

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 10 / 98 du 12 mars 1998

N. Réf. : 10 / A / 98 / 002

OBJET : Création d'un Centre pour enfants disparus et sexuellement exploités

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Justice du 24 février 1998;

Vu le rapport de Mme VANLERBERGHE,

Emet, le 12 mars 1998, l'avis suivant :

I. REMARQUE INTRODUCTIVE :

1. Le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Commission sur la création d'un Centre pour enfants disparus et sexuellement exploités.

La Commission a eu connaissance des documents suivants :

- "Protocole réglant la collaboration entre le Centre européen pour enfants disparus et sexuellement exploités et les autorités judiciaires", dans sa version du 19 février 1998;
- "Charte" du 24 mai 1997;
- Fax de Monsieur Van Keirsbilck au Cabinet du Ministre de la Justice du 28 janvier 1998;
- Statuts du Centre du 10 juillet 1997;
- Document relatif aux "case-managers", non daté;
- Mission Statement, non daté;
- Directive ministérielle relative à "la recherche des personnes disparues", Dir 1/97, juillet 1997.

La Commission émet son avis sur base des documents précités. Ces documents et les missions du Centre ont été explicités par Messieurs Wiener, Dooms, Van Keirsbilck et Madame Stappers lors d'une réunion avec la Commission le 3 mars 1998.

II. OBJET DE LA DEMANDE :

2. Un Centre européen pour enfants disparus et sexuellement exploités est créé. Ce Centre est une fondation privée de droit belge, reconnu comme établissement d'utilité publique et doté d'une dimension internationale. Le Centre agira en toute indépendance par rapport aux pouvoirs publics.

La mission du Centre s'articule comme suit : d'une part, appuyer la recherche d'enfants déclarés disparus ou enlevés et, d'autre part, prévenir et combattre la disparition et l'exploitation sexuelle d'enfants.

Dans le cadre de ses activités, le Centre collecte des informations, les transmet aux instances compétentes et veille au suivi des dossiers qui lui sont confiés. Il supervise également l'accompagnement des victimes et de leur entourage.

Le Centre remplit des missions opérationnelles et sociales. Les missions opérationnelles comprennent le service téléphonique permanent ("hot line"), la désignation des "case managers", les trois A (accueil, assistance et aide), la diffusion des signalements d'enfants disparus et le traitement d'images. Les missions sociales concernent la prévention et le suivi, la diffusion d'informations et du savoir-faire ("know how"), l'aide financière aux familles dans leurs recherches et le rôle de groupe de pression.

Afin de pouvoir assurer ces missions, le Centre constituera des dossiers dans lesquels de nombreuses données à caractère personnel seront traitées. A cet égard, la Commission se réfère au fax de Monsieur Van Keirsblick qui explique quelles sont les données à caractère personnel que le Centre envisagerait de traiter.

Au cours de la réunion du 3 mars 1998, Monsieur Van Keirsblick a précisé quels types de traitements de données à caractère personnel seraient effectués par le Centre. Une première série de traitements se déroule dans le cadre de la "hot line". Dans tous les cas, les appelants sont identifiés, et les appels, enregistrés. Un dossier distinct sera créé, où des données à caractère personnel concernant l'appelant seront traitées.

Grâce à cette "hot line", mais également par d'autres voies telles que le courrier, le fax, le courrier électronique, le Centre obtiendra des informations, qui seront traitées de la manière suivante. Un dossier sera ouvert pour chaque enfant-victime. Ce dossier servira à traiter le plus grand nombre de données pouvant se révéler utiles dans le cadre de ce dossier. Il s'agit plus particulièrement de données à caractère personnel relatives à l'enfant-victime, à des suspects potentiels et à d'autres tiers. Ces données ne seront pas traitées par sous-catégories.

Les informations ne présentant aucun lien avec les dossiers ouverts sont rassemblées dans un "dossier résiduel". Il s'agit des données dites douces qui seront, quant à elles, probablement traitées par sous-catégories, sans quoi il est impossible de les consulter.

Ces différents traitements seront examinés ci-dessous de manière distincte.

III. EXAMEN :

A. CONSIDERATION GENERALE

3. La Commission n'a aucune objection à formuler à l'encontre de la création d'un tel centre. Elle entend strictement limiter son avis aux matières liées à la protection de la vie privée dans le cadre 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 (ci-après, "loi du 8 décembre 1992")¹. Le Centre a exprimé son souci de respecter les dispositions de la loi du 8 décembre 1992, tant dans le Protocole (n° I, 8) qu'au cours de la réunion avec la Commission².

¹ Voir article 29, 1er de la loi du 8 décembre 1992.

² Partageant le même souci, le Ministre de la Justice a demandé à la Commission son avis sur la création et le fonctionnement du Centre.

B. TRAITEMENTS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

4. La loi du 8 décembre 1992 ne s'applique qu'aux traitements de données à caractère personnel. Son article 1er, 3 détermine ce qu'il faut entendre par "traitement automatisé". Il s'agit de tout ensemble d'opérations réalisées en tout ou en partie à l'aide de procédés automatisés et relatif à l'enregistrement et la conservation de données à caractère personnel, ainsi qu'à la modification, l'effacement, la consultation ou la diffusion de ces données. Cette notion comporte donc 4 éléments :

- un ensemble d'opérations;
- réalisées en tout ou en partie à l'aide de procédés automatisés;
- relatif à l'enregistrement et la conservation, ainsi qu'à la modification, l'effacement, la consultation ou la diffusion;
- de données à caractère personnel.

5. La note de Monsieur Van Keirsbilck indique la nature des données que le Centre compte traiter. Celles-ci sont de trois types différents, à savoir des données à caractère personnel relatives à l'appelant, à l'enfant-victime concerné et à des tiers. Ces données seront traitées de manière distincte. Si elles sont obtenues par téléphone, l'enregistrement de la conversation téléphonique donnera lieu à un premier traitement.

Un autre traitement suivra, portant sur les données à caractère personnel relatives aux appellants. Dans le même temps, un dossier sera ouvert pour chaque enfant-victime, comprenant toutes les informations utiles traitées dans le cadre de ce dossier. Les informations qui ne peuvent être rattachées à un dossier précis seront conservées dans un "dossier résiduel".

Tous les traitements définis ci-dessus et effectués par le Centre sont dès lors soumis à l'application de la loi du 8 décembre 1992.

C. OBJECTIFS DU CENTRE

6. Le Centre a pour mission, d'une part, d'appuyer la recherche d'enfants signalés comme disparus ou enlevés et, d'autre part, de prévenir et de combattre la disparition et l'exploitation sexuelle des enfants.

Le Centre distingue trois types possibles de disparitions. Une première sorte de disparition est la disparition à caractère criminel. Bien qu'elles aient la faveur des médias, ces disparitions sont les moins nombreuses.

Un deuxième type de disparitions, les fugues d'enfants, amène également le Centre à intervenir, dans la mesure où les enfants ne disposent généralement d'aucune ressource financière et représentent dès lors des proies faciles pour les milieux criminels.

Les enlèvements parentaux constituent une troisième catégorie de disparitions.

Si le Centre vise, dans ces trois cas, à appuyer la recherche d'enfants disparus, son action dépendra du type de disparition. Ainsi, il ne sera certainement à rien de diffuser des avis de recherche lorsqu'un enfant a fugué; dans les cas de raps parentaux, il faut tenir compte du rôle important des facteurs culturels.

7. Les enquêtes à caractère judiciaire ou policier relèvent de la compétence exclusive des autorités judiciaires et des services de police. L'intervention du Centre à l'occasion d'enquêtes visant la recherche d'enfants disparus reste dès lors limitée à :

- 1° la réception et la transmission aux autorités judiciaires d'informations relatives à une disparition;
- 2° la diffusion de messages de recherche;
- 3° la mobilisation de volontaires pour participer à des battues;
- 4° les contacts du case manager avec les autorités chargées de l'enquête;
- 5° l'assistance à la famille de l'enfant disparu (projet de protocole de collaboration I, 2).

Le Centre n'intervient que s'il a la certitude de l'enregistrement par un service de police d'une déclaration de disparition (projet de protocole de collaboration I, 3).

En principe, le Centre n'interviendra qu'après l'accord des parents ou à la demande du magistrat chargé de l'enquête (projet de protocole de collaboration I, 4).

8. Par ailleurs, le Centre agira en tant que centre de recherches et comme groupe de pression dans le combat contre l'exploitation sexuelle des enfants. Epaillé par la presse, il pourra mener des campagnes de sensibilisation. Enfin, il fournira également une assistance financière aux parents pour la recherche de leurs enfants.

D. INDEPENDANCE DU CENTRE

9. Le Centre agira indépendamment des pouvoirs publics. Les parents d'enfants disparus et/ou assassinés se voient attribuer un rôle essentiel. Deux des membres du Conseil d'Administration sont nommés parmi les parents. L'article 14 des statuts stipule que les administrateurs disposent des pouvoirs les plus étendus pour l'administration et la gestion journalière de la Fondation.

10. De plus, un conseil de vigilance composé des parents d'enfants disparus et/ou assassinés est mis en place. Ce conseil est compétent pour donner des avis au Conseil d'administration sur l'organisation et le fonctionnement du Centre. Il doit tout particulièrement veiller à ce que les principes de base éthiques et méthodologiques formulés dans la Charte soient appliqués et respectés.

E. SECRET PROFESSIONNEL

11. On constate que le Centre entend mener ses actions en tenant compte des exigences légales en matière de secret professionnel (projet de Protocole, p. 3, n° 8). Puisque le Centre traitera des informations sensibles, médicales et judiciaires, la Commission estime indispensable qu'il fasse preuve de la plus grande discréetion.

La question du secret professionnel mérite une attention particulière. Conformément à l'article 458 du Code Pénal, les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, 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 sanctionnés.

Toutes les catégories professionnelles ne sont pas liées par le secret professionnel. La loi où l'usage doit avoir conféré un caractère confidentiel aux pratiques de ces professions, considérées d'intérêt général. L'article 458 du Code Pénal énumère un certain nombre d'entre elles, comme les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens et sages-femmes. Cette énumération n'est cependant pas limitative. Les personnes dépositaires d'un secret qui leur a été confié en raison de leur état ou de leur profession sont également tenues au secret professionnel, pour autant qu'elles interviennent en tant que "confidents nécessaires". Si certaines catégories professionnelles, telles qu'un certain nombre de professions à orientation économique, ont un devoir de discrétion, elles n'en sont pas pour autant soumises au secret professionnel.

La loi n'impose pas aux membres du Centre de respecter le secret professionnel. On peut dès lors se demander si ces personnes sont liées par ce secret en raison de la nature même de la profession qu'ils exercent. Ni la Commission, ni le Centre lui-même ne peuvent répondre à cette question. S'agissant d'une application de la loi pénale, seul un juge peut y apporter une réponse.

12. En vertu de l'article 4, 2° de l'arrêté royal (n° 8) du 7 février 1995 déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements organisés visées à l'article 8 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 (ci-après, arrêté royal n° 8), tout traitement de données judiciaires autorisé conformément à l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992 ne peut être effectué que lorsque les personnes habilitées à traiter les données sont soumises légalement, déontologiquement, statutairement ou contractuellement à l'obligation de confidentialité.

En application de l'article 7 de l'arrêté royal (n° 14) du 22 mai 1996 déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements autorisés de données visées à l'article 6 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 (ci-après, arrêté royal n° 14), tout traitement de données sensibles autorisé conformément à l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 ne peut être effectué que lorsque les personnes habilitées à traiter les données sont soumises légalement, déontologiquement, statutairement ou contractuellement à l'obligation de confidentialité.

Un groupe de travail consacré au secret professionnel a été créé dans le cadre du Centre. Lors de la réunion du 4 mars 1998, ce groupe a décidé d'imposer par contrat un devoir de confidentialité à chaque membre du personnel du Centre. La violation de cette obligation entraîne la rupture du contrat de travail.

13. *Vu la nature des données à caractère personnel qui seront traitées par le Centre, la Commission estime que des dispositions légales claires doivent être adoptées, offrant suffisamment de garanties quant au respect de la confidentialité des données. A tout le moins, le contrat de travail devrait comporter des clauses spécifiques à ce sujet. Des sanctions civiles devraient être prévues.*

F. PERMANENCE TELEPHONIQUE ("HOT LINE")

14. Une ligne téléphonique ("hot line") vise à recevoir les appels concernant soit une demande d'intervention du Centre, soit une offre d'information ou de témoignage à propos d'une des situations suivantes : une disparition, un cas d'exploitation sexuelle ou une information générale sans rapport direct avec un fait ou un dossier déterminé (projet de protocole de collaboration II, A, 4). Le Centre identifiera et enregistrera les appels téléphoniques (projet de protocole de collaboration II, A, 2).

Des données d'identification et de profil de l'appelant ainsi que le contenu de la conversation sont saisis en temps réel dans le système informatique du Centre à l'aide de "questionnaires-types" adaptés aux différentes situations pouvant se présenter. Ces questionnaires sont établis en concertation avec la cellule nationale des disparitions.

15. Le Centre avise sans délai les autorités compétentes. Il prend ensuite contact avec les parents ou les familles qui auront appelés eux-même la "hot line". La Charte stipule que le Centre n'interviendra pas si les parents ou la famille d'enfants disparus ne souhaitent pas faire appel à ses services (p. 12, 2, f). En revanche, le protocole dispose que la cellule nationale des disparitions avisera le Centre de tout nouveau dossier ouvert, si le magistrat chargé de l'enquête l'estime nécessaire (p. 5). Par conséquent, on ne peut dire avec certitude si le Centre agira uniquement à la demande des parents.

16. Toutes les conversations téléphoniques seront enregistrées et conservées sur bande magnétique. En outre, le correspondant pourra toujours être identifié au moyen de son numéro de téléphone.

La loi du 8 décembre 1992 s'applique à cet enregistrement et cette conservation de conversations téléphoniques, lesquels constituent un traitement automatisé de données à caractère personnel.

L'enregistrement d'appels vise, d'une part, à soutenir les recherches d'enfants déclarés disparus ou enlevés et, d'autre part, à prévenir et combattre la disparition et l'exploitation sexuelle d'enfants. Plus précisément, ces informations seront transmises aux autorités compétentes.

A ce propos, la Commission souhaite également renvoyer à l'article 314bis du Code pénal³, libellé comme suit :

" 1er : Sera puni d'un emprisonnement de six mois à un an et d'une amende de deux cents francs à dix mille francs ou d'une de ces peines seulement, quiconque :
1° soit, intentionnellement, à l'aide d'un appareil quelconque, écoute ou fait écouter, prend connaissance ou fait prendre connaissance, enregistre ou fait enregistrer, pendant leur transmission, des communications ou des télécommunications privées auxquelles il ne prend pas part, sans le consentement de tous les participants à ces communications ou télécommunications;
(...)."

³ modifié par la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées.

Cet article appelle deux remarques qui relativisent sa portée :

- sont punissables l'enregistrement ou l'utilisation du message par quiconque devant être considéré comme tiers à la communication⁴ (ainsi l'opérateur du Centre qui collecte les informations et participe à la conversation n'est a priori pas concerné par cette disposition, il n'en va pas de même du case manager ou d'autres tiers);
- la loi du 19 décembre 1997 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques afin d'adapter le cadre réglementaire aux obligations en matière de libre concurrence et d'harmonisation sur le marché des télécommunications découlant des décisions de l'Union européenne stipule à son article 78 que "les dispositions de l'article (...) 314bis du Code pénal ne sont pas applicables : (...) lorsque les actes sont posés en vue de permettre l'intervention des services de secours et d'urgence en réponse aux demandes d'aide qui leur sont adressées."

Sans vouloir se prononcer sur la question de savoir si le Centre remplit cette dernière condition, la Commission note que l'absence de sanctions pénales n'équivaut pas à rendre recommandable l'enregistrement systématique des appels et leur conservation pour une durée et des finalités indéterminées par ce genre de service. La Commission se doit de renvoyer plus particulièrement aux principes de la loi du 8 décembre 1992 en la matière.

D'où ses sérieuses objections quant à ce mode de collecte des données. La Commission estime que l'enregistrement de conversations téléphoniques n'est pas acceptable si l'appelant n'en a pas été informé de manière complète et n'y consent pleinement. A ses yeux, il ne suffit donc pas d'informer les éventuels appelants de manière générale par voie de presse ou au moyen de brochures.

17. La durée de conservation des appels n'est pas précisée. La Commission a appris lors de la réunion du 3 mars que le Centre entendait conserver longtemps ces données afin de les utiliser comme moyens de preuve : si un appelant affirme avoir déjà communiqué certaines informations (cruciales), le Centre peut ainsi vérifier ses dires.

Lorsque l'appel concerne un dossier spécifique, le Centre estime que les informations doivent être conservées au moins jusqu'à ce que l'enfant soit retrouvé. Selon le Centre, la conservation devrait toutefois généralement ne prendre fin qu'au moment où la décision judiciaire condamnant l'auteur des faits est coulée en force de chose jugée. En effet, le Centre estime qu'il se soucie non seulement de l'intérêt de l'enfant disparu mais également de celui de l'Enfant en général. Il est de l'intérêt de l'Enfant en général que l'auteur des faits ne reste pas en liberté même si l'enfant victime a, quant à lui, été retrouvé.

A cet égard, la Commission insiste sur l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 disposant que les finalités des traitements de données à caractère personnel doivent être clairement définies. Elle est d'avis que "la protection de l'Enfant en général" ne répond pas à cette exigence de clarté.

⁴

Doc. parl., Sénat, 1992-1993, 843-1, p. 43.

S'il s'agit d'appels sans rapport avec un dossier précis, ces données sont conservées pour une durée indéterminée. La durée de la conservation des appels étant étroitement liée à la durée des autres traitements de données à caractère personnel, ces deux éléments seront examinés simultanément ci-dessous.

18. Non seulement le contenu des conversations est enregistré, mais le numéro du correspondant peut être en même temps identifié (Charte, p. 12, 2, g). On ne voit pas comment le Centre peut concilier ce procédé avec la disposition garantissant le respect de l'anonymat d'un appelant à sa demande (Charte, p. 12, 2, b). Cette disposition signifie sans doute que le Centre ne révélera pas l'identité de l'appelant à l'extérieur. Ce point devrait néanmoins être précisé.

L'identification de l'appelant a pour but de localiser rapidement un correspondant, ce qui peut se révéler important lorsqu'il s'agit d'un appel émanant d'un enfant en danger.

Lors de l'identification du correspondant à partir de son numéro de téléphone, il est impossible de lui demander préalablement son consentement, ce qui pose problème. La collecte et le traitement d'informations sur cette base constituent dès lors une atteinte sérieuse à la vie privée de l'appelant.

A cet égard, la Commission souhaite se référer aux dispositions de la Directive 97/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications qui devrait donner lieu à une adaptation du droit belge avant le 24 octobre 1998. Les articles 8 et 9 de la Directive sont libellés comme suit⁵ :

Article 8 : Indication de l'identification des lignes appelantes et connectées et limitation de cette possibilité

"1. Dans les cas où l'indication de l'identification de la ligne appelante est offerte, l'utilisateur appelant doit pouvoir éliminer, par un moyen simple et gratuit, l'indication de l'identification de la ligne appelante, et ce, appel par appel. L'abonné appelant doit avoir cette possibilité pour chaque ligne.

(...)

Article 9 : Dérogations

"Les Etats membres veillent à l'existence de procédures transparentes régissant les modalités grâce auxquelles un fournisseur d'un réseau public de télécommunications et/ou d'un service de télécommunications accessible au public peut passer outre à la suppression de l'indication de l'identification de la ligne appelante :

(...)

⁵

Le considérant n° 19 est libellé comme suit :

"considérant qu'il est nécessaire, en ce qui concerne l'identification de la ligne appelante, de protéger le droit qu'a l'auteur d'un appel d'empêcher l'indication de l'identification de la ligne à partir de laquelle l'appel est effectué, ainsi que le droit de la personne appelée de refuser les appels provenant de lignes non identifiées; qu'il est justifié, dans des cas spécifiques, d'empêcher la suppression de l'indication de l'identification de la ligne appelante; que certains abonnés, en particulier les numéros de type "SOS" et autres organisations similaires, ont intérêt à garantir l'anonymat de ceux qui les appellent; qu'il est nécessaire, en ce qui concerne l'identification de la ligne connectée, de protéger le droit et l'intérêt légitime qu'a la personne appelée d'empêcher l'indication de la ligne à laquelle l'auteur de l'appel est effectivement connecté, en particulier dans le cas d'appels renvoyés; que les prestataires de services de télécommunications accessibles au public doivent informer leurs abonnés de l'existence, sur le réseau, de l'identification des lignes appelantes et connectées, ainsi que de tous les services offerts sur base de l'identification des lignes appelantes et connectées et des possibilités offertes en matière de protection de la vie privée; que cela permettra aux abonnés de choisir en connaissance de cause, parmi les possibilités qui leur sont offertes en matière de protection de la vie privée, celles dont ils souhaiteraient faire usage; que les possibilités qui sont offertes en matière de protection de la vie privée pour chaque ligne ne doivent pas nécessairement être disponibles comme un service automatique de réseau, mais peuvent être obtenues sur simple demande auprès du prestataire du service de télécommunications accessible au public."

b) ligne par ligne pour les organismes répondant à des appels d'urgence et reconnus comme tels par un Etat membre, y compris les services de police, les services d'ambulances et les pompiers, dans le but de répondre à de tels appels."

On peut se demander si l'article 78 de la loi du 19 décembre 1997 peut constituer une transposition adéquate du droit belge à la Directive précitée. Reste en outre la question de savoir si le Centre peut être considéré comme un organisme répondant à des appels d'urgence.⁶⁾

La Commission est d'avis que l'identification systématique de l'appelant n'est pas acceptable sans base légale et sans garanties particulières (information adaptée, consentement ou, à tout le moins, possibilité de refuser ...)

G. TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL RELATIVES A L'APPELANT

19. Ces données sont collectées au moyen de questionnaires-types. Conformément à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992, seules des données à caractère personnel adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités peuvent être traitées.

Les données générales relatives à l'identité des appellants sont conservées, ainsi que l'historique de leurs contacts antérieurs avec le Centre, et l'information qu'ils fournissent. Cet enregistrement vise à permettre l'identification de la source d'information au profit des services de police s'ils souhaitent interroger eux-mêmes cette source, et à évaluer la crédibilité de l'appelant. Ce traitement permettra également d'éviter que les mêmes questions soient posées à de multiples reprises aux appellants. L'évaluation du respect du principe de proportionnalité dépendra de la nature et de la durée du traitement des données à caractère personnel.

Dans la mesure où ce traitement comporte également des données à caractère personnel relatives à la victime ou des tiers, la Commission renvoie à ce qui suit.

En outre, la Commission insiste sur l'obligation de respecter également les autres dispositions de la loi du 8 décembre 1992 concernant notamment l'information, l'accès et la rectification.

20. ***La Commission souhaite également noter qu'aucun texte ne définit la durée de conservation des données. Ce délai doit être proportionnel à la finalité du traitement (article 5 de la loi du 8 décembre 1992).***

⁶⁾Voir également, à ce propos, l'interprétation de l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, C.E.D.H.) par la Cour européenne des droits de l'Homme notamment dans l'affaire Malone (C.E.D.H., Malone, 2 août 1984, Publ. Cour, 1984, série A, vol. 82) et l'article 88bis du Code d'Instruction criminelle.

H. TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL DANS LE DOSSIER DE L'ENFANT-VICTIME CONCERNE

21. Toutes les informations relatives à l'enfant disparu sont traitées dans ce dossier : il s'agit de toutes les données possibles concernant l'enfant lui-même, l'auteur potentiel des faits et des tiers.

1. Les données à caractère personnel relatives à l'enfant-victime

22. Toutes les données possibles concernant la victime sont traitées, dont des données sensibles, médicales et judiciaires. Ces informations peuvent être fournies tant par les parents que par des tiers.

La finalité générale de ce traitement est de retrouver l'enfant sain et sauf. En particulier, les données à caractère personnel seront traitées en vue de la diffusion d'affiches mentionnant le signalement de l'enfant, de l'identification de l'enfant sur base de ces informations, et de la préservation de sa santé.

23. Lorsque des enfants ont fugué, le Centre souhaite également intervenir et traitera des données à caractère personnel relatives à ces enfants.

La Commission est d'avis que, dans ces circonstances, le Centre ne peut agir de manière automatique. On rappelle qu'un enfant jouit également des droits de la personnalité dont les modalités d'exercice peuvent varier selon son âge mais dont il faut tenir compte. Lorsqu'il apparaît qu'un enfant a fugué, l'action du Centre doit être justifiée par des circonstances particulières.

24. L'article 7 de la loi du 8 décembre 1992 prévoit notamment que les données médicales ne peuvent être traitées que sous la surveillance et la responsabilité d'un praticien de l'art de guérir, sauf si l'intéressé a expressément donné son consentement par écrit.

Si la victime n'est pas en état de donner son consentement, la Commission estime que ses proches et ses représentants légaux peuvent le faire.

Dans la plupart des cas, le Centre obtiendra une autorisation spéciale par écrit des parents et, à défaut, traitera les données sous la surveillance et la responsabilité d'un médecin afin de respecter les exigences légales.

Il va de soi que le traitement de données médicales relatives à l'enfant-victime ne pourra se dérouler que dans le respect des autres dispositions de la loi du 8 décembre 1992.

25. Le traitement de données sensibles et judiciaires n'est autorisé que pour les finalités définies par ou en vertu de la loi.

Conformément à l'article 2, a) de l'arrêté royal (n° 14), des données sensibles peuvent être traitées lorsque la personne concernée a donné son consentement explicite à un tel traitement étant entendu que ce consentement peut à tout moment être retiré par celle-ci, et à condition que les données à caractère personnel ne soient traitées à d'autres fins que celles pour lesquelles le consentement a été donné.

Conformément à l'article 2, c) de l'arrêté royal (n° 14), des données sensibles peuvent également être traitées lorsque le traitement est nécessaire à la défense des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne dans le cas où la personne concernée se trouve dans l'incapacité physique ou juridique de donner son consentement. Cette disposition a été introduite pour faire face à des situations d'urgence. Le Centre devra vérifier au cas par cas, compte tenu de ses propres objectifs et du fait que la recherche de délits relève de la compétence exclusive des autorités judiciaires et des services de police, si le traitement des données sensibles est réellement nécessaire aux intérêts vitaux de l'enfant : seuls les traitements indispensables sont autorisés.

Conformément à l'article 4, 1er de l'arrêté royal (n° 14), le traitement des données sensibles est autorisé lorsqu'il est effectué par des associations dotées de la personnalité juridique ou par des établissements d'utilité publique dont le but statutaire principal consiste dans la défense et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et que les données sont traitées exclusivement pour la réalisation de ce but; ces traitements doivent être autorisés par le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée.

La Commission est d'avis que les deux premières possibilités pourraient poser des problèmes juridiques et pratiques (obtention du consentement, détermination de la personne pouvant l'accorder, appréciation au cas par cas, ...). Selon la Commission, la troisième possibilité semble plus indiquée. Le Roi devrait accorder une autorisation, après avis de la Commission.

26. Conformément à l'article 3, 4, de l'arrêté royal (n° 8), le traitement de données judiciaires est autorisé si la personne concernée a donné son consentement par écrit à cet effet. Ce consentement peut être retiré à tout moment. Ce retrait n'a pas d'effet rétroactif.

Le traitement de données judiciaires est également autorisé lorsqu'il est nécessaire à l'accomplissement d'une prestation au profit de la personne concernée et ce, à la demande de celle-ci.

Le Centre n'obtiendra pas toujours le consentement requis. Le Protocole précise que le Centre n'intervient en principe qu'avec l'accord des parents de l'enfant ou à la demande du magistrat chargé de l'enquête.

La Commission est d'avis que l'arrêté royal (n° 8) ne semble pas autoriser de traitement de données judiciaires par le Centre à la demande du magistrat chargé de l'enquête, si les parents n'y ont pas donné leur consentement.

27. Des images de la victime peuvent être diffusées, en concertation avec le magistrat compétent et les parents. Sans consentement, il ne peut y avoir de diffusion.

La Commission estime que cette réglementation respecte les dispositions de la loi du 8 décembre 1992.

28. *La Commission souhaite encore remarquer qu'aucun texte n'évoque ce qu'il adviendra à terme des données traitées.*

2. Les données à caractère personnel relatives aux tiers

2.a. Les suspects

29. Le Centre disposera en outre du pouvoir de traiter toutes sortes de données relatives à des suspects, y compris des données sensibles, judiciaires et médicales.

Certaines données seront fournies par les autorités judiciaires et policières compétentes (voir *infra*).

30. Les données médicales peuvent en principe être traitées sous la surveillance d'un praticien de l'art de guérir, étant entendu que le traitement doit respecter les dispositions de la loi du 8 décembre 1992.

31. La loi soumet le traitement de données sensibles et judiciaires à de strictes conditions.

Conformément à l'article 4, 1er de l'arrêté royal (n° 14), le traitement des données sensibles est autorisé lorsqu'il est effectué par des associations dotées de la personnalité juridique ou par des établissements d'utilité publique dont le but statutaire principal consiste dans la défense et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que les données sont traitées exclusivement pour la réalisation de ce but; ces traitements doivent être autorisés par le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée.

La Commission est d'avis que le Centre ne peut se baser sur cette disposition pour traiter des données sensibles sur des suspects potentiels. En effet, il faut comprendre l'article 4, 1er comme une protection des droits fondamentaux des personnes dont des données sont traitées, et non d'autres personnes.

Par conséquent, le traitement de ces données ne peut être admis.

32. Le Centre ne peut diffuser des données à caractère personnel relatives à un suspect qu'à la demande expresse d'un magistrat et à titre exceptionnel. Le magistrat définit les conditions et les modalités de cette diffusion.

2.b. Les autres tiers (voir 2.a.)

33. La note de Monsieur Van Keirsbilck ne détermine pas qui sont les "autres tiers". Il semble dès lors possible de traiter des données à caractère personnel sur n'importe qui.

La Commission souligne à nouveau que des données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que si elles sont adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités poursuivies. Ces finalités doivent être clairement définies (article 5 de la loi du 8 décembre 1992).

34. Conformément à l'article 8 de la C.E.D.H., le traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit à la protection de la vie privée. Une telle ingérence ne peut être justifiée que si elle est prévue par la loi, si elle poursuit une finalité légitime et si elle est nécessaire dans une société démocratique. Pour apprécier le caractère nécessaire de l'ingérence, la Cour examine la proportionnalité de cette ingérence par rapport aux objectifs poursuivis.

Le Centre a notamment pour but d'épauler les autorités dans les recherches d'enfants disparus, sans s'attacher pour autant à rechercher lui-même les délits. C'est pourquoi le traitement de données à caractère personnel relatives à des tiers n'est nécessaire que dans l'objectif de leur transmission aux instances compétentes.

De plus, le Centre entend jouer un rôle de groupe de pression et établir des statistiques.

La Commission estime que le traitement de données à caractère personnel relatives à des tiers ne s'impose pas dans le cadre de ces objectifs. Le Centre peut remplir son rôle en utilisant des données rendues anonymes.

35. Lors de l'examen de la proportionnalité d'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, la Cour européenne des droits de l'Homme s'intéressera de près aux conditions et limites de la collecte d'informations ainsi qu'à l'existence de garanties contre des abus (C.E.D.H., Z c. Finlande, 25 février 1997, Recueil des arrêts et décisions, 1997, 107; C.E.D.H., M.S. c. Suède, 27 août 1997, Recueil des arrêts et décisions, 1997, 43).

Dans le chef du Centre, la Commission estime que la collecte des données à caractère personnel concernant les tiers n'est pas limitée de manière suffisamment claire. Les textes stipulent que le Centre peut traiter toutes les données sur n'importe qui. Selon la Commission, il faut clairement définir pour chaque sorte de traitement quelles données peuvent être traitées et à quelles conditions, quelles personnes peuvent voir leur données traitées et qui accède à ces traitements. De plus, la Commission déplore l'absence de garanties contre des abus. Aucun organe indépendant ne contrôle les modalités de la collecte des données à caractère personnel, quant à la manière dont la collecte est réalisée et l'utilisation de cette information.

Il ne faut pas oublier que si le Centre est indépendant, il reste dans une certaine mesure une organisation regroupant des victimes de délits. On peut se demander si le Centre pourra faire preuve du recul nécessaire dans le traitement des données. Les problèmes peuvent surtout surgir une fois la procédure pénale entamée. Rien n'empêche d'imaginer que le prévenu se plaigne de n'avoir pas pu bénéficier d'un procès équitable parce que l'enquête a été en partie menée par des victimes.

I. TRAITEMENT DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL SANS RAPPORT AVEC UN DOSSIER PRECIS

36. Ce traitement concerne toutes les données qui ne peuvent être insérées dans un dossier bien défini.

A cet égard, la Commission se réfère à nouveau à l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992, lequel n'autorise le traitement des données à caractère personnel que s'il répond à une finalité clairement déterminée. La Commission estime que la finalité annoncée, à savoir "la protection de l'Enfant en général", est beaucoup trop vague et trop abstraite. Le Centre doit clairement définir les finalités de chaque traitement de données à caractère personnel et vérifier si le traitement répond au critère de proportionnalité, à savoir la description de la finalité.

J. APPLICATION DE L'ARTICLE 11, 2° A 5° DE LA LOI DU 8 DECEMBRE 1992

37. Le Centre ne remplit pas de mission de police administrative ou judiciaire, de sorte que l'article 11, 2° à 5° de la loi du 8 décembre 1992 n'est pas d'application. Les personnes figurant dans le traitement disposent dès lors d'un droit d'information, d'accès et de rectification.

La Commission estime que seule une mesure législative peut limiter ce droit d'information, d'accès et de rectification. Elle estime qu'une telle limitation n'est pas souhaitable parce qu'elle réduit trop les garanties offertes à la personne concernée en termes de protection de la vie privée.

K. DUREE DES TRAITEMENTS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

38. Aucun document transmis à la Commission ne précise la durée des différents traitements. Les données à caractère personnel ne peuvent être conservées qu'aussi longtemps qu'elles sont pertinentes et non excessives, compte tenu de la finalité du traitement.

Le Centre traite des données à caractère personnel principalement pour soutenir la recherche d'enfants disparus. Il n'entend pas entreprendre d'enquête lui-même. Ces données sont plus précisément traitées en vue de les transmettre aux autorités judiciaires. Chaque dossier donne lieu à la désignation d'un case manager qui s'informera notamment auprès des autorités judiciaires pour savoir si elles ont reçu les informations et si elles y ont donné suite. **La Commission estime qu'il faut limiter la durée du traitement des données à caractère personnel, en fonction des finalités poursuivies.**

L. CONTACTS AVEC LES AUTORITES

39. Le Centre avertit la police lorsqu'il prend connaissance d'informations relatives à une disparition. Rien n'indique clairement quelles informations seront communiquées et à quelles conditions.

40. Chaque dossier donne lieu à la désignation d'un case manager qui entretient des contacts privilégiés avec les autorités. Il a notamment pour mission de stimuler, si nécessaire, l'enquête des autorités judiciaires et policières. En outre, il assiste les familles, les informe et suit le dossier. On ne trouve aucune mention des types d'informations que transmettra le case manager.

A ce propos, la Commission insiste particulièrement sur l'article 16, 1er (notamment le 5°) de la loi du 8 décembre 1992 aux termes duquel le maître du fichier, ou le cas échéant son représentant en Belgique, doit

(...)

5° veiller à ce que les données à caractère personnel ne puissent être communiquées qu'aux catégories de personnes admises à y accéder.

41. Il est précisé que les services de police informeront le Centre d'une disparition, les modalités de cette information restant à définir. La cellule nationale des disparitions informera le Centre de chaque ouverture d'un nouveau dossier, si le magistrat chargé de l'enquête l'estime nécessaire. Rien ne dit explicitement que le Centre disposera également de cette information si les parents ne font pas appel à ses services. De même, rien ne permet de déterminer le rôle que le Centre décidera de jouer dans cette situation.

En outre, les autorités judiciaires et policières doivent veiller à respecter les dispositions relatives au secret professionnel et au secret de l'instruction.

En consultant la base de données "Polis", le Centre pourra vérifier si une personne a effectivement été déclarée disparue. La concordance entre les données du Centre et les données figurant dans le dossier judiciaire sera contrôlée de manière régulière. Le Centre ne pourra accéder qu'aux données relatives au numéro de procès-verbal, au magistrat chargé de l'enquête et au service de police compétent.

La Commission estime qu'un tel accès en ligne à "Polis" est disproportionné et génère des risques importants, en raison des données à caractère personnel sensibles que comporte cette base de données et des liens renvoyant à d'autres bases de données.

42. La Charte stipule, p. 5, n°8, que le Centre devrait avoir accès à toutes les informations liées à la recherche des délinquants sexuels déjà condamnés pour agression sur enfants, la détermination de leur modus operandi et la détection de leurs itinéraires. Les objectifs du Centre n'indiquent cependant pas pourquoi ces informations sont nécessaires ni dans quel but elles seront utilisées.

Par conséquent, la Commission estime que le traitement de ces données n'est pas pertinent et est excessif.

M. CONCLUSION

43. *Pour autant que les dispositions de la loi du 8 décembre 1992 soient respectées, la Commission n'a aucune objection fondamentale à formuler quant aux traitements "traditionnels" de données à caractère personnel effectués par le Centre (gestion du personnel, comptabilité, ...) et en ce qui concerne les traitements s'inscrivant dans le cadre des objectifs suivants poursuivis par le Centre : la diffusion d'avis de recherche, la mobilisation de volontaires pour participer à des battues, l'assistance à la famille de l'enfant disparu, le rôle de groupe de pression dans le combat contre l'exploitation sexuelle d'enfants, les campagnes de sensibilisation par voie de presse, l'aide financière aux parents dans la recherche de leurs enfants, l'organisation d'une ligne d'aide permanente.⁷)*

A la lumière des normes internationales, européennes et nationales en vigueur, la Commission ne peut admettre les atteintes à la vie privée des personnes concernées résultant des autres traitements mis en oeuvre par une telle fondation privée, a fortiori dans la mesure où une telle institution ne peut, par définition, offrir autant de garanties, ni voir son action aussi encadrée que des organismes publics comme les services de police.

PAR CES MOTIFS,

la Commission émet un avis défavorable.

Le secrétaire,

(sé) M-H. BOULANGER.

Le président,

(sé) P. THOMAS.

⁷

Voir toutefois les remarques susmentionnées