

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

N. Réf. 10527/L/A/09

AVIS N° 84/008 DU 19 DECEMBRE 1984

Objet :Projet d'Arrêté Royal relatif aux cartes d'identité.

La Commission consultative de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, notamment les articles 5, 6 et 8;

Vu la demande d'avis du 27 juillet 1984 du Ministre de l'Intérieur sur un projet d'arrêté royal relatif à la nouvelle carte d'identité;

Vu la version coordonnée et modifiée de ce projet soumise à la Commission le 16 août 1984;

Vu l'avis rendu par la Commission le 12 septembre 1984;

Vu la nouvelle demande d'avis du 14 novembre 1984 du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique sur un nouveau projet d'"arrêté royal relatif aux cartes d'identité" approuvé par le Conseil des Ministres lors de sa réunion du 9 novembre 1984,

A émis, le 19 décembre 1984, l'avis suivant :

Le projet d'arrêté royal soumis à la Commission inclut, en fait, plusieurs demandes :

A.En vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983 sur le Registre national, il y a une demande de droit d'accès au Registre national pour le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique et les fonctionnaires de la Direction Générale de la Législation et des Institutions Nationales, titulaires d'un grade au-moins équivalent à celui de conseiller (art. 10) et une demande équivalente à une demande de droit d'accès pour la Société Anonyme de Droit Belge IDOC (art. 12, § 1er, al. 1er).

B.En vertu de l'article 6 de la loi sur le Registre national, il y a une demande du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction Publique, sans précision des fonctionnaires concernés, visant la transmission, via le Registre national, de la part des administrations communales, "d'informations nécessaires à la mise à jour du fichier des cartes

d'identité" (art. 13, § 2).

C. En vertu de l'article 8 de la loi sur le Registre national, le projet équivaut à une demande d'utilisation du numéro du Registre national, non seulement par les autorités mentionnées à l'article 10, à savoir le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique et les fonctionnaires de la Direction Générale de la Législation et des Institutions Nationales, titulaires d'un grade au moins équivalent à celui de conseiller (art. 11, al. 1er), mais aussi par la S.A. de Droit Belge IDOC (art. 12, § 1er). Sont aussi concernés, puisqu'ils ont éventuellement accès au numéro personnel prévu facultativement au verso de la carte d'identité, les personnes ou organismes visés à l'article 1er, alinéas 2 et 3 du présent projet (reprenant, entre autres, les termes de l'article 1er, alinéa 2 de l'A.R. du 26 janvier 1967), à savoir toute personne autorisée à requérir la présentation de la carte d'identité. Ces dernières personnes et organismes sont même autorisés à enregistrer le numéro d'identification du Registre national (art. 11, al. 2).

Les articles et alinéas qui posent question à la Commission sont les suivants : l'article 3, alinéa 7, l'article 11, alinéa 2, l'article 12, § 1er, et l'article 13.

Concernant l'article 3, alinéa 7, relatif aux mentions apportées au verso de la carte d'identité, la Commission a bien noté que l'apposition du numéro d'identification au Registre national ne se ferait que "pour autant que l'intéressé en exprime la demande". Elle souhaite, cependant, que les faits ne viennent pas infirmer le prescrit et estime nécessaire que la demande de l'intéressé soit le fruit d'un acte positif. A cet égard, il est indispensable que le formulaire qui sera signé par l'intéressé attire spécialement son attention sur les implications prévues dans l'arrêté, entre autres à l'article 11, alinéa 2, et prévoie un dispositif qui assure un acte positif de sa part. Il serait également souhaitable de mentionner qu'aucun organisme ou service (public ou privé) ne pourra directement ou indirectement exiger l'inscription du numéro d'identification au Registre national pour l'obtention ou la facilité d'un service ou d'un emploi ou, même, à d'autres fins.

L'article 11, alinéa 2, suppose tout d'abord une correction. La référence à l'article 1er, alinéas 2 et 3 de l'A.R. du 26 janvier 1967 semble incorrecte car cet article ne comporte que deux alinéas. De plus, il paraîtrait difficile de faire appel à un A.R. voué à la caducité en vertu de l'article 16 du présent projet. La Commission croit que la disposition renvoie aux alinéas 2 et 3 de l'article 1er du projet actuel, l'alinéa 2 reprenant d'ailleurs les termes de l'A.R. du 26 janvier 1967.

Sur cette base, la Commission estime qu'il n'est pas possible de donner le droit d'utilisation du numéro d'identification du Registre national, en vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 et, encore moins, le droit d'enregistrement, de manière aussi indifférenciée. Cela reviendrait, comme l'a déjà souligné la Commission dans son avis du 12 septembre 1984, à banaliser cette utilisation, et à l'élargir sans contrôle. Si, en effet, la carte d'identité "doit être présentée à toute réquisition de la police, à l'occasion de toutes déclarations, de toutes demandes de certificat et, généralement, lorsqu'il s'agit d'établir l'identité du porteur" (article 1er, alinéa 2, cité à l'article 11, alinéa 2), on comprendra que la Commission souhaiterait quelques précisions sur les personnes habilitées à utiliser ce numéro identifiant et que, si l'alinéa 2 de l'article 11 précise que c'est dans un but d'identification du porteur de la carte, cela ne pourra guère se faire qu'en référence à des fichiers qui, eux-mêmes, utilisent ces numéros d'identification.

On est ainsi conduit à favoriser et généraliser l'utilisation de ce numéro à des fins autres que celles qui sont établies dans la loi du 8 août 1983.

Dans son article 8, la loi sur le Registre national parle des "autorités publiques et organismes visés à l'article 5", ce qui restreint considérablement la possibilité légale de la référence à l'article 1er, alinéas 2 et 3 du présent projet.

La Commission ne peut donner un avis favorable que si cet article 11, alinéa 2, est remplacé, à partir des termes "visés à l'article 1er, alinéas 2 et 3 ...", par les termes "autorisés en vertu de l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques sont admis à l'utiliser".

L'article 12, § 1er, pose, tout d'abord, une question rédactionnelle. L'alinéa 1er parle d'une "communication à l'IDOC", l'alinéa 2 semble plutôt parler d'une "communication par l'IDOC". Cette ambiguïté pourrait être levée dans la mesure où le Comité de sécurité et de déontologie serait un organe indépendant de la S.A. IDOC. La Commission souhaite d'ailleurs que ce Comité lui soit extérieur. L'article 20 du texte intégral des statuts de la S.A. IDOC prévoit que le Comité est nommé par le Conseil d'Administration de cette société, lequel en définit les compétences "dans le mois de la constitution de la société". Ce même article stipule encore que le Comité est présidé par le "Directeur Général des Affaires Nationales du Ministère de l'Intérieur", par ailleurs administrateur de la S.A. IDOC. En ce qui concerne les compétences de ce Comité, contrairement à ce qui est mentionné à l'article 12, § 1er, de l'A.R. à l'étude, elles n'ont pas encore été fixées. Seule une note au Conseil des Ministres du 19 mars 1982 a fixé la composition du Comité, mentionnant qu'outre le représentant du Ministère de l'Intérieur siègent des représentants du Ministère de la Justice, du Registre national, du Ministère des Affaires Etrangères et de la S.N.I.

Cette clarification faite, l'article 12, § 1er, appelle plusieurs remarques :

-Des informations recueillies auprès du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction Publique et, entre autres, d'une note intitulée "Résumé du processus d'émission d'une carte d'identité", extraite d'un projet de dossier d'information destiné aux communes, il apparaît que la communication des informations à l'IDOC est faite directement par le Registre national et que les autorités mentionnées à l'article 10 n'interviennent pas dans le processus. Cette communication ainsi faite équivaldrait à un droit d'accès de la S.A. IDOC, au sens de l'article 5, alinéa 2, de la loi sur le Registre national. Il importerait, avant d'autoriser cet accès, après avis de notre Commission, que soit indiqué en vertu de quelle loi ou décret, la S.A. IDOC de droit privé est habilitée à connaître les informations concernées (article 5 de la loi du 8 août 1983). A cet égard, les informations dont nous avons fait état ne nous permettent pas de nous prononcer positivement, à moins que des précisions puissent être apportées. La Commission estime donc qu'il n'y a pas de base légale à cet accès.

Afin d'éviter toute ambiguïté dans l'application de l'article 12, § 1er, alinéa 1er, la Commission demande qu'il soit précisé que la communication n'équivaut pas à un droit d'accès pour la société IDOC.

La référence, dans ce même article 12, § 1er, à l'alinéa 1er, "aux informations et au numéro d'identification visés (...) à l'article 11" risque d'être ambiguë vu le commentaire que nous avons donné de l'article 11, alinéa 2. La référence à l'article 11, alinéa 1er, suffit. En tout état de cause, l'article 12, § 1er, vaut autorisation d'utilisation du numéro d'identification au Registre national au sens de l'article 8 de la loi du 8 août 1983.

Conformément à la loi, une telle autorisation d'utilisation ne peut être donnée qu'aux autorités publiques et organismes visés à l'article 5.

De plus, le processus d'émission des cartes d'identité retenu par les autorités du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction Publique rend impossible de réserver l'utilisation du numéro d'identification du Registre national à ces autorités; ne pourrait-on envisager une autre solution qui serait plus en accord avec l'article 3, alinéa 5, prévoyant l'apposition du numéro d'ordre par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique et avec l'article 13 attribuant la tenue du fichier des cartes d'identité au même Ministre ? La Commission avait souhaité, dans son avis précédent, que l'utilisation de ce numéro d'identification soit réservée aux autorités mentionnées à l'article 10, comme elle le dira encore ci-après.

-Outre les remarques faites sur le statut du Comité de sécurité et de déontologie, l'alinéa 2 de l'article 12, § 1er, pose des questions quant à son contenu. Les "conditions de transfert à l'extérieur de n'importe quelle partie de l'information quelle que soit sa forme" (3°) sont sous la "décision" de ce Comité : outre que le texte néerlandais utilise le terme de "beschikbaarstelling" (mise à disposition) au lieu de "conditions de transfert" (overdrachtsvoorwaarden), la Commission souhaiterait que l'on précise qu'il s'agit des conditions de transfert nécessaires au processus de fabrication. Le 5° de ce même alinéa donne aussi à ce Comité des pouvoirs qui semblent dépasser le cadre du présent projet : la Commission estime qu'il conviendrait de le supprimer.

Les remarques qui précèdent à propos de l'article 12, § 1er, pourraient être nuancées en considération de l'article 12, § 2, et au cas où le Comité de sécurité et de déontologie serait un organisme indépendant de la S.A. IDOC et dépendant du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique. Il importerait de toute façon, que le numéro d'identification au Registre national ne figure pas sur le document de base (formulaire) transmis aux communes et comportant les informations qui seront reprises sur la carte d'identité, sous peine de rendre inefficaces les recommandations faites à propos de l'article 3, alinéa 7. Enfin, une précision devrait être apportée à l'article 12, § 2, en ajoutant, après les mots "ne seront", les mots "utilisées et".

En ce qui regarde l'article 13, § 1er, la Commission ne peut que répéter ce qu'elle a déjà fait savoir dans son avis du 12 septembre 1984 : "Le fichier des cartes d'identité, établi par l'article 13, § 1er, comprend, parmi les informations y reprises, le numéro d'identification du Registre national pour chaque titulaire d'une carte d'identité. L'article ne précise pas les finalités de l'utilisation par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique de ce fichier, ni les services et les personnes concernés, au sein de ce Ministère, par cette utilisation. La Commission estime que des précisions, en particulier, sur les nécessités de l'utilisation du numéro d'identification du Registre national dans ce fichier, à des fins de sécurité devraient être apportées. En principe, la Commission ne s'opposerait pas à ce que le numéro d'identification soit utilisé pour constituer ce fichier et le mettre à jour". En outre, la Commission estime nécessaire que ce fichier soit distinct, matériellement, du Registre national, sous peine de rendre aisées les interconnexions avec d'autres fichiers.

Le § 2 de ce même article 13 se réfère à l'article 6 de la loi du 8 août 1983. En ce qui concerne les communes, le Ministère de l'Intérieur et de la Fonction Publique estime que la base légale à laquelle fait référence l'article 6 de la loi du 8 août 1983 serait la loi du 2 juin 1856 sur les recensements généraux et les registres de population : la Commission ne partage pas cet avis et ne voit pas comment, en vertu de cette loi, le Ministère de l'Intérieur et de la Fonction Publique peut "demander aux communes des informations

autres que celles mentionnées à l'article 3" de la loi du 8 août 1983, telles que prévues par ce Ministère. Si la base légale peut être déterminée, la Commission ne voit pas d'inconvénient majeur au transit de ces informations via le Registre national.

En ce qui concerne la S.A. IDOC, la Commission fait remarquer que l'article 6 de la loi du 8 août 1983 ne permet pas de lui faire obligation d'un quelconque transfert d'informations via le Registre national et qu'il n'y a pas, non plus, de base légale selon laquelle ladite société devrait fournir les informations recherchées.

*

* * *

En conclusion, la Commission souhaite que le présent projet apporte une clarification sur la manière dont le citoyen sera réellement informé du caractère facultatif de l'apposition du numéro d'identification au verso de la carte d'identité et sera amené à manifester positivement sa demande à cet égard. Elle ne peut admettre que ce numéro soit enregistré et utilisé de manière indifférenciée, comme le prévoit l'article 11, alinéa 2 : en accord avec l'attitude des Commissions analogues dans les pays voisins, la Commission entend, dans l'esprit de la loi du 8 août 1983, s'opposer à la banalisation du numéro d'identification et estime que les données reprises sur la carte d'identité, en ce compris le numéro de série, sont suffisantes pour accomplir les fins assignées à cette carte. La Commission s'interroge encore sur les bases légales de certains droits reconnus ou devoirs imposés à la S.A. IDOC de droit privé. Elle insiste pour qu'en tout cas le Comité de sécurité et de déontologie soit un organisme indépendant de cette société et sous contrôle explicite du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique. En ce qui regarde le fichier des cartes, enfin, la Commission estime que le numéro d'identification personnel, tout en servant de lien entre les différentes administrations pour en améliorer l'efficacité de gestion, doit laisser place, dans les différents fichiers auxquels ont accès d'autres administrations, à un identifiant spécifique. La Commission ne pourrait accepter que le fichier des cartes d'identité soit matériellement confondu avec le Registre national.

Pour le Secrétariat,

Le Président suppléant,

C. DEBRULLE

M. COUCKUYT