² Remarquons que, dans l'arrêt du 14 février 2013, le défendeur en cassation est la Région wallonne, et non la Communauté française. La raison en est qu'au cours de la procédure au fond, la Région wallonne a repris l'instance engagée par la Communauté française. Cette précision n'influe pas sur le fond des développements contenus dans le présent commentaire.

³ Au sujet de cette procédure, voy. J. HERVEG, «La procédure 'comme en référé' appliquée aux traitements de données», in *Les actions en cessation*, CUP, Bruxelles,

Larcier, 2006, pp. 215 à 246; D. DE BOT, *Verwerking van persoonsgegevens*, Anvers, Kluwer, 2001, pp. 352 et s.; E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, Bruxelles, Larcier, 2014, à paraître, n°s 480 et s.

d'obtenir la communication des données à caractère personnel qui le concernent.

Le 14 février 2013, la Cour de cassation casse cet arrêt de la cour d'appel de Liège. La Cour de cassation estime, en somme, qu'en rejetant la demande de J.-M. D. formulée sur la base de l'article 10 de la loi du 8 décembre 1992 au motif qu'il a déjà obtenu d'autres informations, à savoir, celles qui figurent dans la déclaration de traitement établie en vertu de l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992, la cour d'appel ne justifie pas légalement sa décision.

L'arrêt de la Cour de cassation du 14 février 2013 est l'occasion de faire le point sur deux mesures de transparence qui s'imposent à tout responsable de traitement de données, y compris à une administration lorsque, comme en l'espèce, celle-ci revêt la qualité de responsable de traitement.

La première mesure est l'obligation de répondre au citoyen qui exerce son droit d'accéder aux données que le responsable de traitement détient à son sujet. Le droit d'accès aux données est organisé par l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992.

La seconde mesure est l'obligation, pour le responsable de traitement, de déclarer à la Commission de protection de la vie privée les traitements de données qu'il effectue, ce qui est prévu par l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992.

Dans l'affaire qui a abouti à cet arrêt de cassation, la cour d'appel de Liège a commis une importante confusion entre ces deux mesures de transparence. Elle a considéré qu'en communiquant à J.-M. D. la copie de la déclaration de traitement effectuée en application de l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992, la Communauté française a satisfait également à l'article 10 de cette même loi. En d'autres termes, selon le juge du fond, la communication, à la personne concernée, de la déclaration

de traitement prévue par l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992 vaut réponse à la demande d'accès organisée par l'article 10 de ladite loi.

Les propos qui suivent entendent expliquer en quoi ces deux mesures de transparence ne peuvent être confondues⁴. Ils sont développés en deux temps. D'une part, on explique leur objet et leur raison d'être *in abstracto*, tels qu'ils sont organisés par la loi. D'autre part, on met en évidence les difficultés que ces mesures soulèvent *in concreto*, en particulier dans le contexte nouveau de l'e-gouvernement.

I. LE DROIT D'ACCÈS ET L'OBLIGATION DE DÉCLARATION *IN ABSTRACTO*

A. L'objet des mesures de transparence

Le *droit d'accès* aux données à caractère personnel est organisé par l'article 10 de la loi du 8 décembre 1992. Ce droit relève de la publicité passive de l'administration, en ce sens que la divulgation des informations est tributaire d'une initiative de la personne concernée et n'est pas le fait de l'administration agissant spontanément⁵.

Ce droit d'accès permet à la personne qui l'exerce d'obtenir une vue assez précise de la manière dont ses propres données sont traitées par l'administration. En effet, le demandeur d'accès peut réclamer plusieurs types

⁴ Précisions que, compte tenu de l'objet de l'arrêt commenté, les développements qui suivent concernent le secteur public. Néanmoins, les solutions valent également pour le secteur privé, la loi du 8 décembre 1992 s'appliquant à tous les responsables de traitement, qu'ils aient, ou non, la qualité d'autorité publique.

⁵ Sur les modalités d'exercice de ce droit, voy. les articles 32 et suivants de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution 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, *M.B.*, 13 mars 2001. Voy. égal. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *ibidem*, n°s 331 et s.

JURISPRUDENCE

d'informations⁶, que l'administration est alors obligée de lui fournir gratuitement. Ainsi, le citoyen peut demander si l'administration à qui il s'adresse traite des données à son sujet. Dans l'affirmative, il a le droit de savoir quelles données sont traitées, de connaître leur origine (où et comment ont-elles été obtenues) ainsi que les personnes à qui ces données ont déjà été communiquées et celles à qui elles seront éventuellement communiquées ultérieurement. Le citoyen peut également exiger d'être éclairé sur la logique qui sous-tend le traitement de ses données, lorsque la décision est entièrement automatisée⁷. Enfin, la réponse de l'administration doit mentionner l'existence des recours en opposition et en rectification⁸ et, le cas échéant, la possibilité de consulter le registre public⁹. La demande doit être introduite par la personne concernée selon les formes prescrites par l'article 32 de l'arrêté royal du 13 février 2001.

Remarquons que l'administration doit répondre à la demande d'accès dans un délai de 45 jours ouvrables suivant la réception de la

demande. Elle est également tenue de fournir ces informations sous une forme intelligible¹⁰. En d'autres termes, l'administration ne peut pas prétendre avoir communiqué les données traitées si elle s'est contentée d'envoyer un document reprenant, par exemple, une liste de codes censés représenter les types de données, alors que ceux-ci ne seraient pas traduits. Pour éclairer le citoyen sur l'origine des données, l'administration ne peut pas non plus, par exemple, se contenter de le renvoyer à un site internet reprenant la liste des autorisations de comités sectoriels.

La *déclaration de traitement*, quant à elle, est organisée par l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992. Il s'agit d'une mesure de publicité active de l'administration, en ce sens qu'elle constitue une obligation, pour l'administration, de divulguer spontanément des informations sur les traitements de données qu'elle effectue, sans que le citoyen ait à les réclamer.

Le contenu d'une déclaration de traitement est bien différent de celui d'une réponse à un droit d'accès. En effet, la déclaration de traitement offre des indications sur des catégories de données et de traitements définies abstraitement. La lecture d'une déclaration de traitement ne permet donc pas à un citoyen de savoir ce qu'il advient de ses propres données au sein d'une administration.

Il n'en demeure pas moins que la déclaration est censée offrir des indications utiles sur les traitements de données effectués par une administration et que toute personne peut en prendre connaissance, qu'elle soit ou non concernée par ce traitement. L'accès aux déclarations de traitement est d'ailleurs aisé: une fois que la déclaration de traitement est parvenue à la Commission de la protection de la vie privée, cette dernière l'enregistre dans une base de données légalement dénommée

⁶ À cet égard, signalons que, pour faciliter la tâche du citoyen, la Commission de la protection de la vie privée a établi une lettre type comprenant notamment la liste des types d'informations qui peuvent être demandées au responsable de traitement. Il revient au demandeur d'accès de cocher dans cette liste ce qu'il souhaite se voir communiquer. Cette lettre type est disponible sur le site internet de la Commission de la protection de la vie privée. <http://www.privacycommission.be/fr/exercice-droit-acces/vos-possibilites>.

⁷ À ce sujet, voy. Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, *L'application de la Convention 108 au mécanisme de profilage. Éléments de réflexion destinés au travail futur du Comité consultatif. Rapport de J.-M. Dinant, C. Lazaro, Y. Pouillet, N. Lefever et A. Rouvroy*, 11 janvier 2008, pp. 14 et 15 disponible sur le site http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Reports/CRID_Profilage_2008_fr.pdf; E. DEGRAVE, *Le-gouvernement et la protection de la vie privée. Légimité, transparence et contrôle*, op. cit., n° 333.

⁸ Voy. *infra*, au sujet de la raison d'être du droit d'accès.

⁹ Voy. *infra*, au sujet de l'obligation de déclaration.

¹⁰ Article 10, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992.

Déclaration publiée depuis : 16/05/2013

PARTIE 1. Responsable du traitement

1. Responsable de traitement

Noté (ou dénomination de la personne morale, de l'association de fait ou de l'administration publique)

Mairie de la Communauté Française

Rue	Commune Léopold II	Numéro	44
Code postal	1000	Commune	Bruxelles - Saint-James
Pays	Belgique		

Statut juridique du responsable de traitement

Autorité publique
 Communauté Française

PARTIE 2. Le traitement

1. Dénomination du traitement

Service de données relatives à la circulation obligatoire des véhicules motorisés et Communauté Française

2. Finalité ou ensemble de finalités liées pour lesquelles des données sont traitées

Soins des patients
 Recherche épidémiologique
 Recherche statistique
 Évaluation des soins

3. Catégories de données traitées

Données d'identification (nom, adresse, N°...)

Données relatives personnelles (Sexe, âge, etc...)

Extrait d'une déclaration de traitement accessible via le Registre public

le « registre des traitements automatisés de données à caractère personnel »¹¹, et plus couramment appelé « le registre public ». Ce registre public est accessible en ligne, à partir du site internet de la Commission de la protection de la vie privée.

B. La raison d'être des mesures de transparence

Le droit d'accès et la déclaration de traitement ont en commun d'être tous deux des accessoires du droit fondamental à la protection de la vie privée. Précisons que ce droit fondamental est entendu aujourd'hui comme le droit à l'autodétermination informationnelle,

c'est-à-dire le droit de chacun de garder la maîtrise de ses données, en décidant lui-même des conditions d'utilisation de celles-ci ou, du moins¹², en ayant connaissance de l'usage qui en est fait¹³.

¹¹ Article 18 de la loi du 8 décembre 1992.

¹² Cette nuance est liée au fait que, dans certaines situations et particulièrement dans ses rapports avec l'administration, le citoyen est obligé de donner ses informations personnelles. C'est le cas, par exemple, des données du Registre national qui sont obligatoirement enregistrées, à défaut de quoi, le citoyen n'aurait pas d'existence civile.

¹³ Dans le même sens, voy. not. H. BURKERT, « Le jugement du tribunal constitutionnel fédéral allemand sur le recensement démographique », *Droit de l'informatique et des Télécoms*, 1985, pp. 8 à 16 ; Th. LEONARD et Y. Poullet, « Les libertés comme fondement de la protection des données nominatives », in *La vie privée : une liberté parmi les autres ?* (F. RIGAUX dir.), Bruxelles,

JURISPRUDENCE

Néanmoins, le droit d'accès entend offrir au citoyen une maîtrise *a posteriori* de ses données, c'est-à-dire, après que les données aient été collectées et traitées par l'administration. En prenant connaissance des traitements de données déjà effectués, le citoyen peut vérifier l'exactitude des informations utilisées, et la légalité des traitements opérés. C'est d'ailleurs cet objectif qui, en l'espèce, a motivé le demandeur en cassation à exercer ce droit d'accès. Le cas échéant, la personne concernée peut ensuite demander la rectification des données erronées, s'opposer à leur traitement ou réclamer l'interdiction de les conserver ou de les utiliser¹⁴.

Par contre, la déclaration de traitement doit permettre la maîtrise *a priori* des données à caractère personnel des citoyens¹⁵. En principe, en consultant le registre public, toute personne doit pouvoir connaître les autorités susceptibles d'utiliser ses données, les types de données traités, les finalités de ces utilisations, etc. Cette maîtrise *a priori* des données à caractère personnel répond à l'exigence de prévisibilité des ingérences dans la protection de la vie privée, imposée par l'article 22 de la Constitution¹⁶.

De plus, la déclaration de traitement présente également une vertu pédagogique: elle est l'occasion, pour le responsable de traite-

ment soumis à cette obligation, de prendre conscience de tous les aspects du traitement de données qu'il souhaite mettre en place et de s'assurer de leur légalité.

Enfin, étant donné que cette déclaration doit parvenir à la Commission de la protection de la vie privée, cette dernière est en principe en mesure de contrôler la légalité des traitements de données envisagés avant leur mise en œuvre¹⁷. Cet objectif est d'ailleurs rappelé par la Cour de cassation qui soutient que « le législateur (...) crée, par la déclaration du responsable de traitement, un contrôle *a priori*, au profit de la Commission de la protection de la vie privée, en vue de lui permettre de s'assurer de la conformité du traitement déclaré avec les principes énoncés par la loi ».

II. LE DROIT D'ACCÈS ET L'OBLIGATION DE DÉCLARATION *IN CONCRETO*

Nombre d'administrations sont peu à l'aise lorsqu'elles sont saisies d'une demande d'accès aux données et lorsqu'elles doivent déclarer les traitements de données qu'elles effectuent. L'arrêt commenté illustre d'ailleurs ce constat s'agissant de la Communauté française qui a manqué de répondre au droit d'accès exercé par J.-M. D. et n'a fait parvenir sa déclaration de traitement à la Commission de la protection de la vie privée que tardivement.

Ces difficultés risquent de prendre de plus en plus d'ampleur dans le contexte actuel qui bouleverse la structure et le fonctionnement de l'administration. En effet, les administrations sont désormais engagées dans l'ère de l'e-gouvernement, dit aussi « administration électronique », fondée sur une utilisation massive des données à caractère personnel des citoyens. On peut raisonnablement penser que la transparence des traitements de données à caractère personnel effectués dans l'adminis-

Larcier, 1992, pp. 231 et s.; C. DE TERWANGNE, « Le rapport de la vie privée à l'information », in *Droit des technologies de l'information. Regards prospectifs* (E. MONTERO dir.), Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 138; Y. POULLET et A. ROUVROY, « Le droit à l'autodétermination informationnelle et la valeur du développement personnel. Une réévaluation de l'importance de la vie privée pour la démocratie », in *État de droit et virtualité* (K. BENYKHELF et P. TRUDEL (éds)), Montréal, Éd. Thémis, 2009, p. 204; E. DEGRAVE, *E-gouvernement et protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n° 64.

¹⁴ Article 12 de la loi du 8 décembre 1992.

¹⁵ À ce sujet, voy. *infra*, II.B.

¹⁶ À ce sujet, voy. E. DEGRAVE et Y. POULLET, « Le droit au respect de la vie privée face aux nouvelles technologies », in *Les droits constitutionnels en Belgique* (M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.)), vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1016 et s.

¹⁷ Voy. toutefois *infra*, II.B.

tration retiendra de plus en plus l'attention des citoyens, soucieux de garder une prise sur les informations qui circulent à leur sujet dans les institutions publiques.

Malheureusement, à l'heure actuelle, le droit d'accès aux données et l'obligation de déclarer les traitements de données sont difficiles à mettre en œuvre dans le contexte de l'e-gouvernement, comme nous l'expliquons ci-dessous. Des solutions nouvelles doivent être envisagées.

A. Le droit d'accès aux données à caractère personnel dans l'e-gouvernement

Le droit d'accès aux données personnelles manque manifestement d'effectivité. À titre indicatif, en 2012, l'INASTI, le SPF Finances et le Service Public Wallonie n'avaient encore reçu aucune demande introduite en vertu de l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992¹⁸.

Plusieurs éléments peuvent expliquer ce constat.

D'une part, ce droit d'accès aux données est généralement méconnu des citoyens, au même titre d'ailleurs que d'autres prérogatives organisées par la loi du 8 décembre 1992.

D'autre part, l'exercice de ce droit d'accès est laborieux. Il exige du citoyen qu'il ait une bonne connaissance de la structure et du fonctionnement de l'administration pour pouvoir identifier les institutions susceptibles de détenir des données à son sujet. Ensuite, la personne doit prendre la peine d'écrire à l'administration en apportant la preuve de son identité. Enfin, cette demande ne sera recevable qu'à la condition de ne pas se voir opposer une des nombreuses exceptions légales qui prévalent dans le secteur public¹⁹.

Par ailleurs, le droit d'accès aux données soulève également des difficultés pour l'administration saisie de la demande. Formuler une réponse satisfaisante peut représenter une charge de travail importante, singulièrement lorsque l'administration en question détient beaucoup de données au sujet de la personne concernée. Rappelons que l'administration doit non seulement communiquer les données détenues, mais également en préciser la finalité d'utilisation, les destinataires, les réutilisations envisagées, etc. La charge de travail est d'autant plus conséquente que la réponse de l'administration doit être formulée de manière intelligible, ce qui suppose des explications exhaustives présentées dans un langage clair.

Pour résoudre ces écueils, il peut être judicieux de faire appel à la technologie. Pour le moment, celle-ci est mise en œuvre principalement au bénéfice de l'administration qui voit ses tâches considérablement allégées par le développement des outils informatiques. Il est temps de développer davantage la technologie en faveur du citoyen cherchant à satisfaire sa curiosité légitime à l'égard de l'utilisation de ses données dans l'administration. Si tel n'est pas le cas, une rupture importante d'équilibre dans la relation entre l'administration et les individus risque de se créer²⁰. En d'autres termes, « dans une démocratie, on ne peut exiger des citoyens qu'ils avancent à pied lorsque l'administration roule en limousine »²¹.

Quelques outils aident déjà le citoyen à accéder à certaines de ses données au sein de l'administration. Malheureusement, actuellement, ils

E-gouvernement et protection de la vie privée. Légimité, transparence et contrôle, op. cit., n^{os} 336 et 337.

²⁰ À ce sujet, voy. E. DEGRAVE, *E-gouvernement et protection de la vie privée. Légimité, transparence et contrôle, op. cit.*, n^{os} 47 et s.

²¹ D.W. SCHARTUM, « Access to Government-Held Information: Challenges and Possibilities », *The Journal of Information Law and Technology*, 1998/1, § 7.1 (traduction libre).

¹⁸ Entretien avec des agents des administrations concernées dans le courant de l'année 2013.

¹⁹ Voy. l'article 3, §§ 4, 5, 6 de la loi du 8 décembre 1992. Au sujet de ces exceptions au droit d'accès, voy. E. DEGRAVE,

ne concernent que certaines administrations et demeurent peu connus du public. On pense notamment au répertoire de références de la Banque-carrefour de la sécurité sociale²². Cette base de données contient la localisation des types de données de chaque citoyen au sein du réseau de sécurité sociale. En contactant la Banque-carrefour de la sécurité sociale, le citoyen peut obtenir un extrait de son répertoire des références²³, qui lui permet d'identifier quelles sont les administrations détenant des données à son sujet et, le cas échéant, d'exercer auprès d'elles le droit d'accès organisé par l'article 10, § 2, de la loi du 8 décembre 1992.

La transparence de l'e-gouvernement gagnerait à ce que l'on développe les outils déjà existants et qu'on en organise d'autres, tels qu'un portail internet dédié à la transparence de l'administration. Ce portail contiendrait un panorama général de la structure administrative. En y accédant, le citoyen devrait voir apparaître, notamment, la liste des administrations détenant une source authentique de données. Ensuite, en cliquant sur le nom de la source authentique, le type de données enregistrées par celle-ci devrait figurer sur l'écran. Enfin, en s'identifiant au moyen de sa carte d'identité électronique, le citoyen devrait pouvoir accéder, en ligne, aux données personnelles

qui sont détenues à son sujet dans les sources authentiques de données de l'administration²⁴.

B. L'obligation de déclaration dans l'e-gouvernement

Toute personne ayant consulté le registre public comprendra aisément qu'il est particulièrement difficile, voire impossible, d'accéder par cette voie à une vue d'ensemble, *in abstracto*, des collectes et échanges de données réalisés dans l'administration. En effet, il faut obtenir les informations au cas par cas, en effectuant des recherches via certains critères comme celui de l'identification du responsable de traitement. Au-delà du fait qu'un tel travail est pesant, il peut également être infructueux puisque nombre de traitements de données effectués dans le secteur public ne doivent pas être déclarés²⁵. Ce constat met à mal la maîtrise *a priori* des données à caractère personnel et, partant, ébranle le respect du droit fondamental à la protection de la vie privée.

Par ailleurs, bien que la déclaration de traitement ait pour vocation de permettre à la Commission de la protection de la vie privée de contrôler la légalité des traitements de données avant qu'ils soient mis en œuvre, cet objectif est rarement atteint. Le nombre de déclarations est tellement important que la Commission de la protection de la vie privée n'est pas en mesure de les vérifier une à une. C'est pourquoi elle affirme ne pouvoir réagir qu'aux violations les plus flagrantes, dénon-

²² Pour de plus amples détails, voy. <http://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/bcss/page/content/websites/belgium/about/mission/folder.html>; E. DEGRAVE, *E-gouvernement et protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *op. cit.*, n°s 25 et s.

²³ Le répertoire des références est une base de données détenue par la Banque-carrefour de la sécurité sociale, contenant notamment une table « quoi-où » permettant de savoir quels sont les types de données enregistrées dans quelle administration. Pour plus d'informations, voy. not. les explications fournies sur le site internet de la Banque-carrefour de la sécurité sociale à l'adresse suivante <http://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/bcss/page/content/websites/belgium/about/mission/folder.html>.

²⁴ Pour de plus amples précisions à ce sujet, voy. E. DEGRAVE, *E-gouvernement et protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *op. cit.*, n°s 391 et s.

²⁵ Pour les exceptions à l'obligation de déclaration, voy. l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992 et les articles 60 à 62 de l'arrêté royal du 13 février 2001 précité. Pour une critique de ces exceptions, voy. E. DEGRAVE, *E-gouvernement et protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *op. cit.*, n°s 370 et s.

cées par la presse ou émergeant des plaintes de citoyens.

À nouveau, certains outils technologiques pourraient être développés pour améliorer la transparence de l'administration. Il ne s'agit pas de supprimer la déclaration de traitement, mais d'utiliser la technologie de manière à rendre la déclaration de traitement réellement utile pour le citoyen, pour la Commission de la protection de la vie privée et pour les administrations en général.

On l'a dit, un des objectifs de la déclaration de traitement est de connaître les traitements de données avant qu'ils soient mis en œuvre. Dans l'e-gouvernement fondé sur une réutilisation massive des données des citoyens, il est particulièrement intéressant de savoir quelles données sont échangées entre quelles administrations. À cet égard, le cadastre d'interconnexions mérite une attention particulière. Il s'agit d'un registre qui répertorie les échanges de données effectués entre les administrations d'un même réseau sectoriel²⁶. Ce cadastre devrait être mis en ligne sur le portail internet dédié à la transparence, dont il a été question plus haut, et mis à jour à partir des déclarations de traitement parvenant à la Commission de la protection de la vie privée. De cette manière, les types de données traitées et d'utilisations

de ces données seraient plus aisément accessibles et compréhensibles par tous.

En outre, le citoyen devrait également pouvoir obtenir une vue individualisée du parcours de ses propres données au sein de l'administration. À cet égard, l'*audit trail* est particulièrement intéressant. Cet outil permet de rassembler, pour chaque individu pris isolément, chaque échange de données entre administrations, considéré comme le maillon d'une chaîne. Il formalise ensuite, concrètement, de manière visible et compréhensible, le processus de traitements en chaîne²⁷. En faisant figurer cet outil sur le portail internet dédié à la transparence, le citoyen pourrait visualiser le parcours de ses données au sein de l'administration, après s'être identifié grâce à sa carte d'identité électronique.

CONCLUSIONS

La transparence de l'administration se présente avec une acuité particulière dans l'e-gouvernement, fondé sur l'utilisation et la réutilisation croissantes des données à caractère personnel touchant aux aspects les plus divers de la vie privée des citoyens. Dans ce contexte, le droit d'accès aux données, organisé par l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 et l'obligation, pour le responsable de traitement, de déclarer les traitements de données qu'il effectue, en vertu de l'article 17 de cette même loi, présentent un intérêt particulier pour toute personne qui souhaite garder une prise sur les données détenues à son sujet dans l'administration.

²⁶ Au sujet du cadastre des interconnexions, voy. not. CPVP, avis n° 25/2000 du 10 juillet 2000 relatif au projet d'arrêté royal autorisant l'Intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques, en abrégé I.G.R.E.T.E.C., à utiliser le numéro d'identification du registre national des personnes physiques, p. 4, n° 2; CPVP, avis n° 19/2002 du 10 juin 2002 relatif à un projet de loi modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et modifiant la loi d du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (...), p. 10, n° 18; E. DEGRAVE, *E-gouvernement et protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n° 392.

²⁷ À ce sujet, voy. Contrôleur européen à la protection des données, Avis sur la notification d'un contrôle préalable reçue du Délégué à la protection des données de la Commission européenne à propos du dossier «SYSPER 2: évaluation professionnelle – REC», 15 décembre 2005; Fedict, *Audit trail, une question de confiance. Analyse du contexte et des besoins de l'audit trail chez Fedict* (auteur: Olivier SCHNEIDER), décembre 2007; E. DEGRAVE, *E-gouvernement et protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n°s 401 et s.

JURISPRUDENCE

Malheureusement, ces deux mesures de transparence demeurent encore trop souvent méconnues ou mal comprises, comme l'illustre notamment l'affaire commentée. Le juge du fond commet une confusion entre l'article 10, § 1^{er}, et l'article 17 de la loi du 8 décembre 1992, si bien que l'arrêt rendu est cassé par la Cour de cassation.

Il s'imposait donc, dans ce commentaire, de rappeler les différences fondamentales entre droit d'accès du citoyen et obligation de déclaration du responsable de traitement, mais, également, de souligner la difficulté de mettre en œuvre ces dispositions de la loi du 8 décembre 1992.

Elise DEGRAVE