

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

N. Réf. 10527/L/A/65

AVIS N° 87/061 DU 17 JUIN 1987

Objet : Projet d'arrêté royal réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par certains organismes d'intérêt public relevant du Ministère de l'Emploi et du Travail.

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 l'article 8;

Vu la lettre et demande d'avis du 22 avril 1987 du Ministre de l'Emploi et du Travail,

A émis le 17 juin 1987 l'avis suivant :

Les dispositions du projet d'arrêté sont présentées par l'autorité requérante comme une application des articles 5, alinéa 1er, et 8 de la loi sur le Registre national.

Le projet soumis à l'avis de la Commission concerne, au premier chef, l'Office National de l'Emploi et le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises. Son contenu s'inspire, comme le note le mémorandum rédigé par le Ministère de l'Emploi, du texte de l'arrêté royal du 5 décembre 1986 réglant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national par les organismes relevant du Ministère de la Prévoyance Sociale : "Le texte de l'arrêté susnommé a été suivi aussi fidèlement que possible parce qu'il a été établi avec le souci de parvenir à une uniformité entre les différentes tâches de la sécurité sociale".

Il s'agit donc, à terme, d'intensifier les communications entre les départements et les organismes de sécurité sociale, grâce notamment à l'utilisation du numéro de Registre national comme identifiant commun ; les auteurs de l'arrêté se prévalent, dans le mémorandum déjà cité, des conclusions de la commission royale chargée de la codification, l'harmonisation et la simplification de la législation relative à la sécurité sociale.

On rappelle qu'à propos des projets d'arrêtés royaux qui ont donné lieu aux arrêtés du 5 décembre 1986, la Commission avait émis un "avis entièrement défavorable", laissant entendre, en outre, que ces réglementations étaient contraires à la loi (Cf., spécialement, le texte, chaque fois semblable sur ces points, des avis de la Commission n° 85/025 à 035 et 85/037 à 042, M.B. 19.12.1986, pp. 17319 sv. et 17346 sv.). Dans la mesure où le présent projet d'arrêté royal ne fait qu'étendre l'application des principes déjà contestés par la Commission, il appelle le même avis.

On note ensuite que le texte - présenté conjointement par le Ministre avec un projet d'arrêté royal autorisant l'accès des mêmes organismes au Registre national des personnes physiques a déjà intégré les nombreuses remarques faites par le Conseil d'Etat à l'endroit des précédents projets d'arrêtés, sous réserve de l'une d'elle à savoir l'absence de regroupement entre les deux arrêtés (Cf. Observations générales, n°1, M.B. 19.12.1986, p. 17315).

On ne peut ici que confirmer la jurisprudence de la Commission, étant entendu que la plupart des commentaires déjà adressés par la Commission aux projets d'arrêtés du 5 décembre 1986 peuvent être repris ici.

Nos premières remarques portent sur l'article 3 du présent projet et, notamment, sur les "relations externes" dans lesquelles les organismes seraient autorisés à utiliser le numéro d'identification. La Commission estime que les objections qu'elle avait formulées à l'encontre des projets d'arrêtés royaux précités n'ont pas été suffisamment rencontrées dans les arrêtés publiés.

En effet, la Commission avait, à l'égard de ces projets, exprimé de très nettes réserves (Cf., par exemple, avis 85/025, 85/026, etc M.B. 19.12.1986, pp. 17319 sv.) : "La Commission a toujours estimé que les services et les personnes autorisés à utiliser le numéro d'identification doivent être définis et désignés avec un maximum de précision. La généralité de l'article 3 (et ...) mènent à la constatation que la notion de "relations internes et externes nécessaires exclusivement pour l'accomplissement des tâches définies à l'article 2" s'appliquerait non seulement aux personnes habilitées en vertu de l'article 1er mais aussi à celles habilitées en vertu de l'article 2; cet état de choses se heurte d'une part à l'illégalité relevée précédemment et ne peut d'autre part être accepté par la Commission en raison de la confusion complète quant au contenu des dispositions et à l'étendue de cette utilisation. A ce sujet, la Commission a toujours défendu le point de vue qu'il faut refuser toute autorisation générale en ce qui concerne les relations externes et que pour les dites relations il est préférable de mentionner explicitement les tiers ou catégories de tiers, voire de les citer individuellement".

La Commission constate que les arrêtés publiés ont veillé à désigner les services et personnes autorisés à utiliser le numéro d'identification mais elle estime que la réponse du Gouvernement dans le rapport au Roi selon laquelle "Pour rencontrer les préoccupations de la Commission ces relations externes sont caractérisées par référence aux obligations internationales, légales ou réglementaires qui les imposent aux organismes d'intérêt public visés à l'article 1er .." (M.B. 19.12.1986, p. 17308) ne rencontre par les objections émises. La Commission note, tout d'abord, que la version néerlandaise de ce rapport au Roi diffère de la version française : "... worden deze externe betrekkingen gespecificeerd enerzijds doordat wordt gesteld dat ze aan de instellingen van openbaar nut beoogd in artikel 1 moeten zijn opgelegd krachtens een internationale overeenkomst ..." (souligné, le texte absent de la version française). La Commission estime que la "référence aux obligations internationales, légales ou réglementaires" - les arrêtés publiés, tout comme l'article 3, alinéa 2 du présent

projet expriment cette référence dans les termes "Par 'relations externes', il faut entendre, sans préjudice de l'application des conventions internationales, les relations qui sont imposées (..) par une disposition légale ou réglementaire.." - n'induit pas automatiquement, dans le chef d'un organisme en relation avec un organisme autorisé, les conditions légales nécessaires pour être en droit d'utiliser le numéro d'identification. Il est clair qu'en toute hypothèse l'objection déjà formulée par la Commission, à savoir que "l'utilisation doit être limitée aux seuls organismes de droit belge qui remplissent des missions d'intérêt général et sont désignés nominativement par le Roi", reste inchangée (M.B. p. 17329). Le "sans préjudice de l'application des conventions internationales", de même que "les relations imposées par une disposition légale ou réglementaire ou en vertu d'une telle disposition" des arrêtés précités ouvrent un champ de "relations externes" que la loi du 8 août 1983 ne peut couvrir. Dans la mesure où il s'aligne sur les arrêtés précités, le présent projet d'arrêté ne remplit pas l'obligation légale.

Il n'est, de plus, pas acceptable que la seule autorisation d'accès, en vertu de l'article 5 de la loi du 8 août 1983, vaille automatiquement autorisation d'utilisation du numéro d'identification, ainsi que le laisse entendre la conjonction "ou" de l'article 3, 2° du présent projet d'arrêté : la Commission a toujours refusé qu'un organisme autorisé à utiliser le numéro d'identification puisse communiquer avec un organisme non autorisé au sens de l'article 8 de la loi du 8 août 1983. Encore moins la Commission peut-elle accepter que l'utilisation du numéro d'identification dans des relations avec des tiers puisse inclure des tiers que la loi exclut, comme le prévoit ce même article 3 au 3° : la Commission ne peut que constater l'illégalité de la proposition. Même la restriction mentionnée au dernier alinéa de cet article 3 ne couvre pas l'illégalité.

L'article 4 du présent arrêt règle le problème de la sous-traitance. Sa formulation reprend exactement les termes de l'article 4 de l'arrêté royal du 5 décembre 1986 relatif aux organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale. Deux points sont à noter :

- le gouvernement avait estimé qu'un tel article ne reconnaît pas aux organismes sous-traitants un droit d'accès au Registre national, ni un droit d'utilisation du numéro d'identification du Registre national au sens des articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983, mais "il s'agit uniquement d'autoriser l'utilisation du numéro d'identification dans la communication des renseignements nécessaires au sous-traitant, désigné par l'autorité compétente, pour l'exécution des travaux qui lui sont confiés". (Rapport au Roi, M.B. 19.12.1986, p.17312). Dès lors, le gouvernement estimait que les articles 5 et surtout 8 n'étaient pas applicables, même si les mesures de sécurité prévues par l'article 11 de la loi sur le Registre national, elles, l'étaient. Un tel raisonnement est pour le moins étonnant : pour communiquer avec l'organisme de sécurité sociale, le sous-traitant utilisera le numéro du Registre national et l'article 8 lui est donc applicable;
- cette conclusion est d'autant plus évidente que le même rapport au Roi mentionne, à propos d'un autre article, l'article 3 de l'arrêté du 5 décembre 1986 - mais son raisonnement peut être transposé ici - qu'"il va de soi cependant que l'exécution d'obligations répétitives (...) implique la conservation du numéro d'identification, sans que celui-ci puisse être exploité à d'autres usages ..." (Rapport au Roi, M.B. 19.12.1986, p. 17310).

Les remarques déjà formulées à propos de l'article 3 du présent arrêté doivent être ici répétées dans la mesure où l'alinéa 1er de l'article 4, de même que l'alinéa 2, 2° et 3°, font référence à des organismes non autorisés à utiliser le numéro d'identification du Registre national.

L'article 5 du présent projet reprend, lui aussi, mot pour mot, l'article 5 de l'arrêté du 5 décembre 1986 "régulant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques par des organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance Sociale". A l'article 5, § 1er, la Commission ne peut admettre, pour les mêmes raisons qu'à l'article 3, l'utilisation du numéro d'identification "avec les personnes physiques ou morales et les associations de fait visées à l'article 3, alinéa 2, 3°".

Quant à l'obligation prévue par ce même article 5, § 2, les remarques faites à propos de l'article 3 ne peuvent être que répétées et soulignent l'illégalité de cette obligation, quand il s'agit d'une obligation faite à un organisme non autorisé à utiliser le numéro d'identification, tel que mentionné dans l'article 5, § 2, 1°, 3° et 4° du présent projet.

Cette remarque vaut également pour l'article 6 du présent projet, en tout cas pour ce qui concerne les personnes ou organismes mentionnés à l'article 3 et qui ne sont pas autorisés à utiliser le numéro d'identification.

En conséquence, la Commission ne peut qu'émettre pour le projet d'arrêté qui lui est soumis, un avis défavorable.

Elle attire, en outre, l'attention sur le fait que l'arrêté projeté, comme plusieurs arrêtés antérieurs, tels ceux sur la sécurité sociale précédemment évoqués, aboutissent, en réalité, au démantèlement des dispositions des articles 5 (accès) et, spécialement, 8 (utilisation du numéro d'identification) de la loi du 8 août 1983.

Le Secrétaire,

le Président,

J. BARET

D. HOLSTERS