

Réf : 10. 527/L/S/8.

OBJET : Utilisation, dans les relations avec des tiers, de données reçues du Registre national.

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 12,

A émis le 24 avril 1989 l'avis suivant :

I. EXPOSÉ DU PROBLÈME ET DÉFINITION DE LA NOTION :

1. Comme la Commission l'a déjà fait remarquer, la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ne contient aucune disposition relative à l'utilisation, dans les relations avec des tiers, de données reçues du Registre national. (Voir l'avis n° 86/045 du 23 avril 1986 relatif à la communication à des tiers de données reçues du Registre national).

En effet, l'article 3 de la loi énumère les données qui sont enregistrées et conservées au Registre national alors que l'article 5 fixe les conditions auxquelles l'accès au Registre national peut être autorisé. La loi ne contient aucune réglementation générale relative à l'utilisation des données du Registre national par les personnes et les instances qui ont obtenu l'autorisation d'accéder à ce Registre.

Il est vrai que les articles 8 et 9 fixent les conditions auxquelles le numéro d'identification peut être utilisé, mais il ne s'agit là que d'un identifiant qui, en soi, ne fournit aucune information sur une personne physique et qui, au surplus, ne figure pas, dans l'énumération des données du Registre national visées à l'article 3.

Dans son avis n° 86/045 du 23 avril 1986, la Commission a déjà examiné la question de l'utilisation des données dans les relations avec des tiers. Elle estimait "qu'en principe, une autorité ou un organisme, autorisé à accéder au Registre national, ne peut communiquer les données dont il a connaissance à des tiers qui n'ont pas obtenu cette autorisation". D'après la Commission, la communication de données à des tiers peut uniquement être envisagée "à titre tout à fait exceptionnel", pour autant qu'elle ait lieu "dans le cadre de l'accomplissement de missions s'inscrivant dans les limites des compétences conférées par la loi à l'autorité titulaire d'une telle autorisation" et surtout "à condition que les arrêtés royaux autorisant l'accès au Registre national en aient défini les modalités".

En ce qui concerne l'examen d'un avant-projet de loi qui conférerait à l'Administration du Cadastre le droit de "fournir" des données à des tiers (voir dossier A/66), la question s'est posée de savoir si le point de vue de la Commission, contenu dans l'avis n° 86/045, devait être maintenu.

La Commission estime qu'il y a lieu de réexaminer le point de vue qu'elle a adopté par le passé.

2. Avant de procéder à un examen plus approfondi du problème, la Commission doit apporter une précision d'ordre terminologique.

Dans plusieurs de ses avis, et également dans de nombreux arrêtés royaux relatifs à l'accès au Registre national, il est question de "communication" à des tiers, de données reçues du Registre national. Cette notion est souvent comprise dans un sens très général.

A celle-ci, la Commission préfère maintenant réserver, comme concept général, celui d'"utilisation dans les relations avec des tiers, de données reçues du Registre national". La Commission comprend par là, toute utilisation des données du Registre national, par l'instance autorisée à y avoir accès, dans des circonstances dans lesquelles ces données sont, soit directement, soit indirectement portées à la connaissance de tiers. Y est également incluse l'utilisation qui consiste en ce que les données en question sont traitées dans des documents des organismes autorisés à avoir accès et portés à la connaissance de tiers.

La notion de "communication de données à des tiers" doit être évitée autant que possible, étant donné que cette notion n'exprime pas la "fonction d'utilisation" dans le chef de l'instance ayant accès au Registre national.

Comme il apparaîtra ci-après, la notion de "fonction d'utilisation" a, dans le cadre du présent avis, une importance capitale, plus particulièrement pour déterminer si la communication de données à des tiers a lieu ou non en vue d'accomplir une mission prévue par la loi.

II.L'UTILISATION DE DONNÉES DANS LES RELATIONS AVEC DES TIERS, À LA LUMIÈRE DE LA LOI DU 8 AOÛT 1983.

3. Même si la loi du 8 août 1983 ne contient aucune disposition expresse concernant l'utilisation de données dans des relations avec des tiers, cette loi doit toutefois constituer le point de départ pour déterminer dans quelle mesure une telle utilisation peut être autorisée.

A. But de la loi

4. Comme il fut souligné à diverses reprises au cours des travaux parlementaires, l'un des objectifs fondamentaux de cette loi consiste à promouvoir la rationalisation administrative, (Voir, entre autres, Exposé des motifs, Doc. Parl. Sénat, 1981-82, n° 296-1, p. 2).

Selon le Gouvernement, cette rationalisation devrait, à son tour, mener à une plus grande efficacité des services publics, (Voir, entre autres, Exposé des motifs, op.cit, loc.cit).

Le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique a déclaré à ce propos qu'un cadre légal a été créé "pour un instrument d'administration moderne, capable de répondre de manière efficace aux besoins de l'administration, ce qui permet d'améliorer la qualité des services rendus à la population". (Déclaration de Monsieur Waltniel, Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, Ann. Parl., Sénat, 1982-1983, 20 janvier 1983, p. 852).

D'après l'exposé des motifs, la "fonction spécifique" du Registre national doit être située dans cette perspective ... "faciliter les flux verticaux d'information entre, d'une part, les registres de population tenus par les communes, et d'autre part les nombreux fichiers du secteur public qui concernent chacun un nombre plus ou moins élevé de personnes" (Exposé des motifs, op.cit, loc.cit).

B. Utilisation de données du Registre national

5. Afin de pouvoir obtenir l'"accès" aux données du Registre national, les services publics ainsi que les autres personnes ou organismes doivent satisfaire aux conditions fixées à l'article 5 de la loi; l'accès lui-même leur est accordé par le Roi.

L'article 5, alinéa 1er, limite l'accès aux "informations qu'ils (les organismes concernés) sont habilités à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret".

Il ressort de déclarations expresses du Secrétaire d'Etat à la Fonction publique que cette limitation d'application vaut, non seulement, à l'égard des instances visées à l'alinéa 1er, mais également des organismes visés à l'alinéa 2 (Rapport de Mr Tant, Doc. Parl., Chambre, 1982-1983, n° 513-6, pp. 12 et 13). La limitation citée s'applique en d'autres termes à toute forme d'accès au Registre national.

Le droit d'accès implique la compétence de "connaître" certaines données, compétence qui découlera le plus souvent du fait que cette donnée est nécessaire pour l'accomplissement d'une mission imposée en vertu de la loi ou d'un décret. (Voir J. Barthélemy, "la loi du 8 août 1983 organisant le Registre national des personnes physiques", le Mouvement communal, 1987. 88).

La loi ne précise pas expressément si les notions d'"accès" et de "compétence pour connaître des informations ou des données" comprennent également le droit d'employer ou d'utiliser les données demandées.

Toutefois, il semble évident qu'un service public, une personne ou un organisme satisfaisant aux conditions fixées à l'article 5 de la loi, autorisé à accéder à certaines données et à la fois habilité à connaître celles-ci, a le droit d'utiliser efficacement ces données, sans quoi, l'accès et la prise de connaissance de ces données deviendraient inutiles.

Ceci est d'ailleurs conforme à l'objectif de la loi décrit ci-dessus : l'efficacité souhaitée de l'intervention des autorités publiques ne peut être atteinte sans une utilisation judicieuse des données dont la communication est jugée nécessaire par l'organisme concerné.

Pour autant que ce soit nécessaire, il faut remarquer que le droit d'accès au Registre national n'implique pas le droit de prendre connaissance et sûrement pas celui d'utiliser ce numéro d'identification du Registre national, mais il implique seulement le droit de prendre connaissance et d'utiliser des données que les instances concernées sont habilitées à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret.

En effet, il suffit de satisfaire aux conditions prévues à l'article 8 de la loi pour prendre connaissance et utiliser le numéro d'identification.

6. Le droit "d'utiliser" les données du Registre national ne signifie pas que l'instance concernée puisse les utiliser sans aucune restriction.

Il est vrai que la loi, comme il fut mentionné ci-dessus, ne contient aucune prescription générale en la matière.

La loi contient uniquement des dispositions spécifiques concernant l'utilisation du numéro d'identification. L'article 8 dispose qu'une telle utilisation nécessite une autorisation spéciale accordée par le Roi, après avis de la Commission consultative et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Cet arrêté doit fixer les limites et les finalités de l'utilisation. L'article 9 stipule par ailleurs que le numéro d'identification ne peut être utilisé sans autorisation ou à d'autres fins que celles en vue desquelles l'autorisation a été accordée.

Le législateur a prévu ces garanties particulières afin d'éviter que l'utilisation du numéro d'identification n'entraîne le rapprochement illicite de données ou que ce numéro ne serve également comme clé d'accès unique qui autorise également l'accès à des données "sensibles", conservées dans d'autres fichiers que ceux du Registre national. (Voir Exposé des motifs, op.cit., p. 8). Pour sa part, la Commission a également souligné à plusieurs reprises le danger d'une telle "interconnexion" de données (Voir entre autres, avis n° 84/007 du 9 novembre 1984 sur le projet devenu la loi du 25 janvier 1985 instaurant une carte de sécurité sociale, Doc. Parl., Sénat, 1984-85, n°740-2, (21), 21; avis n° 85/018 du 22 août 1985 sur un projet dont est issu l'arrêté royal du 10 septembre 1986 autorisant certaines autorités du Ministère des Classes moyennes et de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, M.B., 9 octobre 1986, (13751), 13752; avis n° 85/021 du 29 août 1985 sur le projet devenu l'arrêté royal du 10 septembre 1986 autorisant les caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants à accéder au Registre national des personnes physiques et à utiliser le numéro d'identification, M.B, 9 octobre 1986, (13754, 13755).

En d'autres termes, ce sont des risques très graves pour la vie privée qui ont conduit à soumettre l'utilisation du numéro d'identification à des conditions strictes. Pour l'utilisation des "informations" effectives du Registre national, visées à l'article 3 de la loi, le législateur n'a prévu aucune limitation spécifique en dehors de celles s'appliquant déjà à l'accès au Registre national. La loi n'interdit donc pas expressément que ces données soient traitées de telle façon qu'elles parviennent par exemple à la connaissance de tiers.

7. La Commission estime que les dispositions de l'article 11 de la loi, qui prévoient entre autres un secret professionnel spécifique, ne portent pas atteinte à cette conclusion.

L'article 11, premier alinéa, première phrase, prévoit que : "les personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions, interviennent dans la collecte, le traitement ou la transmission des informations visées par les articles 3 et 5 sont tenues au secret professionnel".

Cette disposition ne pourrait limiter la possibilité d'utiliser des données reçues du Registre national dans des relations avec des tiers que si elle était applicable aux organismes qui jouissent du droit d'"accès" au Registre national. Sous réserve de l'interprétation des cours et tribunaux, la Commission est d'avis qu'il n'existe pas d'éléments suffisants qui légitimeraient la reconnaissance d'un champ d'application aussi vaste.

La Commission a fondé son jugement tout d'abord sur la constatation qu'une infraction aux dispositions de l'article 11 est réprimée pénalement (article 13, alinéa 2 de la loi). En tant que disposition à caractère pénal, l'article 11 doit conformément aux règles générales d'interprétation, être également interprété de façon restrictive (Voir, entre autres, Cass. 30 novembre 1964, Pas., 1965, I, 320).

De plus, suivant le texte même de l'article 11, le secret professionnel est imposé exclusivement aux personnes "qui, dans l'exercice de leurs fonctions, interviennent dans la collecte, le traitement ou la transmission des informations visées par les articles 3 et 5". D'après la version française de l'article 11 (... "la collecte, le traitement ou la transmission des informations visées par les articles 3 et 5"), le but de phrase (néerlandais) "bedoeld bij de artikelen 3 en 5" se rapporte uniquement à "de informatiegegevens" et non à l'ensemble formé par "de inzameling, de verwerking of de mededeling". Le bout de phrase en question ne se réfère pas non plus à "de personen" die ter zake "tussenkomen".

Au cours des travaux préparatoires à la loi au Parlement, la question a été posée de savoir si la disposition de l'article 11 était uniquement applicable aux membres du personnel du Registre national. Le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique a donné à ce sujet la réponse suivante :

« Le Ministre attire l'attention du membre sur le texte de l'article 11 où il est question de : "la collecte, le traitement ou la transmission des informations". Selon lui, il est évident que les communes s'occuperont principalement de la "collecte" des informations, que la "transmission" sera effectuée par le Registre national même, tandis que le "traitement" peut être une matière commune aux deux.

Il en résulte que toutes les personnes s'occupant du fonctionnement du Registre national sont tenues au secret professionnel. » (également déclaration de Monsieur Tant, rapporteur, Ann. Parl., Chambre, 1982-1983, 16 juin 1983, p. 3020).

Selon cette déclaration, qui est compatible avec le texte de l'article 11, le secret professionnel vaut donc aussi pour d'autres personnes que les membres du personnel du Registre national, mais uniquement dans la mesure où elles sont concernées par le fonctionnement du Registre national. Si cette dernière condition est remplie, la disposition de l'article 11 a une portée générale, en ce sens que "le devoir du secret professionnel s'applique à toutes les dispositions de la loi" (Voir : la discussion de l'amendement du Monsieur Van den Bossche à l'article 5, rapport Tant, op. cit., p. 13, et la déclaration de Monsieur Tant, op. cit., p. 3020).

En revanche, la disposition de l'article 11 n'est pas applicable aux personnes qui ne "sont pas concernées par le fonctionnement du Registre national". Vu l'interprétation restrictive qu'il convient de donner à l'article 11, la Commission considère que cette disposition s'applique aux "utilisateurs" qui ont simplement "accès" au Registre national. (Contra : J. Barthélemy, op. cit., pp. 123 et 326). La Commission estime en cela pouvoir s'appuyer sur la déclaration précitée du Secrétaire d'Etat, dans laquelle il n'est pas question d'"utilisateurs", même concernant la "communication" de données.

La Commission regrette qu'elle doive aboutir à cette conclusion parce qu'une véritable protection de la vie privée exige que quiconque ayant accès au Registre national, ne puisse disposer des informations qu'à condition de respecter le secret professionnel. Pour que cette exigence puisse être satisfaite, il semble qu'une modification à la loi soit nécessaire.

Dans le souci d'être complète, la Commission souhaite encore faire remarquer que les personnes ayant "accès" au Registre national, peuvent néanmoins être tenues au secret professionnel sur une autre base que celle de l'article 11.

Ainsi, des fonctionnaires qui sont concernés par la communication de données peuvent être tenus au secret professionnel en vertu de leur statut. (Voir, concernant les fonctionnaires de l'Etat, l'article 9, alinéa 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique a également attiré l'attention sur cet aspect du problème dans le contexte des données visées à l'article 6. Voir, Rapport Tant, op. cit., p. 18; déclaration de Monsieur Tant, op. cit. p. 3020). La Commission estime toutefois qu'il ne lui appartient pas, dans le cadre du présent avis, d'étudier plus en détail la portée de telles obligations ne reposant pas sur la loi du 8 août 1983.

8. La conclusion selon laquelle la loi ne s'oppose pas en principe à une utilisation des données qui a pour effet de les porter à la connaissance de tiers, doit être nuancée et complétée.

Tout d'abord, le droit d'utiliser les données du Registre national de cette façon ne peut être exercé d'une telle manière qu'il impliquerait un "abus" de ce droit. Nous reviendrons encore sur ce point plus loin.

Ensuite, il va de soi que le Roi, en prenant l'arrêté autorisant l'accès au Registre national, peut fixer certaines limites à l'utilisation des données. Dans la pratique, il s'avère que le Roi a prévu à plusieurs reprises, sans que la portée des dispositions visées soit très claire pour la Commission, que les données peuvent uniquement être utilisées à des fins de gestion interne et ne peuvent donc pas être communiquées à des tiers (voir, pour les exemples les plus récents, l'arrêté royal du 9 décembre 1987 réglant l'accès au Registre national des personnes physiques, en ce qui concerne les centres publics d'aide sociale, M.B., 29 décembre 1987; l'arrêté royal du 7 avril 1988 réglant l'accès au Registre national des personnes physiques en ce qui concerne le Ministère de l'Emploi et du Travail, M.B., 19 avril 1988; l'arrêté royal du 26 septembre 1988 réglant l'accès au Registre national des personnes physiques dans le chef de certains organismes d'intérêt public relevant du Ministère de l'Emploi et du Travail, M.B., 4 novembre 1988).

Par ailleurs, la Commission, comme elle l'a déjà considéré dans son avis précité n° 86/045 du 23 avril 1986, n'est pas limitée dans son appréciation par le fait que le législateur ne s'est pas prononcé sur la protection d'autres données que le numéro d'identification. Dans ses avis, la Commission peut donc, en vue d'une véritable protection de la vie privée, proposer une réglementation stricte concernant l'utilisation des données du Registre national, par exemple en raison de la sensibilité d'une donnée.

Finalement, il faut tenir compte du fait que non seulement la loi du 8 août 1983 et ses arrêtés d'exécution, mais également d'autres instruments peuvent contenir des dispositions normatives qui fixent des limites à l'utilisation des données. Nous reviendrons sur ce point dans la deuxième partie du présent avis, plus précisément à la lumière des dispositions relevant du droit international.

C. Abus des données du Registre national

9. La Commission estime qu'il va de soi que l'exercice de ce droit d'utilisation des données du Registre national ne puisse donner lieu à un "abus" aussi vaste que puisse être ce droit d'après la loi.

Bien entendu, la question est de savoir à partir de quel moment il y a "abus" du droit en question.

La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire, pour le présent avis, d'élaborer une théorie générale à ce sujet. Elle préfère examiner dans chaque cas le problème à la lumière des données concrètes de chaque affaire.

10. Dans des avis précédents, la Commission a déjà signalé, concernant le problème spécifique de la communication de données à des tiers, la possibilité d'un abus qui pourrait consister à fournir à des tiers un "accès indirect" au Registre national, (Voir, en particulier, l'avis précité n° 86/045 du 23 avril 1986. En outre, et dans le même sens, l'avis n° 84/008 du 19 décembre 1984 relatif à un projet ayant donné lieu à l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité, M.B., 7 septembre 1985, (12808), 12810; l'avis n° 85/037 du 13 novembre 1985 sur un projet dont est issu l'arrêté royal du 5 décembre 1986 organisant l'accès aux informations et l'usage du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite dans la mesure où elle est chargée de la tenue du compte individuel des travailleurs salariés, M.B., 19 décembre 1986, 17346).

La Commission vise ainsi la situation où le titulaire d'une autorisation d'accès octroyée par le Roi souhaite obtenir des données du Registre national sur demande d'un tiers et uniquement pour les besoins de celui-ci. L'organisme autorisé à avoir accès aux données fait office, dans cette hypothèse, d'intermédiaire pour le tiers ; celui-ci obtient de la sorte un "accès indirect" au Registre national puisqu'il peut prendre lui-même l'initiative de consulter les données du Registre national, même s'il doit passer, à cet effet, via une instance disposant d'une autorisation.

La Commission estime que cette façon de procéder est contraire aux dispositions de l'article 5 de la loi. Selon cet article, l'accès au Registre national dépend, en effet, d'une autorisation octroyée par le Roi, alors que cette condition est esquivée par le recours au système (non autorisé) de l'"accès indirect."

Pour cette raison, la Commission a suggéré, dans le passé, en ce qui concerne la "communication" de données du Registre national à l'entreprise chargée de la fabrication et de l'impression des cartes d'identité, de préciser dans l'arrêté royal désignant cette entreprise que cette communication n'équivaut "pas à un droit d'accès pour l'entreprise", (Voir avis n°84/008 du 19 décembre 1984, op. cit., loc. cit). Le Roi a suivi cette suggestion (article 1er, paragraphe 2, A.R du 29 juillet 1985 désignant la société anonyme IDOC comme entreprise chargée de la fabrication et de l'impression des cartes d'identité et autorisant la communication à cette société de certaines informations contenues dans le Registre national, M.B., 7 septembre 1985) qui a également été introduite dans la réglementation concernant la fabrication et l'impression des cartes de sécurité sociale (article 1er, paragraphe 2, arrêté royal du 5 novembre 1985 désignant la société anonyme IDOC comme entreprise chargée de la confection et de l'impression des cartes de sécurité sociale, M.B., 27 novembre 1985). La Commission prend acte du fait que le Conseil d'Etat, section législation, estime qu'une telle précision est "uniquement une constatation" et ne contient "aucune disposition normative" et n'a pas sa place dans la partie normative de l'arrêté ; selon le Conseil, elle peut être "reprise dans un rapport au Roi, en guise de commentaire", (Voir, entre autres, l'avis du Conseil d'Etat, section législation, du 24 avril 1986 sur le projet dont est issu l'arrêté royal du 5 décembre 1986 réglant l'accès au Registre national des personnes physiques dans le chef des organismes d'intérêt public relevant du Ministère de la Prévoyance sociale, M.B., 19 décembre 1986, 17301, 17303).

III. L'UTILISATION DE DONNÉES DANS LES RELATIONS AVEC DES TIERS, À LA LUMIÈRE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX GARANTISSANT LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE.

11. L'admissibilité de l'utilisation de données reçues du Registre national dans des relations avec des tiers ne peut pas uniquement être appréciée à la lumière de la loi du 8 août 1983. La légitimité d'une telle utilisation doit être considérée au contraire, en tenant compte de toutes les normes qui lui sont applicables, notamment les conventions internationales ratifiées par la Belgique. En outre, la Commission estime que, en formulant ses avis, elle peut également se laisser guider par des principes contenus dans des conventions internationales non encore ratifiées par la Belgique ainsi que par l'exemple de lois étrangères.

A cet égard, la Commission estime dès lors devoir notamment consacrer une étude sommaire aux obligations imposées à l'autorité nationale par les dispositions relatives au respect de la vie privée, contenues dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH), signée à Rome, le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955, et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) fait à New-York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981.

L'article 8 de la CEDH dispose que :

- "1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

L'article 17 du PIDCP est libellé comme suit :

- "1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.
2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes."

La Commission estime également devoir tenir compte de la Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, (ci-après : Convention européenne sur les données à caractère personnel), signée à Strasbourg le 28 janvier 1981. Cette Convention, qui est entrée en vigueur le 1er octobre 1985, a été signée par la Belgique mais non ratifiée.

12. La Commission estime qu'elle peut laisser ouverte la question de savoir si les données, visées à l'article 3 de la loi du 8 août 1983, lesquelles portent sur l'identification des personnes physiques, appartiennent ou non à la "vie privée" des intéressés au sens de l'article 8, alinéa 1er de la CEDH et de l'article 17, alinéa 1er du PIDCP. Elle sait évidemment que certaines des données de base, mentionnées à l'article 3, alinéa 1er, peuvent également être retrouvées dans les listes électorales, qui appartiennent au domaine public, (Voir, Déclaration de Monsieur Waltniel, Secrétaire d'Etat à la Fonction publique, Ann. Parl., Sénat, 1982-83 du 20 janvier 1983, page 852).

Par ailleurs, toutes les données portent sur une caractéristique personnelle de l'intéressé et peuvent lorsqu'elles sont mises en relation entre elles ou avec d'autres données, faire apparaître une certaine image de cette personne. Pour la Commission, il est également important que la loi prévoie des mesures préventives et des mesures de sécurité sévères, entre autres en ce qui concerne les données visées à l'article 3, ce qui indique que ces données sont réputées, du moins en droit belge, concerner la vie privée des citoyens.

Quoi qu'il en soit, la Commission estime que, même dans l'hypothèse où les données visées n'appartenaient pas à la "vie privée", au sens des dispositions contenues dans la Convention et le Pacte susmentionnés, elle peut parfaitement se baser sur les règles découlant de ces dispositions et fixer ses propres critères en conséquence.

En outre, la Commission estime comme la Cour européenne des Droits de l'Homme, que la "communication" de données appartenant à la vie privée, de même d'ailleurs que leur stockage, constitue une "immixtion" dans la vie privée (CEDH, 26 mars 1987, Leander, Publ. Com., série A, vol. 116, p. 22, § 48).

Par conséquent, il convient d'étudier sous quelles conditions une telle immixtion peut se justifier.

13. L'article 17, alinéa 1er du PIDCP interdit toute immixtion arbitraire ou illégale. Cela signifie qu'une immixtion ne peut avoir lieu que dans les seuls cas déterminés par la loi, qu'elle doit être conforme aux dispositions, au but et à l'objet du PIDCP et qu'elle doit être raisonnable. (Voir, Remarques générales 16 (32) du Comité pour les Droits de l'Homme concernant l'article 17, Rapport du Comité (1988), V.N doc., A/43/40, page (187), p. 187, n° 3 et n° 4). La Commission estime que l'article 17, alinéa 1er, du PIDCP a essentiellement la même portée que l'article 8 de la CEDH. Conformément à cette dernière disposition, une immixtion dans la vie privée n'est justifiée que lorsqu'elle "est prévue par la loi", vise à atteindre un ou plusieurs des buts énumérés à l'alinéa 2 et répond en outre à une "nécessité" dans une "société démocratique".

En ce qui concerne le fondement légal, la Commission estime que cette condition doit être interprétée en relation avec les dispositions de l'article 5 de la loi du 8 août 1983. Conformément à cet article, un organisme peut uniquement avoir accès au Registre national "pour les informations qu'il est habilité à connaître en vertu d'une loi ou d'un décret".

Selon la Commission, cela implique que l'utilisation dans les relations avec les tiers d'informations reçues du Registre national peut uniquement être admissible dans la mesure où elle vise l'accomplissement d'une mission conférée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret.

La Commission ne peut proposer aucune directive générale en ce qui concerne les finalités énumérées à l'article 8 alinéa 2 de la CEDH. Il faudra juger cas par cas si l'utilisation répond à l'un ou plusieurs des buts autorisés par la disposition précitée et si elle est dès lors "légale", au sens de l'article 5, b, de la Convention européenne sur les données à caractère personnel. En tenant compte de ce qui est déterminé à l'article 5, c, de cette Convention, la Commission estime que la protection de la vie privée exige en outre que l'utilisation soit adéquate et pertinente pour atteindre le but fixé.

Enfin, l'"immixtion", à cet égard de l'utilisation des données dans des relations avec des tiers, doit être "nécessaire", "dans une société démocratique" pour atteindre le but fixé. La Cour européenne des Droits de l'Homme a déjà souligné à plusieurs reprises que cette condition implique, entre autres, la proportionnalité du but poursuivi et des moyens utilisés, d'où résulte l'exigence d'un équilibre entre les intérêts de la communauté et les droits fondamentaux de l'individu (Voir, entre autres, CEDH, 26 mars 1987, Leander, op. cit., p. 25, §§ 58 - 59). De son côté, la Commission a signalé, dans un autre contexte, qu'il fallait souligner la nécessité d'atteindre un tel équilibre, (Voir, Avis n°85/010 du 29 janvier 1985 sur le projet d'arrêté royal prescrivant un enregistrement de contrats à tempérament).

La proportionnalité est exigée expressément à l'article 5, c de la Convention européenne sur les données à caractère personnel, entre autres en ce qui concerne l'utilisation de données soumises à un traitement automatisé.

A cet égard, la Commission estime que deux aspects du problème méritent une attention particulière. Tout d'abord, il ne peut être question de proportionnalité que dans la mesure où l'utilisation des données dans des relations avec des tiers se limite à ce qui est strictement nécessaire pour accomplir convenablement la mission légale. Ensuite, l'évaluation des intérêts, exigée par le droit, doit avoir lieu en prenant pour chaque cas en considération les éléments concrets de l'affaire. La Commission estime qu'il faut tenir compte tout particulièrement de la nature des données qui doivent être portées à la connaissance des tiers et de la qualité de ces tiers (pour ce dernier élément, voir Avis n° 86/045 du 23 avril 1986, précité).

La Commission tient à souligner que le respect de ces conditions a pour conséquence dans certains cas de ne pas permettre l'utilisation des données dans des relations avec des tiers, même si cette utilisation s'inscrit dans le cadre de l'exécution d'une mission conférée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret et ne procure aucun "accès indirect" au Registre national.

IV. CONCLUSION :

14. En résumant les considérations qui précèdent, la Commission en arrive à la conclusion suivante :

Pour que l'utilisation de données reçues du Registre national puisse être autorisée, dans les relations avec des tiers, il est requis en premier lieu que cette utilisation soit destinée à l'accomplissement d'une mission conférée par ou en vertu d'une loi ou un décret.

En outre, l'utilisation visée doit poursuivre un but légal et être adéquate et pertinente pour atteindre ce but.

Par ailleurs, l'utilisation doit rester limitée à ce qui est strictement nécessaire pour accomplir la mission visée et l'intérêt public, servi par la mise à la disposition de tiers des données, doit être mis en équilibre avec le droit de la personne concernée au respect de sa vie privée.

Enfin, pareille utilisation ne peut avoir lieu à la demande d'un tiers non habilité à avoir accès au Registre national, dans des conditions telles que ce tiers acquiert en fait un "accès indirect" au Registre national.

Le secrétaire,

Le président,

A. PIPERS.

D. HOLSTERS.