

**AVIS N° 02 / 1999 du 11 janvier 1999**

N. Réf. : 10 / A / 1998 / 027

**OBJET : Diffusion de données en ce qui concerne les permis de bâtir**

---

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 Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie et des Télécommunications du 13 novembre 1998;

Vu le rapport du Président;

Emet, le 11 janvier 1999, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

-----

1. Par lettre du 13 novembre 1998, reçue le 16 novembre 1998, le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie et des Télécommunications, chargé du Commerce extérieur, faisait parvenir à la Commission une lettre qui lui avait été adressée par M. F. Cauwenberghs, Questeur de la Chambre des Représentants.

Dans cette lettre, était entre autres posée la question suivante: la diffusion d'un fichier (par le biais de listes papier ou sur disquette) d'adresses concernant des permis de bâtir est-elle contraire à 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 la loi du 8 décembre 1992) ? M. Cauwenberghs joignait en annexe à sa lettre une copie d'un mailing de la s.a. Info-Service.

2. Etant donné que, selon le Ministre, le traitement illégitime de données à caractère personnel peut éventuellement être considéré comme un acte contraire aux usages honnêtes en matière commerciale (violation des articles 93 et 94 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur), il demande à la Commission d'émettre un avis en la matière.
3. Il ressort des pièces transmises par le Ministre que des firmes (une seule en l'espèce, mais la Commission a été informée du fait que plusieurs firmes sont actives sur ce marché) commercialisent des listes d'adresses (sur disquette ou non).

Ces dernières proposent plus particulièrement de fournir mensuellement toutes les « adresses permis de bâtir » disponibles par année et par province, sous forme de listes ou sur disquette, reprenant les mentions suivantes :

- l'adresse du maître de l'ouvrage ;
- le type de bâtiment ;
- l'adresse complète du chantier ;
- si ces données ne sont pas disponibles, le numéro de téléphone du maître de l'ouvrage;
- si ces données ne sont pas disponibles, le nom et l'adresse de l'architecte.

Moyennant un supplément, la firme fournit également le nom et l'adresse du maître de l'ouvrage sur des étiquettes autocollantes.

Il convient encore de souligner que les conditions générales précisent que la firme ne peut être tenue responsable des changements d'adresses des candidats maîtres de l'ouvrage, d'informations erronées transmises par les services administratifs ou de toute modification des lois et règlements relatifs à la communication de ces adresses. Seules les adresses pour lesquelles les services concernés ont consenti à la publication sont reprises dans les fichiers d'adresses.

4. Interrogée par la Commission sur l'origine des données, la firme a répondu de la manière suivante : chaque formulaire servant à introduire une demande de permis de bâtir comprend la clause suivante : « J'autorise (je n'autorise pas) (1) l'administration communale à communiquer mon adresse à des tiers à des fins commerciales », le (1) renvoyant à « biffer la mention inutile ». Seules les données relatives aux permis de bâtir délivrés à des maîtres de l'ouvrage qui ont donné leur consentement en la matière sont reprises dans les listes, dans la mesure où la commune les fournit. Malgré le consentement du maître de l'ouvrage, la communication pourrait par conséquent encore être refusée par la commune. Toujours selon la firme, certaines villes et communes refuseraient systématiquement la communication, alors que d'autres accéderaient systématiquement à toutes les demandes.
5. En d'autres termes, la politique appliquée par les autorités communales ne serait certainement pas cohérente.

## II. CADRE LEGAL

-----

6. Depuis la loi du 8 décembre 1980, l'aménagement du territoire relève des compétences régionales. La réglementation diffère -légèrement- en fonction de la région concernée.

En ce qui concerne la publicité principalement des demandes de permis de bâtir et des permis de bâtir, il convient de tenir compte des dispositions suivantes :

- Pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté du 3 juillet 1992 de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la communication des informations et documents en matière de planification et d'urbanisme. Conformément à cette réglementation, toute personne, sans restriction, a le droit de prendre connaissance des demandes de permis de bâtir introduites et des permis de bâtir délivrés.
- Pour la Région flamande (article 2 de l'arrêté royal du 13 mars 1989 portant exécution de l'article 63, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme) et la Région wallonne (article 61 du Code d'Urbanisme wallon promulgué par l'arrêté de l'Exécutif wallon du 14 mai 1984), une disposition à peu près similaire s'applique : d'une part, les propriétaires ou locataires riverains et d'autre part, les « tiers intéressés » peuvent prendre connaissance « pendant au moins deux jours par semaine à fixer par la commune, à la maison communale, du contenu des permis de bâtir ou de lotir délivrés ». L'article 63 précité (Chapitre II - Renseignements à fournir par les pouvoirs publics et les notaires) dispose que le Roi détermine (2°) les conditions dans lesquelles tout tiers intéressé pourra obtenir, auprès des mêmes administrations, communication du contenu des permis de bâtir ou de lotir délivrés et (3°) les conditions dans lesquelles les propriétaires riverains pourront obtenir, auprès des mêmes administrations, les renseignements qu'ils sollicitent sur une demande de permis de bâtir ou de lotir. Il convient également de remarquer que, le 22 octobre 1996, un décret relatif à l'aménagement du territoire, a été coordonné par le Parlement flamand. En ce qui concerne le contenu, les dispositions sont en grande partie similaires à celles de la loi du 29 mars 1962. C'est entre autres le cas de l'article 63, § 1<sup>er</sup>.

6. Bien qu'une partie de la doctrine affirme qu'il convient d'interpréter de manière large la notion de « tiers intéressé » et qu'elle ne doit certainement pas se limiter aux propriétaires ou riverains de parcelles limitrophes, on peut difficilement prétendre que « quiconque » peut prendre connaissance des données relatives à n'importe quel permis de bâtir.

A cet égard, il est fait référence à *Vr. en Ant.*, VI. R., 1<sup>er</sup> juin 1993, 735-736 (Vr. n° 228 Maertens) qui précise en outre que la jurisprudence du Conseil d'Etat quant à l'intérêt dans le chef des parties requérantes lors de recours en annulation, est la meilleure norme lorsque l'on utilise la notion de « tiers intéressé » qui est autorisé à prendre connaissance d'un permis de bâtir ou de lotir délivré. Même si la plus haute juridiction administrative interprète la notion de manière large, comme ce fut par exemple le cas dans l'arrêt du C.E., Coombs, 40.758 du 19 octobre 1992, dans lequel l'intérêt de préserver la valeur esthétique du paysage est reconnu dans le chef de tous les riverains et de tous les usagers des voiries desservant le quartier, il convient encore de constater qu'elle doit toujours cadrer avec l'objet de la réglementation en la matière, à savoir la planification et l'urbanisme.

7. Une circulaire ministérielle du 16 mars 1964 relative aux renseignements à fournir aux particuliers en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme confirme cette interprétation et donne comme exemples de tiers intéressés l'acheteur, le notaire ou un voisin.
8. Enfin, il convient également de faire référence à la Lettre-circulaire à l'attention des Administrations communales du 16 février 1992 du Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire et du Logement, selon laquelle les permis de bâtir n'ont aucun caractère confidentiel. Les communes sont libres de fournir ces informations à toute personne qui les demande. Elles déterminent elles-mêmes les modalités (financières).

### III. EXAMEN

-----

#### PREALABLE

9. Il ressort des contacts pris avec le Ministère des Affaires économiques que l'avis de la Commission est sollicité uniquement en vue de l'intégrer dans la réponse adressée à Monsieur Cauwenberghs et non en vue de définir une politique générale en la matière, outre le fait qu'un tel exercice ne relève pas de ses compétences. Ce qui importe au Ministre est de savoir si la commercialisation est contraire à la loi du 8 décembre 1992 et donc « illicite », pour le motif exposé ci-dessus.
10. Dans l'état actuel de la législation, l'important est de répondre à la question de savoir si les données litigieuses tombent sous une prescription de publicité et donc, le cas échéant, si elles n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 8 décembre 1992 (article 3, § 2, 2°). Cette question en elle-même ne sera plus pertinente dès l'entrée en vigueur de la loi du 11 décembre 1998 qui modifie la loi du 8 décembre 1992. La question est dès lors de savoir si cet aspect doit être approfondi dans le présent avis.

## QUANT AU FOND

11. Il convient dans un premier temps de souligner que le candidat-maître de l'ouvrage est tenu d'introduire un dossier en vue d'obtenir un permis de bâtir. Il s'agit donc d'une collecte de données auprès de l'intéressé même, à laquelle il ne peut se soustraire. Il convient de tenir compte de ce paramètre.
12. La législation prévoit une publicité « locale ». Tout indique cependant qu'il ne s'agit pas d'une publicité absolue ou complète, inconditionnelle (voir point 6). Les données qui en l'espèce font partie des « listes permis de bâtir » ne relèvent par conséquent pas de la disposition d'exception contenue à l'article 3, § 2, 2°, de la loi du 8 décembre 1992, sauf en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.
13. Une réponse ayant été fournie à la question précédente, se pose dès lors la question de savoir si la communication par l'administration de données relatives aux permis de bâtir en vue de l'utilisation commerciale de celles-ci peut être considérée comme compatible avec la finalité de la publicité, ce qui ne semble pas non plus être le cas. Bien que la finalité de cette publicité limitée ne soit pas explicitement définie dans la législation, il n'y a pas de doute que cette dernière ait un lien direct ou non avec l'aspect « planification et urbanisme ». La publicité, qui prend la forme d'un droit de consultation spécifique et limité, se justifie par l'intérêt que certaines personnes peuvent éventuellement avoir à contester en justice un permis de bâtir (cf. *supra*).

Il convient dès lors de partir du principe que la communication concerne un nouveau traitement auquel s'appliquent toutes les dispositions de la loi du 8 décembre 1992.

14. Dans la ligne des avis qu'elle a émis précédemment, la Commission estime qu'une nouvelle finalité, à savoir la commercialisation des traitements des autorités publiques, pour être licite (légitime), doit être légitimée par une disposition légale ou réglementaire qui définit de manière suffisamment précise cette nouvelle finalité. La définition des finalités dans le secteur public appartient au travail du législateur ou du pouvoir exécutif, agissant en vertu de la loi.

L'application d'une série de principes fondamentaux du droit administratif, à savoir les principes de légalité et de spécialité, conduit également à cette conclusion. La communication doit entrer dans le cadre des missions de l'administration concernée.

15. A défaut d'une telle légitimation, il convient à tout le moins de procéder à une pondération d'intérêts. L'intérêt général qui est servi par la communication des données à des tiers doit l'emporter sur le droit au respect de la vie privée de la personne dont les données sont communiquées. En d'autres termes, l'intérêt du tiers doit être plus important que le risque pour les personnes dont les données sont communiquées. En l'espèce, le résultat de la pondération d'intérêts est que la vie privée doit prévaloir.
16. Une troisième possibilité consiste en l'obtention du consentement de l'intéressé pour la finalité « commercialisation ». Ce consentement doit être explicite et indubitable, et donné en connaissance de cause et en tenant compte du fait que, comme précisé ci-avant, le maître de l'ouvrage est obligé d'introduire un dossier qui réponde à certaines prescriptions quant à la forme et au contenu.

Le consentement gagnera encore en importance lors de l'entrée en vigueur de la loi modifiant la loi du 8 décembre 1992. Aux termes de l'article 5, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans un des 6 cas énumérés limitativement parmi lesquels le premier est libellé comme suit « lorsque la personne concernée a indubitablement donné son consentement ».

Jusqu'il y a peu figurait encore sur le formulaire de demande une clause qui permettait au candidat-maître de l'ouvrage d'indiquer s'il acceptait ou non que ses données soient utilisées à des fins commerciales. Un arrêté du Gouvernement flamand du 4 novembre 1997 fixant la composition du dossier de demande d'un permis de bâtir ne précise toutefois plus que cette clause doit figurer sur le formulaire de demande.

La Commission déplore cette modification apportée à la réglementation. Elle estime qu'il convenait plutôt de développer cette méthode de travail que d'y mettre progressivement un terme.

17. Une des obligations qui découlent de la loi du 8 décembre 1992 est le devoir d'information. Dans le cadre de la modification de cette loi, les obligations de l'administration en matière d'information seront élargies en ce qui concerne l'information qui doit être fournie, dans la mesure où elle est nécessaire en vue de garantir à la personne concernée un traitement loyal. Il s'agit plus particulièrement de l'existence d'un droit de la personne concernée de s'opposer, sur demande et gratuitement, au traitement de données à caractère personnel la concernant envisagé, si les données ont été obtenues à des fins de direct marketing.

18. A ce propos, il convient de remarquer que les données à caractère personnel relatives à l'architecte font partie des données vendues par la firme en question. Le devoir d'information doit être respecté à leur égard et ils devraient avoir la possibilité de donner leur consentement ou de refuser que leurs données soient commercialisées.

19. Les données commercialisées doivent ensuite encore être examinées du point de vue de leur contenu : sont-elles adéquates, pertinentes et non excessives à la lumière de la nouvelle finalité ?

Une analyse des données litigieuses s'impose ici. Il n'y a pas de doute quant à la proportionnalité de la donnée « adresse du maître de l'ouvrage » par rapport à la finalité. En revanche, la donnée « numéro de téléphone » (du maître de l'ouvrage et de l'architecte ou des deux « si elles sont disponibles ») soulève plus de questions. Les données de l'architecte sont, quant à elles, comme déjà indiqué, tout à fait problématiques. A ce propos, on peut arriver à différentes conclusions :

- les données sont excessives et par conséquent contraires au principe de finalité;
- la communication de ces données peut être considérée comme conforme à la loi du 8 décembre 1992, à condition que l'architecte donne son consentement.

20. La législation relative à la publicité de l'administration n'offre à ce propos aucune solution quant à l'obtention et la commercialisation de données à caractère personnel relatives à des permis de bâtir. Ni la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, ni la loi plus récente du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes ne peuvent être invoquées utilement. Indépendamment d'autres arguments, il convient à tout le moins de constater que les deux lois contiennent une disposition selon laquelle les documents administratifs obtenus en application de cette loi ne peuvent être diffusés, ni utilisés à des fins commerciales. Certes, cette interdiction n'est pas sanctionnée pénalement. Par ailleurs, la commune ne doit pas s'enquérir du motif de la demande de communication...Des abus ne sont dès lors pas à exclure.

## PAR CES MOTIFS

La Commission estime que la diffusion de listes d'adresses (et d'autres données à caractère personnel) en matière de permis de bâtir par la s.a. Info-Service est contraire à la loi du 8 décembre 1992, en particulier à l'article 5.

Le secrétaire,

Le président,

(sé)M.- H. BOULANGER

(sé)P. THOMAS