

Le rôle de l'éducation et de l'intervention des consommateurs dans un environnement de réglementation limitée de la « privacy »

Présenté à la 23ème Conférence Annuelle des Commissaires à la Protection des Données Personnelles

Paris, France, 24 septembre 2001

Par **Beth Givens**, Directrice
Privacy Rights Clearinghouse
San Diego, California, U.S.
Bgivens@privacyrights.org
www.privacyrights.org

[NOTA : Une version plus courte de cet article a été présentée à la Conférence de Paris des Délégués Chargés de la Protection des Informations]

Chers Commissaires à la Protection des Données et participants à la conférence :

C'est pour moi un honneur et un plaisir de m'adresser à vous aujourd'hui. Mon nom est Beth Givens, et je suis la directrice de la Privacy Rights Clearinghouse (PRC). La PRC est une organisation à but non-lucratif (désignée comme une organisation non-gouvernementale, ou ONG dans cette présentation) basée à San Diego, Californie, U.S.A. Elle a été créée en 1992 grâce au financement d'un fonds spécial administré par la Public Utilities Commission, une agence de l'Etat de Californie.

Sommaire de la Présentation

Je vais vous présenter le travail de la PRC à ce jour, afin d'illustrer le thème principal de cet exposé. Dans un environnement de réglementation limitée de la « privacy » et plus particulièrement de la protection des données personnelles, les consommateurs doivent pouvoir accéder aux ressources de l'éducation des consommateurs ainsi qu'aux services de résolution des problèmes et aux services d'intervention. En plus de fournir une assistance indispensable, ces services d'éducation des consommateurs et d'intervention jouent le rôle d'une *boucle de retour d'information* (« *feedback* ») de la société.

La PRC effectue ce retour d'information (« *feedback* ») en recueillant auprès des consommateurs des informations sur leurs expériences sur le marché. La PRC transmet ces informations aux législateurs, aux responsables des agences de réglementation, aux représentants de l'industrie, et autres groupes de consommateurs. Ces entités peuvent alors prendre les mesures appropriées quand elles se trouvent confrontées à la manifestation de dommages réels ou potentiels causés aux consommateurs, ou quand il apparaît que les consommateurs sont collectivement victimes d'une confusion. La PRC fournit également des informations aux médias, non seulement pour atteindre les consommateurs en leur donnant des informations sur la façon de protéger leur données personnelles, mais également en faisant connaître aux décideurs les problèmes critiques auxquels sont confrontés les consommateurs quant à leur vie privée.

Les organisations qui fournissent une assistance directe aux consommateurs et qui gèrent les plaintes sont indispensables dans un environnement tel que celui des Etats-Unis, où la protection des données personnelles par la loi est limitée. Aux Etats-Unis, c'est surtout aux consommateurs qu'il incombe de protéger leurs données personnelles. Je vous présenterai un cas concret pour illustrer la nécessité d'organisation telles que la PRC : l'infraction épidémique d'*usurpation d'identité* aux Etats-Unis.

La PRC, ainsi que d'autres ONG travaillant sur les données personnelles aux Etats-Unis, ne sont pas suffisamment financées pour faire face aux besoins des consommateurs sur un marché pratiquement dépourvu de réglementation. Je conclurai ainsi en discutant des défis du financement des travaux de la PRC et des autres ONG concernées par la protection des données personnelles aux U.S.A.

La Mission d'Education des Consommateurs de la PRC

La Privacy Rights Clearinghouse (PRC) a ouvert ses portes en 1992 pour se mettre au service des citoyens de Californie, l'Etat le plus peuplé du pays. Nous étions alors logés dans le Centre du Droit de l'Intérêt Public de la Faculté de Droit de l'Université de San Diego. Le service de notre ligne téléphonique, ouverte 24 heures sur 24, était assurée par les étudiants en droit de l'internat. Avec l'aide de ces étudiants, nous avons commencé à faire des recherches sur ce que nous considérions comme les principaux problèmes de protection des données personnelles posés aux consommateurs à l'époque. Il est important de noter qu'à ce moment-là, tout comme maintenant, notre objectif était la *protection des données personnelles*, et non les questions de *protection de la vie privée en vertu de la Constitution*, telles que les violations par des intrusions gouvernementales du Quatrième Amendement, par exemple.

A cette époque, notre seule mission était, de 1992 à 1996, l'éducation des consommateurs. Nous avons fait des recherches et écrit une série de guides du consommateur, appelés Fiches d'Information, sur des sujets tels que les renseignements commerciaux dans le secteur du crédit, les communications commerciales non sollicitées (« junk mail »), les sollicitations par télémarketing, les appels téléphoniques abusifs, et les téléphones sans fil et cellulaires.

Nous avons envoyé gratuitement ces guides par la poste, aux consommateurs qui appelaient notre service d'assistance téléphonique ou qui nous commandaient des formulaires par la poste. Et nous avons distribué de nombreux exemplaires des guides à d'autres organisations non-gouvernementales ainsi qu'à des agences gouvernementales dans tout l'Etat afin qu'ils les distribuent à leurs clients. Ces organisations comprenaient les agents des services sociaux, les bureaux des magistrats fédéraux, les groupes des libertés civiles, les fournisseurs de services aux personnes à faibles revenus, et d'autres groupes de consommateurs.

On peut estimer que, chaque année, nous avons distribué environ 250.000 guides aux consommateurs de Californie, et répondu à 10.000 appels par an sur notre hotline. Nos guides étaient écrits en anglais et en espagnol. Nous avions dans notre personnel un avocat parlant l'espagnol. Rappelez-vous que pendant les premières années, notre zone de service était limitée à l'état de Californie.

En nous basant sur les types de sujets sur lesquels les consommateurs avaient attiré notre attention via la hotline, nous avons continué à développer les Fiches d'Information. Les autres sujets incluaient la protection des données personnelles sur le lieu du travail, les dossiers médicaux, la mise sur écoute d'une ligne téléphonique, les dossiers du gouvernement, ainsi que les utilisations normales et les utilisations abusives du numéro de Sécurité Sociale. Lorsque nous avons eu connaissance du problème croissant de la fraude au crédit, appelée maintenant "usurpation d'identité", nous avons mis au point les premiers guides du consommateur du pays pour aider les victimes de ce crime dévastateur et donner des conseils de prévention aux consommateurs. Les sujets les plus récents des Fiches d'Information sont la protection des données personnelles sur Internet, les vérifications du passé professionnel des employés, les questions de protection des données personnelles relatives aux enfants, et depuis cette année, la protection des données personnelles financières.

Nous avons appliqué les principes suivants à nos guides du consommateur :

- **Utilisation d'un langage et de concepts simples.** Nous essayons de rédiger nos publications en utilisant un langage et des concepts compréhensibles par le consommateur moyen. Les plupart des guides se présentent sous forme de questions et de réponses et sont répartis en plusieurs sections courtes.
- **Fourniture de renseignements.** Nos guides fournissent toujours une liste de ce que les consommateurs doivent faire pour protéger leurs données personnelles, que des dispositions législatives s'appliquent ou non. C'est un facteur important qui accorde un réel pouvoir aux consommateurs.
- **Liste des ressources supplémentaires.** Nous avons appris que beaucoup de gens voulaient aller plus loin. Aussi nous avons fourni une liste des agences gouvernementales, des organisations de consommateurs, et des associations industrielles, commerciales et professionnelles concernées, en indiquant également leurs numéros de téléphone et leurs adresses Internet.
- **Ne pas trop simplifier ni trop condenser le contenu.** Nous avons rapidement appris à ne pas trop simplifier ni condenser les guides. Les consommateurs sont friands d'informations spécifiques sur leurs droits. Nous avons donc cité les lois des états et les lois fédérales pertinentes. Et nous donnons des explications lorsque *aucune loi* ne s'applique à certaines situations.

Ce dernier point mérite une autre discussion. La protection de la protection des données personnelles aux Etats Unis est une entreprise complexe. Cela se reflète également dans les efforts d'éducation de nos consommateurs. Comme vous le savez, les USA ont adopté l'approche *sectorielle* plutôt que l'approche *générale* adoptée par la plupart des autres pays développés du monde dans ce domaine. Un patchwork de lois s'applique à des pratiques spécifiques de l'industrie, en laissant de nombreux aspects de la protection des données personnelles sans ou avec peu de protection juridique.

Nous avons découvert que beaucoup de consommateurs étaient surpris d'apprendre que leurs données personnelles n'étaient pas protégées de l'autre côté. Un message que nous répétons encore et encore est, "la tâche vous incombe, à vous consommateur, de protéger vos données personnelles". Nous pensons sincèrement que trop simplifier la tâche de la protection de ses

données personnelles est un mauvais service à rendre au consommateur. Nos guides ne *sont pas* raccourcis, et je pense que la plupart des consommateurs que nous avons aidé ont apprécié ce fait.

Notre Seconde Mission: Se faire l'avocat des consommateurs

En 1996, le programme de financement parrainé par l'Etat a pris fin, en mettant notre existence en danger. Nous avons quitté les tours d'ivoire de l'environnement de l'Université et avons rejoint une organisation à but non-lucratif basée à San Diego, le Utility Consumers' Action Network (UCAN) afin d'étendre nos possibilités de levée de fonds.

En même temps, nous avons mis au point un site Internet contenant la totalité des textes de nos publications, www.privacyrights.org. Nous avons pu ainsi étendre notre rayon d'action. Au lieu de n'aider que les citoyens de Californie, nous avons pu atteindre tout le pays. Nous avons reçu de plus en plus d'appels téléphoniques et de messages par e-mail de tous les USA.

En rejoignant une ONG, notre action n'était plus limitée à l'éducation des consommateurs. Nous pouvions maintenant nous engager plus librement dans les activités de défense du consommateur en justice. Depuis 1996, nous avons défendu les intérêts des consommateurs à l'occasion de procédures d'élaboration législative et réglementaire, tant en Californie qu'au niveau national. Nous avons témoigné à des audiences de commissions législatives impliquant des mesures en relation avec la protection des données personnelles. Nous avons également participé à des procédures réglementaires telles que les ateliers de la Federal Trade Commission et du Département du Commerce américain. J'ai été en outre membre de plusieurs équipes politiques publiques travaillant sur des sujets tels que les enregistrements électroniques de conversation et l'usurpation d'identité.

Nous continuons à assumer notre double mission d'éducation et de défense des consommateurs. Je ne peux pas surestimer l'importance de notre *contact direct* avec les consommateurs. Nous avons été à l'écoute de dizaines de milliers de questions, de plaintes et de problèmes des consommateurs. Nous pouvons donc attirer l'attention de ceux qui font les lois, des instances de réglementation, des représentants de l'industrie et des autres organisations de consommateurs sur leurs expériences. C'est le rôle de la *boucle de retour d'information de la société* que j'ai mentionnée au début de cet exposé. Et c'est un rôle particulièrement important dans un environnement de réglementation limitée et de lois n'accordant qu'un faible niveau de protection des données personnelles tel que celui des Etats-Unis.

Permettez-moi de décrire ce rôle de retour d'information en parlant de nos efforts pour aider les victimes d'usurpation d'identité.

Les cas d'usurpation d'identité

En 1993, nous avons commencé à recevoir des appels téléphoniques de personnes qui nous disaient que des criminels étaient capables d'obtenir des cartes de crédit et des prêts à leur nom, quand bien même leurs portefeuilles n'avaient pas été volés et aucun document d'identification n'avait été obtenu par les criminels. Nous avons appris que ce délit en expansion avait un nom -- l'usurpation d'identité. Dans les années qui ont suivi, notre personnel a parlé avec des milliers de

victimes. La victime type est dans l'incapacité d'obtenir des cartes de crédit, de financer l'achat d'une maison ou d'une automobile, de louer un appartement, voire, dans certaines situations, de trouver un emploi. Certaines personnes se sont retrouvées en prison par erreur à cause de crimes commis par des imposteurs sous leurs noms.

Le dénominateur commun de presque tous ces crimes est la facilité avec laquelle les criminels obtiennent le numéro de Sécurité Sociale (SSN) des individus. Une malheureuse série de décisions prises dès la mise en œuvre du système de la Sécurité Sociale, en 1936, a autorisé l'utilisation du SSN dans beaucoup de situations non-liées aux questions de sécurité sociale. En plus d'être l'identifiant clé nécessaire à l'obtention et à l'accès à des services financiers, ce numéro est également utilisé comme numéro de compte pour une police d'assurance, comme numéro d'identification étudiant, comme numéro de série pour l'armée, et dans certains états comme numéro de permis de conduire. Lorsque le SSN tombe en de mauvaises mains, il est relativement facile à un imposteur d'obtenir un crédit, de louer un appartement, de commander des services téléphoniques et même d'acheter une maison ou une automobile, le tout sous le nom de la victime. Lorsque les factures de l'imposteur, mois après mois, ne sont pas payées, les créanciers contactent les victimes pour exiger le paiement. C'est alors que le cauchemar commence.

En rassemblant les histoires des victimes qui nous ont appelés, nous avons publié en 1994 un guide, qui contenait des informations pratiques sur la manière dont se remettre d'une usurpation d'identité.. Dans ce domaine, nous avons parfois joint nos forces à celles d'une autre organisation de consommateurs californiens, CALPIRG. Ce guide a continuellement évolué car nous avons appris de plus en plus de choses des victimes, des fonctionnaires chargés de l'application des lois, des avocats représentant les victimes, des représentants du secteur du crédit, et des fonctionnaires gouvernementaux. Voir cette publication sur www.privacyrights.org/fs/fs17a.htm.

Je pense sincèrement qu'un aspect important de notre rôle de retour d'information est de donner directement la voix aux consommateurs dans ce processus. Dès les premiers jours où, étonnés, nous ne comprenions pas totalement la portée du crime, nous avons demandé aux victimes si elles voulaient partager leurs expériences avec les médias et avec les législateurs au niveau de l'Etat et au niveau fédéral. Beaucoup d'entre elles ont sauté sur l'occasion pour raconter leur histoire. Elles voulaient être sûres que d'autres personnes n'auraient pas à subir ce qu'elles avaient subi. Elles voulaient informer les législateurs de l'importance de la criminalisation de l'infraction d'usurpation d'identité, de l'assistance aux victimes, et également de la prévention du crime. Nous continuons à tenir une base de données des victimes d'usurpation d'identité qui sont prêtes à être interrogées par les reporters des médias et à témoigner aux audiences des commissions législatives et aux ateliers des agences. Nous incitons également les victimes à écrire leurs expériences pour que nous puissions les mettre sur notre site web.

Voir <http://www.privacyrights.org/identity.htm#cases>

Le suivi des expériences des victimes dans le temps est un autre rôle de feedback important que peuvent jouer les organisations de consommateurs. La PRC et CALPIRG ont réalisé une étude sur les victimes qui avaient contacté les deux organisations en mai 2000. Nous avons posé une série de questions afin de déterminer comment elles étaient devenues des victimes, les expériences qu'elles avaient faites, et leur situation actuelle. Les découvertes de l'étude ont grandement contribué à la compréhension du crime. Nous avons appris, par exemple, qu'il faut

aux victimes en moyenne deux ans environ pour retrouver une santé financière. Nous avons également appris que les victimes types n'ont appris qu'elles étaient des victimes de ce crime qu'au bout de 14 mois. Des découvertes comme celles-là permettent aux législateurs, aux représentants de l'industrie, et à ceux qui appliquent la loi de mettre au point des stratégies de prévention du crime et d'assistance aux victimes. On peut trouver l'étude intitulée "Nowhere to Turn: Victims Speak Out on Identity Theft," (Nulle part où se tourner : les victimes parlent de l'usurpation d'identité) sur www.privacyrights.org/ar/idtheft2000.htm.

Un autre rôle de feedback mérite une mention. Nous sommes capables de donner aux victimes une évaluation réaliste des mesures à prendre pour retrouver leur santé financière et du temps qu'elles devront probablement y consacrer. La plupart des victimes veulent que les criminels soient traduits en justice immédiatement, et on les comprend. Nous prêchons la patience et nous leur apprenons que très peu d'affaires sont actuellement en cours d'investigation, en raison de l'insuffisance du personnel chargé d'appliquer la loi et du financement insuffisant alloué au traitement des crimes financiers. Bien que nous soyons obligés d'être les porteurs de mauvaises nouvelles, nous pensons qu'il est important pour les victimes d'avoir une vision plus large.

Actuellement, la PRC est aidée dans son travail sur l'usurpation d'identité par le Centre des Ressources des Usurpations d'Identité, un programme qui nous est apparenté et qui est également situé à San Diego. Son directeur a écrit une série de guides pour les victimes qui les dirigent à travers pratiquement à chaque étape du processus de récupération. Son site Web est www.idtheftcenter.org.

Le gouvernement fédéral a maintenant créé son propre service d'assistance aux consommateurs et son mécanisme de feedback pour les victimes d'usurpation d'identité. En 1999, le Congrès a adopté la « Identity Theft Assumption and Deterrence Act » (18 U.S.C. 1028). En plus de créer un délit fédéral, cette loi désigne la Federal Trade Commission (FTC) comme bureau central en matière d'usurpation d'identité.. La FTC fonctionne comme une hotline téléphonique gratuite pour les victimes qui appellent (877) IDTHEFT. Elle reçoit maintenant jusqu'à 4 000 appels par semaine, et a reçu jusqu'à plusieurs centaines d'appels par semaine au moment de son lancement. Visiter son site web www.consumer.gov/idtheft.

Une composante vitale de la PRC en matière d'usurpation d'identité est la base de données des victimes. Elle contient maintenant 100.000 fichiers. Les fonctionnaires chargés de l'application de la loi, les procureurs et les décideurs peuvent accéder à cette ressource en expansion pour analyser les tendances du crime, obtenir des données spécifiques à l'Etat, chercher les endroits les plus exposés au crime, et chercher des informations sur des cas spécifiques.

En résumé, les contacts directs de la PRC avec les victimes d'usurpation d'identité ont eu les résultats suivants :

- Identification d'un problème en expansion et documentation permettant de créer un système d'alerte rapide
- Collecte d'informations directement auprès de ceux qui ont été affectés, sur la nature du problème et sur la façon d'aider au mieux les victimes

- Mise au point de guides du consommateur qui donnent des renseignements sur la façon dont les victimes peuvent s'aider elles-mêmes à retrouver leur santé financière et sur les mesures à prendre par les consommateurs pour ne pas devenir des victimes
- Aide aux victimes en leur permettant de raconter leur histoire et de conseiller les décideurs
- Partage des informations avec les représentants de l'industrie du crédit afin de les encourager à modifier leurs politiques et leurs pratiques.
- Partage des informations avec ceux qui font les lois et avec les agences chargées de la réglementation afin de les inciter à adopter des lois et réglementations permettant de criminaliser l'usurpation d'identité, d'assister les victimes, et de prévenir cette infraction.
- Développement de la crédibilité auprès des médias qui pourront faire passer le mot sur l'usurpation d'identité aux consommateurs comme aux décideurs.
- Suivi à long terme des expériences spécifiques des victimes afin d'apprendre comment le crime les affecte avec le temps et comment ils l'affrontent.

Le défi du financement

Il ne fait aucun doute pour moi que des organisations telles que la Privacy Rights Clearinghouse sont indispensables dans un environnement de réglementation limitée de la protection des données personnelles. En plus d'informer les consommateurs sur la façon de protéger leurs données personnelles, nous sommes également les yeux et les oreilles du marché en partageant les informations sur les expériences des consommateurs avec ceux qui font les lois, les fonctionnaires des agences gouvernementales, les représentants de l'industrie, et les autres organisations de consommateurs.

Mais le financement représente un défi constant, non seulement pour la PRC mais pour toutes les ONG aux USA qui aident les consommateurs et sont présents dans l'arène politique. Le travail de la PRC doit s'étendre et notre longévité doit être assurée. Il n'y a pas de réponse simple à la question de savoir comment mieux financer des opérations comme celles de la PRC. La discussion sur les différents scénarios de financement permettant la poursuite de notre travail, dépasse le cadre de cet exposé.

Conclusion

Je me contenterai de dire que si les USA continuent sur la voie d'une protection législative limitée des données personnelles, les consommateurs doivent être capables de se tourner vers des organisations telles que la PRC pour poser des questions et faire entendre leurs voix. Ces organisations doivent continuer à jouer leur rôle vital en tant que facteur de retour d'information de la société pour permettre aux décideurs du gouvernement et de l'industrie de remédier aux dommages subis par les consommateurs et prévenir cette survenance dans le futur.

Pour conclure, je voudrais insister sur le fait que l'extension de la mise en oeuvre de programmes d'éducation des consommateurs en matière de protection des données personnelles n'est pas une solution miracle permettant de justifier l'auto réglementation de l'industrie. En déclarant que l'éducation des consommateurs et les fonctions de feedback sont nécessaires dans un environnement de réglementation limitée de la protection des données personnelles, je n'entends pas insinuer que l'auto réglementation de l'industrie et l'approche sectorielle des lois dans ce domaine ne peuvent vraiment fonctionner que si les consommateurs bénéficient d'une éducation

suffisante sur le marché.. Rien ne peut remplacer une solide protection des données personnelles fondée sur une loi qui en est le fondement pour *tous* les individus, pas seulement pour ceux qui possèdent les compétences nécessaires en matière de communication, un certain niveau d'alphabétisation et de confiance en soi pour demander de l'aide aux organisations de consommateurs.