



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 03/2022 du 21 janvier 2022

Objet : Avis concernant un avant-projet de loi *modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (CO-A-2021-268)*

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Madame Marie-Hélène Descamps et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après le "RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Madame Annelies Verlinden, Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique (ci-après "le demandeur"), reçue le 09/12/2021 ;

Émet, le 21 janvier 2022, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 09/12/2021, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques* (ci-après : le projet).
2. Comme il ressort de l'Exposé des motifs, le projet vise à créer une nouvelle composante au sein du Registre national, dans laquelle sera mentionnée¹ – et non inscrite - une nouvelle catégorie de citoyens, à savoir les nouveau-nés nés sur le territoire du Royaume et pour lesquels aucun acte de naissance n'a encore été établi.
3. Dès le premier enregistrement dans l'un des registres composant le Registre national, qu'il s'agisse d'une inscription ou d'une mention, un numéro de Registre national est automatiquement attribué. Le numéro ainsi attribué l'est définitivement, hormis les cas où il convient de l'annuler, soit parce qu'il a été composé sur la base d'une erreur relative à la date de naissance ou de sexe, ou en cas de modification de l'enregistrement du sexe, ou si deux numéros ont été attribués à une même personne.
4. Le projet vise donc à permettre d'attribuer le plus rapidement possible un numéro de Registre national aux nouveau-nés. En effet, bien que seul l'acte de naissance attribue aux nouveau-nés une véritable identité légale, opposable à tous, la pratique nous apprend qu'entre la naissance et l'établissement de l'acte de naissance, un certain laps de temps peut s'écouler.
5. Ceci est toutefois problématique étant donné qu'avant même que les parents ne viennent déclarer la naissance de leur enfant auprès des autorités communales (ce qui donne lieu à l'établissement de l'acte de naissance), cet enfant peut déjà bénéficier de droits et d'avantages.
6. À cet effet, l'Exposé des motifs précise que les données médicales relatives à cet enfant doivent, dès sa venue au monde, être communiquées à différentes instances œuvrant dans le domaine de la sécurité sociale (par exemple, la mutuelle, les caisses d'allocations familiales, ...) ainsi qu'à d'autres prestataires de soins de santé. Des données statistiques et socio-économiques relatives au nouveau-né et/ou à ses parents doivent de même être transmises à différents services publics, communautaires et fédéraux, notamment au SPF Économie. L'échange de toutes ces informations sur la base d'un identifiant unique permettrait de faciliter, d'optimiser et d'harmoniser davantage

¹ Une mention est l'enregistrement d'une personne physique dans l'un des registres composant le Registre national, sans que la personne concernée ne dispose toutefois d'un titre d'inscription dans les registres de la population, le registre des étrangers, le registre d'attente ou les registres consulaires au sens strict du terme.

les procédures entre les différents acteurs publics concernés au cours des premières semaines de vie de l'enfant. En l'occurrence, l'utilisation du numéro de Registre national comme clé d'échange permettra d'améliorer la qualité des données (notamment en éliminant autant que possible certaines causes d'erreur), de réduire la durée du transfert de données entre les acteurs concernés, de réduire la charge de travail, notamment en évitant la saisie répétée de mêmes données (tant par les responsables des hôpitaux que par l'officier de l'état civil) et de réduire les coûts de gestion des formulaires papier. En ce sens, le projet participe également dans une large mesure à la simplification administrative.

7. Le demandeur précise enfin que dès que l'acte de naissance est établi, l'enfant sera automatiquement "transféré" du registre des nouveau-nés vers le registre adéquat selon sa situation administrative. Aucune donnée ne sera dès lors conservée dans le registre des nouveau-nés dès lors que l'acte de naissance est établi, si ce n'est à des fins d'archivage d'utilité publique, à savoir à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques présentant un caractère d'intérêt général.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

a. Création du registre des nouveau-nés : finalité

8. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
9. En application de l'article 2, § 3 de la loi du 8 août 1983, la mention dans le registre des nouveau-nés donne lieu à l'attribution d'un numéro de Registre national. L'attribution de ce numéro de Registre national vise à faciliter l'exercice des droits et avantages réglementaires dont l'enfant peut bénéficier dès sa naissance - et pas seulement à partir de l'établissement de l'acte de naissance -, et contribue en outre, dans une large mesure, à la simplification administrative².
10. Dans un premier temps, l'Autorité fait remarquer que le registre des nouveau-nés est une composante du Registre national. Les finalités du Registre national sont mentionnées à l'article 1, § 3 de la loi du 8 août 1983. Puisque ces finalités ne sont toutefois pas limitées dans le temps alors que celles du registre des nouveau-nés le sont³, l'Autorité demande que la finalité particulière du registre des nouveau-nés soit précisée distinctement dans l'article 1 susmentionné, § 3 de la loi du 8 août 1983.

² Voir ci-dessus le point 6.

³ Voir ci-dessous le point 15. En effet, dès que l'acte de naissance est établi, les données sont supprimées dans le registre des nouveau-nés.

11. En outre, comme cela a déjà été expliqué ci-dessus, les finalités définies au point 9 donnent lieu à un échange de données à caractère personnel entre les différentes instances œuvrant dans le domaine de la sécurité sociale, certains services publics et les communes. Cependant, compte tenu de la finalité particulière et limitée dans le temps du registre, l'Autorité estime que l'accès aux données dans le registre des nouveau-nés doit rester limité aux institutions dont la mission réglementaire valide explicitement la nécessité d'accéder à ces données. Les institutions entrant en considération sont autorisées à accéder aux informations susmentionnées par le Ministre de l'Intérieur, conformément à l'article 5, § 1^{er} de la loi du 8 août 1983.
12. Dès lors, l'Autorité estime que la transmission de données statistiques et socio-économiques relatives au nouveau-né et/ou à ses parents à diverses instances, dont le SPF Économie, telle que décrite dans l'Exposé des motifs, ne semble nullement pertinente dans le cadre de la création du registre des nouveau-nés. La raison pour laquelle cette transmission est si urgente qu'elle ne peut attendre l'établissement de l'acte de naissance n'est indiquée nulle part. En outre, cette transmission est décrite de manière trop large, ce qui compromet la prévisibilité requise de la réglementation.

b. Principe de la minimisation des données et proportionnalité

13. Conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
14. Il résulte du projet d'article *4quinquies*, 3^e alinéa de la loi du 8 août 1983 que les données suivantes, dans la mesure où elles sont disponibles, seront enregistrées dans le dossier qui est associé au numéro de Registre national repris dans le registre des nouveau-nés : les nom et prénom(s), le lieu et la date de naissance, le sexe, la mention du fait que le nouveau-né est enregistré dans le registre des nouveau-nés. Le dossier fait également mention de l'information relative à la filiation ascendante à l'égard de la personne qui a mis au monde l'enfant.
15. Ces données sont conservées au registre des nouveau-nés jusqu'à l'établissement de l'acte de naissance du nouveau-né par l'officier de l'état civil ou lorsque le droit à se voir établir un acte de naissance s'éteint. Ensuite, les informations sont conservées uniquement à des fins d'archivage d'utilité publique, à savoir à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques présentant un caractère d'intérêt général⁴.

⁴ Voir ci-dessous à la rubrique c. Traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public.

16. En la matière, l’Autorité constate que les informations précitées ne dérogent pas à ce qui est déjà repris et conservé au Registre national conformément à l’article 3 de la loi du 8 août 1983 et que ces données à caractère personnel sont pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire pour les finalités du traitement décrites ci-dessus.

c. Traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l’intérêt public

17. L'article 89.1 du RGPD requiert que tout traitement de données à caractère personnel à des fins archivistiques soit encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient mises en place pour assurer le respect du principe de minimisation des données et que, lorsque les finalités archivistiques peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière.
18. Le traitement ultérieur à des fins archivistiques se fait donc de préférence à l'aide de données anonymes⁵. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées⁶ peuvent être utilisées. Si ces données ne permettent pas non plus d'atteindre la finalité visée, des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, uniquement en dernière instance.
19. L’Autorité rappelle à cet égard que l’identification d’une personne ne concerne pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse par exemple mais également la possibilité de l’identifier par un processus d’individualisation, de corrélation ou d’inférence.

d. Autres remarques

20. L'Exposé des motifs précise que l’identité de l’enfant n’est établie qu’à partir du moment où l’officier de l’état civil a établi l’acte de naissance, après avoir vérifié l’exactitude des données dans le registre des nouveau-nés. C’est pour cette raison que le projet d'article 4*quinquies*, 6^e alinéa de la loi du 8 août 1983 dispose ce qui suit : *“Les informations enregistrées dans le registre des nouveau-nés ne peuvent pas être considérées comme faisant foi jusqu’à preuve du contraire et*

⁵ Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (article 4.1) du RGPD, *a contrario*).

⁶ *“Pseudonymisation : le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable.”* (voir l'article 4.5) du RGPD).

ne peuvent dès lors pas faire l'objet d'une demande de rectification de la part des personnes concernées ou des représentants légaux de celles-ci."

21. En la matière, l'Autorité estime que le passage précité est contraire à la finalité du registre des nouveau-nés et du Registre national. Il semble en effet difficilement justifiable que l'attribution de droits et d'avantages dans le chef du nouveau-né et/ou de ses parents se fasse à l'aide de données non valables en droit, provenant de sources de données authentiques.
22. En outre, l'Autorité souligne que toute limitation de la portée des droits des personnes concernées tels que garantis par le RGPD n'est possible que dans la mesure où une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour atteindre un des objectifs légitimes énoncés par l'article 23.1 du RGPD. Par ailleurs, toute mesure législative prévoyant des limitations aux droits de la personne concernée doit contenir des dispositions spécifiques relatives aux éléments énumérés à l'article 23.2 du RGPD. L'Autorité estime que la limitation visée du droit à la rectification ne remplit pas ces conditions.
23. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité estime que le projet d'article 4 *quinquies*, 6^e alinéa de la loi du 8 août 1983 doit être supprimé.
24. Pour le reste, l'Autorité constate que le projet n'a aucune incidence substantielle sur le traitement de données à caractère personnel dans le Registre national.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

estime que :

- la finalité particulière et limitée dans le temps du registre des nouveau-nés doit être spécifiée distinctement à l'article 1, § 3 de la loi du 8 août 1983 (point 10) ;
- seules les institutions dont la mission réglementaire prouve explicitement la nécessité d'accéder aux données du registre des nouveau-nés peuvent être autorisées à accéder à ces données (point 11) ;
- la nécessité de la transmission de données statistiques et socio-économiques relatives au nouveau-né et/ou à ses parents n'est pas suffisamment motivée dans le cadre de la création du registre des nouveau-nés (point 12) ;

- le projet d'article 4^{quinqüies}, 6^e alinéa de la loi du 8 août 1983 doit être supprimé (points 20 - 23).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – responsable a.i. du Centre de Connaissances